

Cinco ensaios sobre
federalismo e a federação
brasileira

UNICAMP

Reitor

Marcelo Knobel

Vice-Reitor

Teresa Atvars

INSTITUTO DE ECONOMIA

Diretor

Paulo Sérgio Fracalanza

Diretor Associado

André Martins Biancarelli

Coleção Teses

Cinco ensaios sobre
federalismo e a federação
brasileira

Sergio Prado

Campinas
Universidade Estadual de Campinas – Unicamp
Instituto de Economia – IE
2020

Obra publicada pelo Instituto de Economia da Unicamp.

© Sérgio Prado

Projeto Gráfico-visual
Célia Maria Passarelli
Neide Pereira Baldovinotti

Editoração/Normalização
Célia Maria Passarelli

Capa
João Baptista da Costa Aguiar

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – Cedoc
do Instituto de Economia da Unicamp

321.02 Prado, Sergio
P882c Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira / Sérgio
Prado – Campinas, SP: Unicamp. IE, 2020. (Coleção Teses).

Originalmente apresentada como Tese de Livre-Docência ao
Instituto de Economia da Unicamp (2016).

ISBN

1. Federalismo – Brasil. 2. Brasil – Política e Governo. I. Título.
II. Série.

 Instituto de
economia



Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Economia <www.eco.unicamp.br>

✉ Caixa Postal 6135 ☎ (019) 3521.5708 📧 public@eco.unicamp.br
13083-857 – Campinas, São Paulo – Brasil

Sumário

APRESENTAÇÃO	11
INTRODUÇÃO	14
ENSAIO 1– FEDERAÇÃO, FEDERALISMO E ESTADO UNITÁRIO	18
1 Federação e estado unitário	19
2 Um conceito de Federação e Federalismo	23
A ampla diversidade de sistemas com elementos federais	28
O que não é federalismo	33
3 A dimensão histórica do processo de emulação do Estado Unitário	35
3.1 Determinantes fundamentais da existência de federações	37
Determinantes gerais	39
Múltiplas comunidades políticas como condição para a opção federal	40
“Tamanho como poder” como indução essencial	42
Dimensão territorial e criação de polities pela força	44
Heterogeneidade	47
Federação como dissolução de estados unitários	48
Observações finais	49
3.2 Determinantes da opção federal – 21 federações	50
“Coming togheter” e “holding togheter”: é uma boa perspectiva?	58
3.3 O carácter geral do Estado e o processo de federalização	61
Duas implicações essenciais	68
A preservação da centralização financeira e legislativa	69
A cooperação como traço inerente às federações modernas	70
4 Estrutura, Processos e Instituições	70
Uma proposta preliminar de articulação: instituições e processos	73
Processos fundamentais e a dinâmica das federações	80
O processo legislativo	82

Processos executivos	84
Processos fiscais (orçamentários, sistemas de distribuição)	86
Conclusões	95
ENSAIO 2 – RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	101
Introdução	101
1 Aspectos teóricos das relações intergovernamentais	102
1.1 Poder regional e Federação	104
O poder do “governo central” (GC)	107
O poder dos governos regionais	110
Componentes e determinantes do poder individual	111
<i>A importância do poder coletivo</i>	114
<i>A disputa por poderes na federação</i>	116
<i>Last but not least: “quais interesses, cara-pálida”?</i>	120
<i>A autonomia dos governos locais</i>	121
1.2 Relações intergovernamentais	124
Dificuldades na análise das RI’s: o viés da “ótica da descentralização”	125
Dois traços estruturais relevantes para análise das RI’s	128
A inserção de interesses regionais no governo central: intrastate federalism ..	130
<i>Intrastate federalism</i> e as relações intergovernamentais	132
O Estado Federal Unitário: só descentralização é eficiente?	137
A cooperação intergovernamental – “federalismo executivo”	145
Poder coletivo: a organização horizontal dos governos regionais	149
A face financeira da cooperação	151
O outro lado: conflitos federativos	152
Conclusões	156
2 Relações Intergovernamentais na Federação brasileira	158
2.1 Aspectos histórico-estruturais da federação brasileira	159
a) Conjecturas sobre o século 19 e a República Velha	159
A república dos governadores	168
A “cisão macroregional”	171
b) Presidencialismo e <i>intrastate federalism</i>	173

c) A autonomia municipal	174
d) Vocação para “Estado Federal Unitário”?	178
2.2 Aspectos fiscais e orçamentários das Relações Intergovernamentais	181
“Sístoles”, “diástoles” e a Constituição de 1988	182
Constituição de 1988 e as competências tributárias	187
O desequilíbrio fiscal dos governos estaduais	188
A crise fiscal de 1995	190
A recuperação do poder fiscal da União e a atrofia dos fundos de participação	192
O reequilíbrio de encargos em Educação e Saúde	194
A redução do gasto estadual no gasto público total	196
Instituições de controle orçamentário: regra fiscais	199
2.3 Os conflitos federativos na federação brasileira	201
2.4 A título de conclusões	206
A fragilidade horizontal: inexistência política do coletivo estadual	208
Recentralização ou institucionalização federal?	209
Observações finais	210
ENSAIO 3 – O EQUILÍBRIO VERTICAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	214
Introdução	214
1 Equilíbrio vertical: aspectos teóricos	216
1.1 A estrutura do equilíbrio vertical – <i>vertical gap</i> ou “brecha vertical”	220
Brecha vertical e atribuição de encargos e impostos	223
Brecha vertical, equalização e condicionalidades	225
Desequilíbrio vertical versus desequilíbrio orçamentário	233
1.2 A dinâmica do equilíbrio vertical	235
A mensuração	235
A instabilidade	237
A manifestação	237
A política	238
Arranjos institucionais dedicados ao equilíbrio vertical	240
Momento adequado para ajuste vertical	249
1.3 Conclusões: destacando uma qualificação essencial	250

2 O (des)equilíbrio vertical na federação brasileira	252
Elementos gerais da situação fiscal-federativa no período	254
2.1 A centralização autoritária 1968-1988	261
Antecedentes: o período pós 1946	261
O regime autoritário sem uma federação: 1968-1988	262
Anotações finais sobre o período	268
2.2 A era da Constituição de 1988: descentralização fiscal?	269
1) Impactos imediatos da Constituição	271
2) A receita tributária no período 1991-2010: recuperação do controle federal	275
3) As transferências verticais no período 1991-2010	278
2.3 A evolução das transferências federais totais 1988-2012	280
2.4 A evolução dos fundos de participação	285
2.5 Equilíbrio vertical setorial	289
Conclusões	292
ENSAIO 4 – SISTEMA DE PARTILHA NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	299
1 Sistemas de partilha: aspectos teóricos	300
1.1 Formas básicas de apropriação dos recursos	301
A parcela redistributiva nas federações	303
1.2 Tipologia básica de transferências	307
Função fiscal das transferências	307
As transferências no orçamento cedente: legais versus discricionárias	308
As transferências no orçamento receptor: livres ou vinculadas	310
Um modelo de análise para o sistema brasileiro	337
Devolução e compensação tributárias	346
Transferências redistributivas	349
2.3 A partilha horizontal de recursos	355
O Índice Federativo de Desenvolvimento	356
Os governos estaduais	361
As finanças integradas dos estados: governos mais municípios	368
Conclusões	381

ENSAIO 5 – O EQUILÍBRIO HORIZONTAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	382
1 O equilíbrio horizontal: aspectos teóricos	385
1.1 Condições gerais para equalização horizontal	386
1.2 Paradigmas da experiência internacional com equalização	389
A equalização pela ótica da capacidade de gasto	393
O <i>Sistema Tributário Representativo</i>	395
Sistemas de equalização pela ótica das necessidades	398
Ótica das necessidades: modelos avançados	399
Sistemas rústicos pela ótica de necessidades: modelos paramétricos	401
<i>Aspectos críticos dos Sistemas Paramétricos</i>	403
Uma síntese das opções e o dilema brasileiro	405
1.3 Aprofundando a análise: Sistemas de equalização de receita	410
O método da equalização de receitas	413
O <i>problema com os SER's: receita potencial</i>	417
O <i>problema de regular o grau de redistributividade</i>	418
O <i>uso de dois valores de referência</i>	420
1.4 Conclusões: dois (ou três) sistemas em perspectiva	428
2 Equilíbrio horizontal na Federação brasileira	431
2.1 A evolução dos fundos de participação até 1989	432
2.2 A evolução do FPE pós-1988	437
A explicitação do problema: intervenção do STF a partir de ADI's	441
A "atuação" do Congresso Nacional	448
Uma pausa para reflexão	449
2.3 A evolução do FPM pós 1988	459
Os resultados atuais do FPM	465
Evidências empíricas	466
Observando a distribuição por faixa de tamanho	472
2.4 Conclusões	478
3 Sistemas de equalização de receita: possível alternativa?	480
3.1 Simulações para o caso brasileiro	481
<i>VR de máxima redistributividade</i>	481
A opção de menor redistributividade	485

Equalização e o STF: dificuldades com os VR's	486
O modelo com dois VR's	488
3.2 As dificuldades envolvidas no uso deste modelo	490
Cálculo da receita potencial	491
As supostas limitações do critério de equalização de receitas	495
Conclusões: SER's são uma alternativa?	500
Conclusões finais	502
BIBLIOGRAFIA	506
NOTAS METODOLÓGICAS e ANEXO	518

Apresentação

O livro que o leitor tem em mãos reúne o resultado de mais de duas décadas de dedicação de seu autor ao tema. Ao longo dos cinco capítulos dessa monumental obra, o leitor é convidado a participar de um sobrevoo que oferece uma visão geral do fascinante universo das federações, um universo povoado por espécies diversas, que surgiram em momentos diferentes e que exibem traços e características próprias, instigando o pesquisador a mergulhar nos detalhes para buscar explicações para a identidade do grupo.

Desse mergulho emergem constatações que conduzem a uma conclusão preliminar. A não existência de um modelo ideal que sirva de paradigma para o estudo comparativo de cada um dos casos conhecidos e possa guiar uma análise objetiva do caso brasileiro. Tal constatação força o estudioso a sair da zona de conforto em que se refugiam os menos afeitos a tarefas espinhosas, o que não se aplica ao caso em tela.

As razões para a não existência de um modelo ideal são exploradas em profundidade no capítulo inicial. Ao longo de muitas páginas, o leitor é conduzido por caminhos que permitem uma detalhada observação das diversas motivações que conduziram à adoção desse regime e ao formato particular adotado em cada país, que deitam raízes na história, na geografia, na cultura, na política e em outras características das respectivas sociedades, entre elas diversidades étnicas, linguísticas e religiosas.

Na busca por paradigmas, distintos autores que se dedicaram ao estudo do tema têm buscado classificar o universo das federações segundo a homogeneidade das respectivas populações, o tamanho do território, a herança colonial e o processo de constituição desse regime, se por meio da

união de territórios independentes ou por desagregação de antigos Estados unitários. Alguns desses traços serão encontrados numa radiografia de cada uma das espécies que habitam o universo das federações, embora não sejam suficientes para compor um modelo ideal a ser perseguido.

A profunda reflexão teórica do primeiro capítulo forma o pano de fundo para o posterior tratamento das principais questões que têm presidido o debate do caso brasileiro, examinada em detalhe nos capítulos seguintes, em especial as relativas à autonomia dos governos regionais e às relações intergovernamentais, que misturam a política, a economia, o direito e a administração pública. Mantendo a seriedade da análise, cada um desses capítulos demanda uma extensa e profunda leitura de aspectos teóricos e conceituais que embasam as observações sobre o caso brasileiro e fundamentam críticas pertinentes sobre as distorções de nosso federalismo fiscal.

O tema da autonomia ocupa lugar central nessa longa viagem. Em tese, as bases para a autonomia são estabelecidas no texto constitucional, que define a repartição das competências e dos poderes atribuídos a cada ente federado, inclusive no tocante à capacidade para obter os recursos necessários para exercer suas responsabilidades e dispor de liberdade para administrar os respectivos orçamentos. Mas isso envolve a delicada questão de definir qual é o ponto de equilíbrio a ser buscado em cada caso para combinar a centralização do poder requerida para atender a objetivos nacionais com a descentralização demandada para atender a especificidades regionais.

Desafortunadamente, a economia, a geografia e a demografia não favorecem a ocorrência de qualquer combinação que conduza ao equilíbrio intentado por meio de regras constitucionais, apenas. A concentração das atividades produtivas não gera uma repartição territorial de recursos compatível com o tamanho e o perfil socioeconômico das populações que se distribuem nas diversas unidades que compõem a federação. Não por acaso, portanto, no centro dos debates sobre essa questão situa-se o tema das relações intergovernamentais, isto é, o exame das instituições que regem o relacionamento entre os entes federados, bem como das práticas predominantes.

Quanto maiores forem as disparidades econômicas, sociais e regionais, maiores são as dificuldades para compor um arranjo institucional satisfatório. Ademais, para que qualquer arranjo funcione adequadamente, é indispensável que as regras sejam flexíveis, pois a dinâmica socioeconômica altera a repartição territorial da produção e da população, bem como o perfil social dos habitantes de determinada região, ao passo que mudanças na política interna interferem na operação dos instrumentos utilizados para buscar o equilíbrio, exigindo mudanças frequentes para evitar o acúmulo de distorções.

As transferências intergovernamentais de recursos financeiros são os principais instrumentos universalmente aplicados para buscar a solução mais satisfatória para ajustar a repartição dos recursos financeiros ao tamanho das responsabilidades que recaem nos ombros dos governos regionais. Elas se dividem em duas categorias: as que tratam de atenuar o efeito da concentração das bases tributárias no governo central, buscando atenuar os desequilíbrios verticais mediante a entrega de recursos controlados pela União às unidades que compõem a federação. E as que tratam de reforçar a solidariedade do conjunto por meio da entrega de recursos arrecadados nas unidades economicamente mais fortes para aquelas cuja base econômica é insuficiente para atender às necessidades das respectivas populações.

A natureza e as características dessas transferências constituem o foco principal dos estudos e dos debates sobre as virtudes e os problemas que afetam o universo das federações. Nelas se misturam as questões que exploram o eterno conflito entre centralização, descentralização e autonomia. Como o exercício pleno da autonomia regional só existe quando a autonomia política é sancionada pela autonomia financeira, o tema ocupa lugar central na discussão do federalismo fiscal e no livro que o leitor tem em mãos.

Princípios e conceitos desenvolvidos ao longo do tempo, para guiar o desenho e a operação dos regimes de transferência adotados em distintos países, buscam indicar o caminho para alcançar a equalização fiscal, assim entendida a situação em que a repartição dos recursos financeiros iguala o tamanho dos orçamentos da cada unidade federada ao tamanho das

necessidades que eles precisam atender. Mas na prática, nenhum modelo adotado, mesmo aqueles considerados como referência, a exemplo do australiano, é capaz de atender satisfatoriamente à condição para a qual foi concebido.

Ainda que fosse possível alcançar o modelo idealizado pelos especialistas, permanece aberta a questão da autonomia e esse é o aspecto que concentra a preocupação do autor. As transferências devem ser livres, isto é, os recipientes devem dispor de total liberdade para decidir como os recursos serão aplicados, ou é necessário estabelecer condições quanto ao uso dos recursos com o propósito de atender ao princípio de que o Estado nacional deve assegurar a todo o cidadão, independente de onde ele nasceu e vive, iguais condições de acesso aos serviços indispensáveis à ascensão social, como preconiza a figura do moderno estado do Bem-Estar social e como estabelece a constituição alemã?

O autor debruça-se sobre essas questões com a meticulosidade que lhe é peculiar, combinando a exposição de conceitos com a análise da literatura que aborda as aplicações práticas desses conceitos e a realização de uma detalhada análise empírica do caso brasileiro, para destacar as causas principais das distorções existentes em nosso país: a inflexibilidade das regras que comandam as transferências intergovernamentais, a multiplicação de regimes instituídos em distintos momentos do tempo para atender a questões específicas, e as dificuldades enfrentadas para abandonar uma visão ultrapassada das disparidades regionais no território brasileiro que projeta um quadro existente há mais de meio século ignorando as enormes mudanças processadas na geografia econômica regional nesse período.

Para ilustrar o efeito desse último fato apontado, ele se dedica a construir uma nova medida das disparidades regionais na forma de um índice federativo de desenvolvimento, com o objetivo de ressaltar o tamanho das distorções que a preservação da velha matriz regional, nos critérios adotadas para a repartição das modalidades mais importantes de transferências intergovernamentais na federação brasileira, acarreta na maneira como se apresenta hoje em dia a repartição da capacidade fiscal dos estados e municípios brasileiros.

Todas as questões exploradas sobre o tema voltam à cena no capítulo final, no qual proposições para reformar o federalismo fiscal brasileiro para aproximá-lo das melhores práticas encontradas no mundo das federações são discutidas e apresentadas. De novo, como é bem assinalado, não há como extrair paradigmas que orientem a busca de um regime ideal, pois na essência a decisão sobre o grau de redistributividade a ser perseguido em cada caso é eminentemente política.

Isso não significa, todavia, que todo o esforço despendido pelos estudiosos do tema e pela profunda análise do caso brasileiro contida nesta obra se resume a circular no pequeno universo dos que se dedicam ao tema. Ao contrário, são extremamente relevantes para subsidiar o debate político que deve conduzir às reformas necessárias para alcançar o melhor resultado possível. Nesse debate, será impossível ignorar todas as lições aqui contidas, embora seja imprevisível o tempo em que muitas das ideias expostas de maneira clara e objetiva ajudem a realizar as mudanças que se fazem necessárias no federalismo fiscal brasileiro.

Sérgio me acusa de ter sido o responsável pela sua incursão no mundo das federações. Mas se foi assim não tenho do que me arrepender. O livro que o leitor tem em mãos se tornará uma referência obrigatória para todos que tiverem o interesse e a disposição de seguir seus passos e continuar explorando a diversidade desse universo.

Boa leitura.

Fernando Rezende

Introdução

Este trabalho revisita, reorganiza e aprofunda uma parte dos resultados de duas décadas de dedicação pessoal às questões do federalismo brasileiro. Ele foi composto sob a forma de ensaios, basicamente para evitar as dificuldades (para mim e para o Leitor) de um tratamento conjunto e integrado da vasta problemática do federalismo e do federalismo brasileiro. Minha esperança é que a divisão em cinco ensaios razoavelmente autônomos torne mais fácil e compreensível a leitura.

Ele se compõe (peço ao Leitor que examine rapidamente o Sumário) de um ensaio estritamente teórico e de outros quatro que são híbridos: estes contêm uma primeira parte que desenvolve o que considero teoricamente relevante sobre o tema, e uma segunda parte que analisa o mesmo tema para a realidade da federação brasileira. As primeiras partes destes ensaios fazem amplo uso da análise comparada e da literatura teórica internacional sobre federalismo.

Os dois primeiros ensaios foram escritos especificamente para esta tese. O conteúdo dos outros três já foi apresentado em trabalhos anteriores. Os ensaios 3 e 4 tiveram versões anteriores mais antigas, o que exigiu uma completa reformulação empírica, atualizando-se os dados para 2011 ou 2012. Neste processo, pelo fato de que as versões originais eram limitadas sob o ponto de vista teórico, os ensaios acabaram por ser efetivamente reescritos. Somente o Ensaio 5 tem versão recente (Prado, 2012), tendo sofrido pequenas alterações limitadas ao corte de diversas passagens e redução da parte empírica.

O primeiro ensaio é o único estritamente teórico. Ele busca desenvolver um quadro de referência para todos os demais. A ideia lá desenvolvida é que as federações são sistemas que, no essencial, negam o Estado Unitário e, ao mesmo tempo, contraditoriamente, estão condenadas a buscar permanentemente a *emulação das funções deste Estado Unitário*. Realizamos, adicionalmente, uma ampla discussão sobre os fatores determinantes da opção pela forma federativa, tendo em vista demonstrar,

entre outros pontos, que o Brasil é um caso único, *sui generis* no que se refere ao “processo fundador” da federação. A ideia básica desenvolvida neste ensaio – a federação entendida como emulação do Estado unitário – será desenvolvida e desdobrada nos quatro ensaios seguintes.

O segundo ensaio, embora conte com uma ampla análise da federação brasileira, deve ser entendido, na sua parte teórica, como uma extensão e complementação da discussão do Ensaio 1. Ele aborda, nesta parte, a questão das relações de poder entre níveis de governo nas federações e busca aprofundar o problema das relações intergovernamentais (formais e informais) que permitem ao conjunto de governos emular as funções do Estado Unitário. Na sua parte aplicada, discute a tese de que existe uma fragilidade congênita do nível de governo estadual nas relações intergovernamentais brasileiras.

Esta parte teórica contida nos dois primeiros trabalhos é resultado da minha crescente insatisfação com os limites da análise econômica para iluminar teoricamente a questão do federalismo, e da consequente necessidade de enveredar pelos caminhos da Ciência Política, do Direito e da História. Isto envolve um duro aprendizado (que estou tardiamente apenas começando) e a chance de cometer muitos erros, mas é um risco necessário. No tratamento das federações, a Economia, e em particular o Federalismo Fiscal nunca conseguiram escapar de uma abordagem estritamente normativa, construindo mundos ideais que nos contam “como deveria ser”, em nome da eficiência. As proposições positivas, o “porque é” e “o que virá a ser” são decepcionantemente frágeis e pobres.

Os três ensaios restantes (os ensaios 3, 4 e 5) se mantêm estritamente no âmbito do federalismo fiscal, coerentes com minha formação de economista dedicado ao estudo das finanças públicas, envolvendo um grande esforço para escapar do “normativismo” inerente à arte. O núcleo destes ensaios foi mantido conforme a concepção original, embora tenha sido feita total revisão dos dados estatísticos, atualizados para 2011-2012.

O foco dos três ensaios é a distribuição de recursos fiscais entre governos nas federações. Eles decompõem um processo fiscal que se desenrola entre a arrecadação dos recursos fiscais pelos três níveis de governo e sua disponibilização final para estes mesmos governos, resultado que é viabilizado pelo sistema de transferências intergovernamentais. Para fins analíticos, adotamos uma abordagem que é usual e consensual na literatura especializada. Decomposemos o problema em três aspectos: o

equilíbrio vertical, o sistema de transferências e o equilíbrio horizontal. O primeiro define o problema fiscal central nas federações: distribuir de forma adequada e equilibrada a receita fiscal entre governos. O segundo aborda o instrumento pelo qual esta distribuição se efetiva, as transferências verticais. O terceiro aborda um aspecto particular e de enorme importância neste sistema de transferências, que são os sistemas destinados a reduzir desigualdades inter-regionais, também chamados sistemas de equalização.

Uma observação muito importante, essencial mesmo para os Leitores deste trabalho. Há um certo descompasso entre o que é proposto como método no Ensaio 1 (complementado pela parte teórica do Ensaio 2), e o que é praticado como análise comparada e observação do Brasil nos três outros ensaios. Estes três ensaios não logram uma aplicação completa daquela metodologia, principalmente porque eles correspondem a etapas anteriores do meu pensamento, ainda totalmente preso ao federalismo fiscal mais estreito. O Ensaio 1 é o mais recente, e propõe alguns aspectos metodológicos que demandam pesquisas de natureza distinta daquela que foi realizada nos três ensaios mais antigos.

O Brasil não desenvolveu, ao longo do tempo, massa crítica e estrutura intelectual para olhar a si mesmo como uma federação. Para Francisco de Oliveira (1999), “é uma Federação sem Federalistas”, e considero perfeita a colocação. Em outras palavras, *o Brasil é, dentre as grandes federações, aquela que tem a menor densidade de corpos intelectuais e acadêmicos dedicados ao estudo do federalismo, e que apresenta, ao mesmo tempo, instituições públicas menos desenvolvidas para lidar com problemas federativos e a burocracia pública menos preparada e informada sobre temas típicos do federalismo fiscal*¹. Esta situação de atraso intelectual e acadêmico no tema pode servir como explicação, para o leitor, para alguma discrepância que encontrará entre o tratamento teórico que dou a alguns temas, discussão esta referida, na medida de meu alcance e competência, ao “estado das artes” na discussão internacional, e a correspondente análise das instituições e práticas brasileiras relativas ao tema, bastante primitivas.

A extensão talvez excessiva do trabalho decorre da minha convicção de que, dada a acima referida “alienação” das elites públicas sobre o

¹ Países como Índia, Alemanha, Canadá e Austrália tem, todos eles, diversos centros de estudos dedicados ao federalismo, e algumas centenas de scholars totalmente especializados no tema, além de um nível superior de formação e informação das elites governamentais sobre o tema.

Federalismo, alguns conceitos fundamentais mereciam um tratamento didático que expusesse sua articulação e sua importância na formulação prática das políticas. Isto – provavelmente exacerbado pelo viés de três décadas de atividade didática e algum vício pessoal – levou-me a detalhar talvez demasiadamente alguns aspectos.

Devo reconhecer uma dificuldade e limitação do método de “ensaios” aqui adotado. Existem temas que estão presentes e são essenciais em todos os ensaios, como, por exemplo, os chamados “fundos de participação de estados e municípios”, o SUS, o Fundeb. Os três sistemas são complexos e totalmente específicos. Fomos forçados a trata-los de forma fragmentada, nos quatro ensaios aplicados, em cada um acentuando um aspecto destas instituições. No caso dos fundos de participação, pela importância e complexidade das regras, para o Leitor não familiarizado sugerimos a leitura prévia do Box 1 (p. 443), que resume sua evolução até 1989. A partir daí os ensaios suprem adequadamente.

O Ensaio 5 muito deve, técnica e intelectualmente, à competência de três técnicos de governos estaduais, com quem tive o prazer de interagir nas atividades do Fórum Fiscal dos Estados, e de quem recebi valiosa colaboração: Alessandro Melo da Silva e Rivaél Aguiar Pereira, da Sefaz-Goiás, e Gedalva Baratto, Sefaz-PR.

Agradeço muito ao Instituto de Economia da Unicamp, na pessoa de seu Diretor Prof. Dr. Paulo Sérgio Fracalanza, pela boa vontade em viabilizar a publicação deste extenso trabalho, assim como ao excelente trabalho de editoração realizado por Célia Maria Passarelli, que lutou bravamente com minhas centenas de gráficos e tabelas.

Finalmente, cabe uma relevante nota final de agradecimento. Ao professor Fernando Rezende, seguramente a maior autoridade sobre o tema federalismo no país. Primeiro, por ter-me atraído para a pesquisa neste campo, quando, vinte anos atrás, dirigia o Ipea. Segundo, por todos os anos, desde então, de colaboração e troca de ideias intensa em diversas frentes de trabalho. Com toda certeza, esta obra não existiria sem o incentivo das várias empreitadas conduzidas pelo ilustre Professor, das quais tive a honra de participar.

Campinas, setembro de 2017.

Ensaio 1

Federação, Federalismo e Estado Unitário

A análise científica das federações é um campo tipicamente multidisciplinar. É uma área de conhecimento que congrega com o mesmo entusiasmo e produtividade economistas, cientistas políticos, sociólogos, advogados constitucionalistas e, em menor dimensão (o que é lamentável) historiadores. Cada uma destas tribos tem preocupações específicas, e muito frequentemente desenvolvem métodos e conceitos também próprios, o que dificulta em muito qualquer tentativa de apreciação mais abrangente do que os diversos campos têm logrado obter. Não são muitos os esforços de síntese e diálogo entre as várias disciplinas.

É, no entanto, claramente evidente que este complexo objeto envolve aspectos cruciais em todas estas frentes. Não é possível chegar a resultados consistentes abordando apenas as questões fiscais de forma independente das instituições políticas vigentes, e vice-versa. Em grande parte dos casos, é imprescindível o olhar sociológico, dada a heterogeneidade das sociedades envolvidas. Como pretendemos argumentar à frente, não é possível entender plenamente as estruturas federais existentes hoje sem que contemplemos o processo histórico que levou à opção pela forma federal, com destaque para a evolução das estruturas jurídicas que a foram conformando ao longo de tempo.

Esta grande síntese não está ao alcance da nossa competência, é provavelmente impossível, mas estes argumentos sugerem que, pelo menos, devamos abandonar a zona de conforto dos debates e linguagens das tribos específicas, e buscar uma visão abrangente do problema. Com este espírito, e nos estreitos limites de nossa competência, este primeiro Ensaio visa tratar de questões teóricas e aplicadas mais gerais, estabelecendo um quadro de referência para o que é desenvolvido nos demais ensaios.

Nas seções 1 e 2, a pergunta é: o que são “federações” e o que é “federalismo”? Nossa resposta a esta questão toma caminhos tortuosos. Para nossa definição de federação, propomos primeiro um princípio geral definidor, na seção 1, para depois chegar propriamente a um conceito de federação na seção 2. Discutimos nesta mesma seção a conceituação pertinente para o termo “federalismo”.

A seção 3 focaliza outras questões fundamentais: porque existem federações? Qual a relação existente entre as federações existentes e a forma predominante do Estado Unitário? Para isto, a seção aborda dois amplos aspectos da evolução histórica das federações, discutindo, primeiro, os determinantes fundamentais que conduziram originalmente à opção pelo arranjo federal, para as 21 federações existentes. Em segundo lugar, discutimos a relação das federações com a evolução das funções do Estado capitalista Unitário.

Na seção 4, a pergunta básica é: “como devem ser analisadas as federações?” Buscamos sugerir alguns caminhos metodológicos, todos eles derivados da análise realizada nos itens anteriores, que orientem o processo de análise das federações contemporâneas.

1 Federação e estado unitário

Nosso ponto de partida é uma proposição de ordem geral, que vai orientar tudo o que se segue neste Ensaio. Entendemos que *as federações são, no essencial, arranjos institucionais que buscam a melhor aproximação possível à forma do estado unitário (EU) ao mesmo tempo em que o negam e anulam e, como tal, na medida em que logram esta aproximação contraditória, estão sujeitas às mesmas restrições que a ele se impõem, além de outras que derivam da sua forma própria/específica.*

A referência a “restrições” acima indica, em outras palavras, que a federação na sua totalidade necessariamente tem que executar, através de uma estrutura “não centralizada”¹ no mínimo as mesmas funções que são exercidas pela estrutura hierárquica do EU. Isto significa que a federação, no essencial, é um EU que não pode (ou opta por não) se realizar plenamente, devido à necessidade maior de preservar a individualidade de suas partes, e, portanto, fica essencialmente nos limites de um pacto (*foedus*) no qual o poder absoluto do Estado Nacional Unitário é anulado. Mas, paradoxalmente, este EU “incompleto”, “parcial” ou “peculiar” tem que lidar **no mínimo** com os mesmos problemas que se colocam para o EU “puro”.

Estas restrições se expressam, nas federações modernas, entre outros aspectos, na necessidade da cooperação intergovernamental e de muitas outras instituições específicas. Qual é a referência, o pano de fundo destas instituições? É exatamente superar os obstáculos impostos pela autonomia regional à execução eficiente de funções que têm, necessariamente, uma dimensão supra regional, e exigem o trabalho integrado dos governos central e regionais. De alguma forma, *as federações têm que reproduzir, com instituições específicas, as funções essenciais que são executadas pelo Estado Unitário.*

Podemos acrescentar também que as federações buscam, em cada momento, uma aproximação **a um determinado Estado Nacional, historicamente determinado**. As funções que este Estado executa, os direitos que ele garante e o padrão de vida social-comunitária que ele gera são requisitos aos quais a forma federal tem que atender. Muito relevante neste sentido é o fato de que o Estado Nacional que emerge da Segunda Grande Guerra é um estado com forte pendor para a homogeneidade e universalização de direitos, equidade nas condições de vida, integração de mercados nacionais e internacionais, todos estes aspectos geneticamente contrários à individualização das regiões e à autonomia de suas sociedades e sistemas políticos.

A principal manifestação deste princípio básico – de que as federações têm que emular o Estado Unitário – é que lhes é inerente e imprescindível a criação de um governo federal, que, para todos os efeitos,

¹ Este conceito vem de Elazar (1987), retornamos a ele mais à frente.

é uma versão atenuada do Estado Nacional. Não é **nacional** na medida em que não detém mais todas as funções que cabem ao setor público, mas é **nacional** no sentido de que tudo o que ele faz é referente à totalidade do território e da população que constitui a comunidade política. O grau em que este governo federal se afasta das funções do Estado Nacional é variável e uma característica que distingue as federações, mas um conjunto mínimo de funções lhe é imprescindível, sob risco de se descaracterizar a própria existência da nação-federação enquanto um coletivo social, econômico e político, e se transformar a “federação” num amontoado de regiões totalmente autônomas². No outro extremo, o deslocamento de parcela crescente das funções para um padrão uniforme e centralizado nas mãos do governo federal pode levar ao ponto em que se questione mesmo o sentido da opção federativa.

Iremos desdobrar esta afirmação sob pontos de vista teórico, histórico e institucional, ao longo deste Ensaio. A principal motivação desta abordagem é evitar o que entendemos ser um equívoco da maior parte da literatura sobre federações, que é analisá-las por si mesmas, como se fossem entidades/arranjos únicos e originais, desconsiderando que *as federações sempre estão referidas às funções do estado unitário*. Isto impede, a nosso ver, a compreensão adequada destes sistemas político-fiscais.

É adequado colocar já agora duas implicações gerais desta proposição. Primeiro, *na medida em que buscam emular o Estado Nacional unitário, as federações estão sujeitas à evolução histórica das funções do Estado Nacional*. Por exemplo, nenhuma democracia contemporânea, por ser federação, está isenta da pressão para atender, em alguma medida, aos padrões e requisitos do Estado de Bem-Estar Social. A expansão desta forma específica de Estado Nacional, na primeira metade do século 20, é essencial para o entendimento dos processos de federalização no mundo ocidental naquele período. Assim, a análise do processo de evolução que levou às federações tem que ser feita a partir da evolução das funções do Estado em geral, cuja forma completa, paradigmática é o Estado Unitário.

² Evidentemente estamos excluindo deste raciocínio as funções que são constitutivamente nacionais e prerrogativa exclusiva do governo federal, tais como o controle das forças armadas, da moeda e de outras variáveis desta dimensão. Estamos nos referindo apenas as funções que podem ser alocadas alternativamente entre governo federal e governos regionais. Em outras palavras não existe governo federal que se mantenha nos limites das funções essenciais: moeda, câmbio, forças armadas, etc.

Corolário importante é que o perfil destas funções do Estado Unitário pode ser de molde tanto a favorecer a forma federativa como a rejeita-la. O Estado Unitário em sua infância, quando da constituição dos grandes estados nacionais na Europa, era eminentemente centralista, por decorrência das próprias funções a que se propunha. Por outro lado, o Estado Unitário que emerge da segunda grande guerra é tendencialmente centralizador no plano legislativo e normativo, por força do seu compromisso com a dimensão social da intervenção, mas ao mesmo tempo é descentralizador no que concerne à execução dos serviços, por priorizar funções que são tipicamente apropriadas à execução pelos governos subnacionais.

Segundo, esta abordagem abrange tanto os processos pelos quais entes em alguma medida autônomos se juntam para criar o estado nacional como os processos inversos, ou seja, aqueles em que um estado unitário se transforma em federação, uma vez que implica o abandono da forma unitária como condição necessária para manter a melhor aproximação possível a ela. Damos menor importância a estes últimos casos basicamente porque, até o presente momento, eles são raros e peculiares³.

Alguns autores, analisando as implicações da opção por sistemas federais, situam no problema do oportunismo a principal perturbação decorrente⁴. A autonomia permitiria que governos regionais atuassem de forma oportunista de diversas formas, transferindo encargos para outros governos (horizontal e verticalmente), acionando poder de veto em decisões que os prejudicam sem considerar interesse geral, etc. Isto é correto, mas não pode receber o atributo de principal perturbação. A adoção da forma federativa, quando comparada com o EU, envolve problemas específicos que independem da atuação oportunista dos governos regionais. Mesmo que estes incorporassem plenamente o espírito cooperativo e fosse possível extinguir o oportunismo, ainda assim a estrutura federativa traria consigo complicações e dificuldades, todas elas decorrentes do *abandono da forma unitária sem que seja possível abandonar as funções do estado unitário*. As tarefas continuam as mesmas, incidem sobre um mesmo território e mesma

3 Casos relevantes existem apenas na segunda metade do século 20: Espanha (apenas parcialmente, não configura uma federação típica) e Bélgica, que também se afasta muito de qualquer padrão contemporâneo de federação.

4 É o caso de Bednar (2005, p. 5-6).

população, mas tem que ser executadas por dois ou três níveis de governos autônomos. Mesmo sem oportunismo, isto envolve dificuldades específicas, que não se colocam (ou são minimizadas) na estrutura hierárquica do estado unitário.

Quais os problemas principais?

- Coerência e articulação nas atividades legislativas, mesmo com parlamentos regionais autônomos para legislar sobre amplo espectro de temas.
- Equilíbrio fiscal orçamentário, mesmo com múltiplos orçamentos e múltiplos centros capazes de endividamento.
- Harmonização tributária, mesmo com múltiplos sistemas tributários.
- Distribuição eficiente de recursos entre necessidades no espaço nacional, mesmo com múltiplos centros orçamentários arrecadando e dispendo sobre o gasto.
- Organização da prestação de serviços – dois ou três níveis de governo autônomos atuando sobre o mesmo espaço geográfico e um mesmo corpo de cidadãos.

2 Um conceito de Federação e Federalismo

Na seção anterior apresentamos um princípio geral que orienta nossa análise – a precedência teórica do Estado Unitário. Nesta seção vamos buscar uma conceituação adequada para os termos “federação” e “federalismo”, que seja compatível com as premissas lá colocadas.

A literatura sobre federalismo, particularmente a de inspiração jurídica, tem uma peculiar e às vezes exótica discussão semântica envolvendo os termos **federalismo** e **federação**. Muitos sustentam que o conceito **federalismo** deve ser entendido apenas como uma ideologia⁵, e propõem algum outro conceito para definir o estudo científico das questões federativas (por exemplo, “federalogia”). Esta perspectiva decorre, em última instância, de que o conceito é um “ismo”, o que designa, no essencial, uma prática em determinado campo de ação humana material

5 Burgess (1993); Souza (1999) e Ferrari Filho (2010) fazem um interessante apanhado deste ponto de vista entre os juristas.

(paraquedismo, paisagismo, contorcionismo) ou político-intelectual (nihilismo, conformismo, comunismo, etc.). Nas acepções não filosóficas e abstratas, o termo tem duas faces: sempre envolve alguma forma sofisticada ou rudimentar de ideologia (seguramente paraquedismo a contém) e ao mesmo tempo, designa um conjunto de práticas materiais, políticas e/ou intelectuais nesta determinada área de atividade humana privada ou pública.

Quando nos referimos a modelos de organização social, política ou econômica, estas duas faces são bem marcadas. Capitalismo pressupõe tanto uma ideologia como uma prática (entendida aqui como um conjunto de instituições). Da mesma forma, socialismo, comunismo, anarquismo e também.... Federalismo.

Portanto, federalismo não pode ser tido como um conceito primário, fundamental, mas apenas a manifestação – ideológica ou institucional – de algo a ser previamente definido. O fato de existir um componente que pode ser chamado de ideológico no federalismo não autoriza que se desconsidere sua conotação principal, a de *referir uma determinada prática ou forma de ação própria – política e fiscal, para o que nos interessa aqui – de um tipo de sistema político específico, as federações.*

O que nos leva ao conceito realmente central, o de “federação”. Aqui a dificuldade decorre da propensão de muitos autores para enxergar um *contínuo* de formas alternativas de organização política contrapostas ao Estado Unitário típico, todas elas envolvendo, de alguma forma, um conteúdo “federal”. Entendemos que é mais adequada uma definição mais restritiva, que nos permita separar as “federações puras” das diversas modalidades existentes de “arranjos com traços federativos”.

Tomando como referência algumas conceituações propostas por importantes autores, poderíamos dizer que a adequada definição de federação exige/envolve:

- 1) *Um “princípio federalista”*, entendido como uma característica estrutural que identifique e discrimine de forma clara as federações perante outras formas de “negação” do Estado Unitário puro.

Nos termos sintetizados por William Riker:

Federalism is a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central

government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions (Riker, 1964).

Esta formulação ainda bastante genérica pode ser tornada institucionalmente mais precisa, como faz Gibson:

Federation can be defined as a national political community with dual (or multiple) levels of government, each exercising exclusive authority over constitutionally determined policy areas, but in which only one level of government – the central government – is internationally sovereign (Gibson, 2004).

Ou, ainda, agora com total precisão, como faz Jenna Bednar (2005, p. 4).

The following three structural features define a federation:

Geopolitical Division. *The polity's territory is divided up into mutually exclusive states (or provinces, Länder, etc.) The existence of each state is constitutionally recognized and may not be unilaterally abolished.*

Independence. *The states and federal government are independent of one another. In general, this independence is established constitutionally through electoral independence, where each government is held accountable to its constituents, although nondemocratic forms of independence may be available.*

Direct Governance. *Authority is shared between the state and the national governments, which each govern their citizens directly, so that each citizen is governed by two authorities. Each level of government is sovereign in at least one policy realm. This policy sovereignty is constitutionally declared.*

No essencial, os elementos contidos nas duas primeiras estão explicitados na terceira definição.

A essência desta abordagem conceitual reside na necessária combinação de “self rule e shared rule”, o que pressupõe a divisão territorial coincidindo com a atribuição do poder regional a governos eleitos. Em outras palavras, ela se apoia na existência de personalidade política autônoma para governos regionais, com governantes em geral eleitos e pelo menos uma câmara de representantes também eleitos, o que tem como contrapartida a necessária redução do poder abrangente da

autoridade nacional, que deixa de ser o Estado Unitário absoluto e se torna o governo federal, um entre muitos, ainda que mais poderoso.

Este primeiro elemento indica, contudo, apenas os elementos estruturais, estáticos que delinham o espaço de atuação dos agentes no sistema federal. O conceito de federação deve incluir, necessariamente, uma dimensão processual, dinâmica, que reflita a prática dos agentes no contexto desta estrutura e, eventualmente, buscando a revisão/reforma da estrutura. O que nos leva ao segundo elemento constitutivo das federações:

- 2) ***Em segundo lugar, a conceituação de federação envolve a decorrente existência de um conjunto específico de instituições que permitam o bom funcionamento do sistema estruturalmente definido como federação, ou seja, que cumpram o papel de emulação do estado unitário.*** Estas são tantas políticas (governos autônomos e legislativos eleitos a nível regional, câmara alta com regras de representação que permitam a expressão dos interesses regionais, etc.) quanto fiscais (sistemas fiscal-orçamentários autônomos a nível regional, mecanismos de distribuição inter-regional de recursos, sistemas de controle do resultado fiscal e do endividamento entre níveis de governo, etc.).

Trata-se de um sistema de instituições fundamentais que viabilizam a operação dos sistemas político e fiscal num arranjo sujeito ao princípio federalista. Sendo este o elemento central da argumentação, iremos retoma-lo com mais profundidade em itens posteriores.

E entendemos ser fundamental um terceiro elemento:

- 3) ***a existência de um elemento estrutural de assimetria na divisão de poderes, onde o governo federal tem poderes mais abrangentes e que subsumam, sob diversos aspectos, os poderes e prerrogativas dos governos regionais.***

Um elemento importante deste conjunto específico de instituições é o caráter não simétrico da divisão de poderes proposta pelo princípio federalista. Caso contrário, estaríamos retornando à visão tradicional dualista de K.C. Wheare, onde os dois níveis de governo se colocam em posição de igualdade. Isto não ocorre nas federações modernas, e temos que registrar, portanto, esta condição adicional importante, qual seja: o

governo central é estruturalmente o elemento aglutinador e mantenedor da coesão no plano nacional.

*Em suma, o que entendemos por Federação é um sistema onde existe um governo federal que é o eixo, a instituição integradora do sistema, coexistindo com governos regionais autônomos dotados de legítimo poder derivado do voto popular, mas restrito a alguns poderes constitucionalmente definidos. O governo federal não tem condições concretas para atuar como governo **nacional**, pois parte de seus poderes são concedidos às regiões e seus governos, mas ele cumpre um papel crucial de elemento ordenador do sistema, ao estabelecer códigos e diretrizes de caráter geral que orientam e dão forma ao perfil institucional do país/federação. Predomina, de qualquer forma, a ideia do princípio da não centralidade, ou seja, não há um centro “natural” de poder, mas dois níveis de poder que são equânimes no que se refere à sua base, a expressão da vontade popular através do voto.*

Sob este ponto de vista, não existe federação quando não existe governo federal, e também não existe federação quando o sistema mantém, de alguma forma, a existência de Estados Unitários plenos. Retomamos este ponto à frente.

As definições de *federação* e *federalismo* apresentadas acima são evidentemente restritivas em pelo menos três sentidos. Primeiro, porque nosso conceito reafirma plenamente a afirmação taxativa de Alfred Stepan:

In a strict sense, only a system that is a constitutional democracy can provide credible guarantees and the institutionally embedded mechanisms that help ensure that the law-making prerogatives of the subunits will be respected (Stepan, 2004, p. 8).

De fato, não há como compatibilizar os requisitos básicos de uma federação com a ausência dos requisitos mínimos de uma democracia constitucional. Qualquer regime não democrático é incompatível com o *princípio da não centralidade*, ou seja, com a autonomia dos governos regionais em relação ao poder central. Todos os experimentos federais autoritários relevantes – Rússia pré-91, Iugoslávia com Tito, Brasil no período militar, assim como vários experimentos coloniais – implicavam a efetiva subordinação dos governos regionais ao Centro, reduzindo o caráter federal a uma mera formalidade sem conteúdo. O que está na base do

princípio federalista é exatamente a soberania do povo expressa democraticamente em dois níveis, o que permite constituir um poder regional independente do poder central, embora limitado pelo balizamento constitucional geral que define a Federação como um corpo político íntegro.

Em segundo lugar, nossa noção de *federação* exclui um amplo conjunto de sistemas político-fiscais que são usualmente discutidos neste contexto, tais como confederações, associações, consorciações, etc. Todos estes casos devem ser tratados como casos particulares onde alguma das características centrais das federações *stricto sensu* é eliminada ou atenuada. Desde as confederações, onde não existe governo federal no sistema (e existem *n* estados unitários), até as consorciações, onde persiste um governo unitário principal e outros agregados e dependentes.

Finalmente, porque nossa noção de *federalismo* exclui um sentido peculiar do conceito muito em voga atualmente, aquele do federalismo entendido como “processo de descentralização”. É necessário algum aprofundamento sobre estes dois últimos pontos.

A ampla diversidade de sistemas com elementos federais

Uma dificuldade na conceituação de federação é a enorme variedade de possíveis arranjos que contem “elementos federais”. Muitos autores, focados apenas nos elementos estruturais, acabam trabalhando implicitamente como se existisse um *contínuo*, que teria num extremo o mais puro estado unitário, e no outro uma federação com máxima autonomia dos governos regionais. Parece-nos mais precisa e útil uma conceituação distinta, que busque caracterizar uma federação típica, e trate os demais casos como variantes ou adaptações deste conceito central.

Daniel Elazar, num dos mais amplos esforços para criar uma tipologia, identifica, em 1987, 19 países que entende serem federações típicas, 21 estados que não são federações, mas apresentam “*federal arrangements*”, e 24 pequenos países, ilhas ou regiões que estabelecem “relações de associação” com estados maiores, o que pode ser visto como forma atenuada de “*federal arrangement*” (Elazar, 1987).

Os casos típicos de “*federal arrangements*” (segundo grupo) são no essencial, países com estrutura unitária e que:

1. concedem, de forma simétrica, diversos graus de autonomia a regiões, nos limites da estrutura hierárquica do estado unitário (o caso do governo local na Inglaterra e nos países nórdicos) ou,
2. contemplam regiões específicas com poderes assimétricos, para atender a peculiaridades étnicas e culturais (Espanha).

Os casos de “associações” são ainda mais anômalos, representam de fato a situação de uma pequena comunidade política que assume uma posição de associação com um estado maior, na maior parte dos casos sendo este estado unitário.

Ao buscar identificar o que é peculiar e característico do primeiro grupo que define, as 19 federações, Elazar recorre àquela que entende ser a inovação fundamental concebida na criação da federação norte-americana: o deslocamento da soberania do Estado para o Povo, e a delegação de poder do Povo para governos regionais, através do processo democrático⁶. Este “golpe de mão” genial dos *founding fathers* (na visão de Elazar, op. cit. p. 40-43) teria permitido conciliar a existência de um estado nacional bastante forte e estados regionais autônomos, pois a soberania é do Povo e estes governos detêm, em última instância, poderes por ele delegados através do voto. Diz ele:

Here, then, was a real difference in understanding that made possible the definitional shift. By creating strong overarching government [refere-se à criação do governo federal], it was possible to aspire to the same goals of political unifications and integration as the Jacobin state, but by removing sovereignty from the state as such and lodging it with the people, it was possible to arrange for power and to set limits on governmental authority. Out of these two shifts there develop what we have come to know as modern federalism (Observações acrescentadas).

Nestes termos, ele entende federação como:

... a polity compounded of strong constituent entities and a strong general government, each possessing powers delegated to it by the

⁶ Nas concepções clássicas sobre o Estado Nacional, a partir de Jean Bodin, a soberania pertence ao estado, e é indivisível. Isto explica a resistência que os teóricos do Estado Nacional no século 19 tinham à ideia de federação (Friedrich, 1968).

people and empowered to deal directly with the citizenry in the exercise of those powers’.

A nosso ver, esta formulação expressa o princípio federalista proposto acima, que se resume na ideia de “não centralidade” proposta por Elazar. Federações “típico-ideais” se caracterizam pela existência de poderes regionais autônomos, constitucionalmente formulados, cuja base é a vontade popular expressa através do voto, e, portanto, portadores de mandato que deriva da soberania do povo, expresso por mecanismos democráticos. O trecho mais longo de Elazar acima indica com clareza o que entendemos por “negar o Estado Unitário”. Sob nosso ponto de vista, acrescentaríamos o outro elemento: a obrigação estrutural de emular o mesmo EU que está sendo negado.

Dentre os 19 casos listados por Elazar como federação, na sua época (1987):

Argentina, Austrália, Áustria, Brasil, Canadá, Ilhas Cômoros, Tchecoslováquia (deixou de ser federação em 1993), Alemanha, Índia, Malásia, México, Venezuela, Nigéria, Paquistão, Suíça, URSS, Emirados Árabes, Estados Unidos, Iugoslávia (desmembrou-se em cinco países entre 91 e 2006)⁷,

18 atendiam às condições indicadas acima, ou seja, definiam constitucionalmente a existência de governos intermediários e apresentam instituições políticas e fiscais que, em última instância, visam tornar funcional o sistema que apresenta esta dualidade de poderes, ainda que com diferentes níveis de descentralização. O único caso em que discordamos de Elazar é a inclusão dos Emirados Árabes, onde duas condições não se realizam: o sistema não contém elementos democráticos mínimos, e não se consolida efetivamente uma esfera central que sustente um equilíbrio de poderes. Este conjunto tem mais a ver com **confederação** do que com federação (retomamos o ponto à frente).

Isto é o que os diferencia dos casos que Elazar chama “estados com arranjos federais”. Nestes, ou a autonomia do governo regional é limitada a algumas regiões (Espanha) ou então envolve a concessão de maior

⁷ Numa listagem moderna, incluir-se-ia Bélgica, Espanha e África do Sul (os quais Elazar em 1987 colocava na categoria “*federal arrangements*”).

autonomia administrativa a partes do Estado Unitário (Inglaterra, Itália, Espanha, Holanda, Dinamarca e muitos outros). Mas *o ponto essencial é que neles o que pode existir é um processo de descentralização/delegação parcial e seletiva, permanecendo sempre a presença soberana do Estado Unitário central como referência fundamental.*

Ou seja, nestes casos de “arranjos federais”, existe inequivocamente um poder central que controla uma estrutura hierárquica. O que ocorre, portanto, é algum grau de descentralização (o que supõe existir um centro), ainda que elevado. Nas federações, por outro lado, pelo menos enquanto tipo-ideal weberiano, existe o que Elazar chama de *contractual noncentralization*.

Federal politics are characteristically noncentralized. That is the powers of government within them are diffused among many center, whose existence and authority is constitutionally guaranteed. [...] Noncentralization is not the same as decentralization, though the latter term is frequently – and erroneously – used in its place to describe federal systems. Decentralization implies the existence of a central authority, a central government that can decentralize or recentralize as it desires (Elazar, 1987, p. 34, grifos nossos).

Isto significa que, nas legítimas federações, não **há delegação de poderes centrais para a periferia do sistema (descentralização)**, mas os poderes em si mesmos são apropriados por dois níveis de governo, com base na soberania do povo expressa pelo voto (federação). É o povo soberano que transfere os poderes aos governos regionais, não supõe a preexistência do Centro.

Decorre deste conceito, também, que alguns arranjos frequentemente definidos como federais não devem ser assim considerados porque não logram constituir plenamente um governo central com atribuições relevantes. Se governos regionais não se confrontam a um governo central, então estamos tratando de um padrão confederativo e não federativo. Examinamos estes casos em maiores detalhes abaixo.

Este atributo fundamental das federações é compatível como nossa ideia expressa na seção anterior, de que as federações buscam uma aproximação ao Estado Unitário, o que pressupõe que ele não existe. Em síntese, para destacar a característica exclusiva do que entendemos por

federações: são aqueles sistemas onde, de fato, inexistem, sob qualquer forma, o Estado Unitário, seja na forma de um governo central com poderes elevados, seja na forma de estados-membros que não cedem poderes para o nível federal. Os demais sistemas – confederações, associações, passando pelos “arranjos federais” – incluem de alguma forma um ou mais estados unitários íntegros e completos. Apenas as federações puras, no sentido definido acima, excluem o estado unitário, contando apenas com governos dotados de poderes parciais (central e regionais, em geral), compondo um sistema político-fiscal que busca a melhor aproximação possível ao estado unitário, mas, ao mesmo tempo, nega sempre sua existência.

Se aplicada nossa definição, países usualmente considerados “federações” deixariam de sê-lo. Tomemos, por exemplo, uma fonte de referência respeitável, que apresenta uma relação mais moderna que a de Elazar: o *Forum of Federations*, instituição com sede no Canadá que se dedica ao estudo das federações. Em seu *Handbook of Federal Countries* de 2005 (Griffiths, 2006), identifica 25 federações, listagem esta que iremos abordar mais à frente em detalhes. Dentre estas, inclui: Espanha, Emirados Árabes, Servia Montenegro e Bósnia-Herzegovina. A Espanha ainda é, no essencial, um Estado Unitário com autonomização assimétrica de algumas regiões. Os Emirados árabes, por sua vez, não têm de fato um governo central e governos regionais eleitos. Trata-se praticamente de uma confederação de estados autoritários, não há eleição de qualquer tipo, os direitos dos componentes são assimétricos. Servia e Montenegro, entre todas as “federações” existentes, é aquela onde menos se avançou na criação de uma dimensão central de governo. Não há arrecadação federal, e os encargos “federais” são restritos a defesa e política externa. O que existe, de fato, é um acordo entre dois estados unitários para coexistência e gestão coordenada de funções, estaria mais para confederação. Bósnia-Herzegovina tem as mesmas características, agravadas ainda pelo fato de se tratar de uma esdrúxula “federação dentro da federação”. O sistema é uma “federação” com dois componentes, um estado sérvio unitário (República Srpska) e uma federação bósnio-croata. A atrofia federal é evidente. O “governo federal” não tem receitas, sendo feito um orçamento anual para prover recursos dos estados membros para suas despesas (Griffiths, 2006, capítulos específicos sobre estes países).

Em suma, se retomamos a conceituação precisa de Elazar, em que nas federações ocorre de fato “não-centralização”, e, portanto, desaparece de fato a ideia do centro e, ao mesmo tempo, os governos regionais não são estados unitários plenos, temos *necessariamente que substituir a imagem do Estado Nacional por um arranjo institucional onde as funções públicas são exercidas por dois focos de poder, autônomos, legítimos e reciprocamente independentes. Não há um foco de poder único, o que torna o arranjo institucional o conceito central e relevante para entender o fenômeno.*

O que não é federalismo

Nossa definição de federação é restritiva e, por consequência, também é restritivo nosso conceito de federalismo, entendido como a *prática política e fiscal das federações*. Isto pretende evitar uma infeliz e oportunista propensão contemporânea para generalizar este conceito de forma a abranger outros aspectos das relações federativas. Existe, em particular, uma abordagem geral que parte, de fato, da ideia de descentralização. Sob esta ótica, há “*federalismo*” quando as atribuições, encargos e o poder político são retirados em alguma medida do controle central e entregues a autoridades regionais e locais. Sob esta ótica, a força, a pujança do “*federalismo*” depende do grau de descentralização existente. Para ela, um país cuja constituição é federal e atende ao princípio federalista, mas o poder é centralizado, não pode ser tomada como federação. Da mesma forma, podemos falar de “*federalismo*” em países unitários, na medida em que suas instituições sejam reformadas no sentido de descentralização (em geral, para governos locais). “*Federalismo*” é, portanto, aqui, muito mais uma “dinâmica unidirecional” voltada para enfraquecer o poder do governo central e dispersá-lo entre governos regionais e locais, algo que existe na medida em que o poder seja delegado ou concedido a instâncias regionais mesmo que não atendam ao princípio federalista.

Esta outra abordagem entende federalismo muito mais como uma prática de distribuição de poderes, portanto aplicável a qualquer tipo de governo, unitário ou federal, cuja existência não é garantida pela mera definição constitucional de instituições pertinentes: uma federação constitucional pode, paradoxalmente, não ser “federal”, e um estado unitário pode ser “federalista”. Neste sentido, o conceito se coloca acima de qualquer arranjo institucional, e passa a designar claramente uma concepção sobre

como deve a intervenção estatal operar, qualquer que seja o arranjo institucional.

Alguns entendem, como Gibson (2004), que esta visão é típica do que usualmente chamamos “federalismo fiscal”. Acho questionável, porque tal rótulo se refere a conjunto tão amplo de autores que não é possível reduzi-los a uma mesma concepção sobre o problema do papel do governo central. Há que considerar também que as principais correntes do federalismo fiscal, embora fortemente normativas, não tem uma proposição pela descentralização *a priori*, mas sim, como em Wallace Oates, seu mais influente teórico, pelo grau adequado e mais eficiente de descentralização, nem mais nem menos, sendo este derivado de considerações relativas à eficiência econômica, como escopo das atividades, externalidades, etc. Mas, por outro lado, concordo plenamente com Gibson quando ele inclui entre os representantes desta visão os grupos intitulados “*market preserving federalism*” ou “*competitive federalism*”⁸. Nestes casos, existe uma clara e definida opção ideológica, que subordina a análise teórica do federalismo ao desígnio maior de reduzir o Estado Nacional. “*Federalismo*”, *nestas escolas de pensamento, é instrumental para a inibição dos poderes do grande Leviathan*. Trata-se da contribuição para a “teoria do federalismo” aportada a partir da Public Choice.

O federalismo fiscal em suas versões mais abrangentes, principalmente Oates, oferece proposições **essencialmente normativas** sobre este tema: nos diz qual é a mais eficiente distribuição de poderes entre os governos. Não há, contudo, qualquer conteúdo positivo nestas formulações, principalmente porque elas ignoram totalmente os aspectos históricos e político-institucionais do problema.

Já as formulações que referimos acima sob a noção de teorias do federalismo como descentralização colocam-se na mesma perspectiva do federalismo fiscal: propõe critérios e argumentos para defender **um determinado grau de descentralização**, mas este é, em geral, normativamente, o grau máximo possível. No argumento de autores como Breton e Weingast predominam abundantes proposições em defesa da

⁸ Refere-se basicamente a autores ligados à escola da Public Choice, que partem de trabalhos seminais de seu maior autor, James Buchanan, e tem em Barry Weingast e Andre Breton suas expressões na literatura sobre federalismo.

descentralização e da redução do poder do Estado, viabilizada através da competição horizontal e vertical entre governos (Breton, 1996, 2002; Weingast, 1995, 1997).

Em franco contraste, os conceitos básicos que formulamos na seção anterior são estritamente agnósticos no que se refere aos méritos da descentralização. Eles abrangem **federações** mais ou menos centralizadas, e o fato de serem centralizadas não retira delas o direito de serem com tal definidas, e nem existe nesta situação qualquer conotação negativa quanto a eficiência e equidade. De fato, esta abordagem encaminha para a observação do que Carl Friedrich chama de “processo de federalização”, ou seja, a *evolução pela qual a sociedade vai construindo e reformando suas instituições federativas seja no sentido de maior centralização seja de descentralização, como forma de ajustar as instituições aos seus interesses predominantes*. Retomamos este autor e este tema fundamental à frente.

Parece-nos que predominam fortemente na bibliografia sobre federalismo das últimas décadas as formulações que enfatizam as vantagens de que o modelo federal busque maximizar a descentralização de encargos e a autonomia dos entes subnacionais. Isto chega a assumir um teor de verdade geral, que passa a ser indistintamente aplicável a qualquer país que tenha uma estrutura institucional federativa. Esta abordagem tem dificuldade para lidar com situações em que as federações são centralizadas, assim como com períodos em que as federações apresentem uma tendência a centralização, e nem por isso deixem de ser eficientes.

3 A dimensão histórica do processo de emulação do Estado Unitário

Nos itens anteriores, colocamos uma diretriz de análise para as federações – a emulação do Estado Unitário – e uma conceituação básica de federação e federalismo. A partir daqui, daremos dois passos no sentido de buscar elementos que sejam úteis para a análise das federações reais. Primeiro, nesta seção, trazemos à discussão duas dimensões históricas da evolução das federações. Na próxima seção, aprofundamos a discussão sobre as instituições específicas que viabilizam a aproximação ao Estado Unitário.

A nosso ver, não é possível qualquer análise sobre uma federação específica sem levar em consideração duas dimensões históricas essenciais.

Primeiro, a compreensão da federação contemporânea exige considerar as condições vigentes e as motivações que levaram à opção inicial pelo arranjo federal (seu “processo fundador”), pois os motivos para a opção determinam, em grande medida, o formato institucional inicialmente adotado, o qual acaba, em geral, deixando fortes restrições sobre o desenvolvimento institucional posterior. Em segundo lugar, é também necessário ter como pano de fundo a evolução mais geral do caráter e das funções do Estado Nacional nos dois séculos em que as federações têm existido. Nossa suposição é que os sistemas federais são uma emulação do Estado Nacional Unitário, e, principalmente, que elas têm que cumprir as funções básicas que, ao longo de tempo, vão caracterizando o Estado Nacional nos sistemas capitalistas. É, portanto, imprescindível a consideração de aspectos históricos relativos às funções gerais do Estado em cada momento da evolução da federação.

Neste ponto, é relevante trazer à discussão ideias de um dos mais instigantes autores da literatura sobre federalismo na primeira metade do século 20: Carl J. Friedrich. Ele desenvolveu a hipótese de que federalismo deve ser adequadamente entendido *como um processo mais do que como uma configuração estática de poderes constitucionalmente definidos*. Neste sentido, sua obra é uma forte contraposição a referida tradição “jurisdicista” no estudo das federações, fortemente centrado na estrutura constitucional de poderes e deveres⁹. Sua preocupação central refere-se a que, de forma geral, a prática federativa é muitas vezes pobremente expressa pelos seus contornos constitucionais, constituindo-se as federações, de fato, muito mais num contínuo processo de redefinição de poderes e posições relativas, as quais refletem as mudanças nas preferências de agentes e grupos sociais. Mas, mais importante, o autor destaca o fato de que as federações se caracterizam por um processo constante e recorrente de redefinição das instituições que regulam as relações intergovernamentais, muitas vezes configurando movimentos de médio e longo prazo que oscilam entre períodos de centralização para outros de descentralização.

It seems at the outset desirable to stress that federalism should not be seen only as a static pattern or design, characterized by a particular and precisely fixed division of powers between governmental levels.

9 Tendência claramente exemplificada, por exemplo, pela formulação de outro importante pensador desta época, K. C. Wheare, autor do clássico “Federal Government” (Wheare, 1963).

Federalism is also and perhaps primarily the process of federalizing a political community. [...] Federal relations are fluctuating relations in the very nature of things. Any federally organized community must therefore provide itself with instrumentalities for the recurrent revision of its pattern or design. For only thus can the shifting balance of common and disparate values, interests, and beliefs be effectively reflected in more differentiated or more integrates relations (Friedrich, 1968, p. 7).

O insight inovador aqui é o entendimento de que federações são sistemas em constante movimento, naturalmente caracterizadas pela necessidade permanente de rever a distribuição de poderes entre governos constituintes e entre estes e o governo central. Assim sendo, um possível critério para avaliação das federações é a existência de instituições adequadas para lidar com este processo permanente.

Aspecto essencial aqui é que não se propõe qualquer juízo de valor sobre os méritos de centralização ou descentralização, pelo contrário, entende-se cada uma destas situações como adaptações, num certo sentido otimizadoras, que são adotadas pelas comunidades em diferentes momentos de sua trajetória.

A obra de Friedrich, escrita nos últimos anos da chamada *Golden Age*, e pouco antes do início da crise do grande Estado keynesiano intervencionista, apontava aspectos que se manifestariam com clareza no período imediatamente seguinte. A crise do Estado de Bem-Estar trouxe consigo, entre outras consequências, a crença e prática dos processos de descentralização, pondo em movimento o referido balanço de poderes e crenças.

3.1 Determinantes fundamentais da existência de federações

Economic justifications for fiscal federalism or decentralized arrangements provided by economists in recent decades were often ex post rationalization of existing historical arrangements (Tanzi, 2007).

Porque determinadas comunidades, uma minoria no conjunto dos sistemas políticos existentes (ainda que uma maioria no PIB e na população), optam pela forma federal? Esta pergunta, a nosso ver, deve constar dos primeiros passos da análise que busque interpretar qualquer das federações

existentes. Aceitando-se as noções propostas na seção anterior, ressalta o fato de que, sob importantes aspectos, a forma federal envolve dificuldades adicionais àquelas que se colocam para a eficiência do Estado Unitário, sem eliminar nenhuma destas. Porque, então, as comunidades políticas optam por esta forma de governo?

A literatura sobre federações costuma associar a adoção da forma federal a três fatores básicos: a busca das *vantagens geradas por um país de maiores dimensões, heterogeneidade étnica e cultural e dimensão geográfica*. Estes argumentos, contudo, quando utilizados isoladamente e fora de um contexto histórico e político específico, não fazem muito sentido. Vejamos.

O primeiro descreve a situação em que, por diversos motivos históricos, existe um conjunto de pequenas comunidades políticas, geograficamente contíguas, cada uma fraca e sem dimensão econômica e política relevante. Nestes casos, havendo ou não homogeneidade, é provável a aspiração por ganhar uma dimensão maior, e por isso maior poder econômico e militar, o que compõe forte motivação para a composição federativa. A motivação pode ser, simplesmente, a existência de ameaças externas¹⁰.

A dificuldade com o argumento assim colocado é que ele aponta logicamente para a constituição de um ou mais Estados Unitários, por excelência a forma que atingiria os objetivos citados. Que esta situação deságue em um arranjo federal exige, portanto, hipóteses adicionais. Não podemos partir de um conjunto abstrato de comunidades políticas autônomas, sem considerar a trajetória histórica que levou a elas.

A heterogeneidade étnica, linguística e religiosa é, aparentemente, o caso historicamente mais duradouro e abrangente entre os argumentos usuais para justificar o arranjo federal. Para muitos autores, ela chega a sintetizar o sentido básico das federações¹¹. A coexistência, em proximidade geográfica, de comunidades distintas em língua, religião e raça é a causa

10 Interessantíssima discussão sob este ponto de vista está em King (1982).

11 Por exemplo, uma leitura atenta do clássico de Lijphart deixa claro que sua concepção de federação é totalmente voltada para o problema da heterogeneidade (Lijphart, 1988, *passim*).

fundamental do caráter federal de muitos países. Segundo Elazar, (op. cit.), escrevendo em 1987:

there are some 3000 ethnic or tribal groups in the world conscious of their respective identities. Of the more than 160 politically "sovereign" states now in existence, more than 140 are multiethnic in composition. More than one-third of those states, 58 to be exact, are involved in formal arrangements using federal principles in some way to accommodate demands for self-rule or shared rule within their boundaries or in partnership with other polities.

No entanto, examinado isoladamente, o argumento não aponta para federação, mas para uma multiplicidade de estados unitários. Aqui o estado unitário emerge como forma de garantir a individualidade das comunidades políticas. A história das federações não é rica em exemplos de comunidades heterogêneas que tenham superado suas diferenças e evoluído para a constituição de um estado federal típico, sem a compulsão de poder externo sob forma de dominação colonial ou imperial. É provável que o único caso seja a Suíça, sob qualquer ponto de vista distinta de todas as demais federações. Se considerarmos os Bálcãs, todas as tentativas de criação de estados maiores pela força fracassaram, e a região acabou se dividindo em inúmeros estados unitários. Também a determinante “heterogeneidade”, portanto, é dependente de condições adicionais para ser efetiva.

A dimensão geográfica é outro fator frequentemente citado de forma simplista como determinante da existência de federações. Embora pareça intuitiva, outra vez, não há nada *a priori* que indique que uma região geograficamente grande deve ser cindida em estados federados apenas porque é grande. Aqui também a intuição básica apontaria para múltiplos estados unitários.

Em suma, estes três fatores tomados em si mesmos e isoladamente apenas apontariam para a criação de grande número de estados unitários. Apenas a sua combinação em situações históricas específicas é que pode explicar o surgimento das federações.

Determinantes gerais

Eu proponho que determinantes fundamentais da origem da maior parte das federações envolvam dois elementos básicos:

1º) Uma dupla condição sociopolítica:

- a) a existência de diversas comunidades políticas individuais em um mesmo espaço geográfico.
- b) a sobreposição de elementos integradores que tornem esta região uma comunidade política maior.

2º) uma motivação dominante: a busca das vantagens de compor um todo maior que propicie maior força militar e econômica.

Múltiplas comunidades políticas como condição para a opção federal

A primeira condição que propusemos introduz, de fato, o componente histórico e político na análise. O argumento é que a federação vai surgir na medida em que se coloquem determinadas condições políticas – *a efetiva existência de uma segmentação em comunidades distintas e que, ao mesmo tempo, existam fatores que levem estas comunidades a convergir para a ideia da união, ou seja, preexista também um conjunto de fatores políticos, econômicos, linguísticos e culturais que gere forças centrípetas no processo político de um determinado espaço geográfico.* A ideia é que estas condições permitem superar as tendências intrínsecas que tanto a dimensão geográfica como a heterogeneidade têm para a constituição de estados unitários.

É necessário, contudo, recuar um passo a mais na genética dos fenômenos: do que dependem estas duas situações políticas, a existência de múltiplas comunidades políticas num mesmo espaço e sua “integração” por elementos de uma comunidade política maior?

Quanto à primeira situação – existência de comunidades políticas diversas – aqui entram claramente os dois determinantes que discutimos acima: a heterogeneidade e a extensão geográfica. Por razões distintas, estes dois fatores determinam a segmentação **política** dos espaços geográficos, particularmente nas condições vigentes nos séculos 16 a 19 no que se refere à infraestrutura de transportes e comunicações. O caso paradigmático de heterogeneidade como fator de regionalização é a Suíça. No entanto, é surpreendentemente pequena a quantidade de países que chegam à federação exclusivamente por este fator. Casos onde a dimensão geográfica é relevante são muitos: América portuguesa, América do Norte, Índia, Rússia, Austrália. No entanto, pode-se legitimamente supor que as regiões

geográficas que compõe hoje o Canadá, ou os Estados Unidos estariam fadadas a se constituírem em uma única nação sob a forma federal? Dificilmente. Reafirmamos: heterogeneidade e extensão geográfica por si mesmos são um fator para a criação de estados unitários, não de federações. Mas são, por outro lado, prováveis causas para a existência de múltiplas comunidades políticas contíguas, o que pode levar a federações.

O que nos leva à segunda condição que supomos ser essencial para emergência da federação: a existência de elementos integradores que compõem, no espaço geográfico, uma comunidade política maior, que reúna as comunidades individuais regionais. Este é um fator de ordem predominantemente política e militar. Só podemos explicar a maior parte dos casos reais de federação se ligarmos estas situações a processos históricos cruciais como a expansão colonial e o movimento sucessivo de expansão e desmonte de sistemas imperiais (império austro-húngaro).

Este argumento exige algum esclarecimento. A ideia de que preexiste uma comunidade política não significa, necessariamente, a plena existência prévia de sistemas de governança centrais estabelecidos e sólidos. Esta última situação ocorre, de fato, por exemplo, no Brasil, na Índia e, parcialmente, em outras colônias inglesas na África. É evidente que esta é uma situação limite, pois o espaço maior já é, de alguma forma, uniformizado por instituições que regulam a vida das comunidades políticas regionais, além de impor alguma uniformidade linguística mínima que se sobrepõe aos diversos dialetos e línguas quando eles existem (Índia).

A preexistência da comunidade política, no sentido que damos ao conceito, decorre, de fato, do próprio processo econômico e político de colonização, mesmo que não se desenvolvam instituições de governança. Se as eventuais populações originais (indígenas) são imprescindíveis para o projeto econômico de exploração e tem que ser incorporadas social e politicamente, e se compõe de grupos heterogêneos, caímos no terceiro tipo-ideal indicado acima, a motivação “heterogeneidade”, como foi o caso da Índia e outras regiões. Mas, quando a ocupação colonial desloca as populações nativas, e ocupa o espaço com emigrantes de língua e cultura similares que se tornam grupos sociais predominantes (Américas do Norte, espanhola e portuguesa), língua, religião e cultura determinam, seguramente, elementos constitutivos da comunidade política relevante. É possível dizer que existe, no fim do período colonial, em embrião, mas de

forma concreta, uma comunidade política que abrange o conjunto das *polities* individuais nos espaços que hoje são Argentina, Venezuela e México, mesmo que, ao contrário do Brasil, a dominação colonial não tenha se expressado na constituição plena de um Estado Nacional mais articulado. *Uniformidade de língua, sistemas rústicos e embrionários de administração colonial como base para articulações econômicas mais substantivas, rudimentos de divisão econômica de trabalho inter-regional, incluindo sistemas rústicos de comércio inter-regional – são fatores que precedem e encaminham a própria constituição do governo central.*

Não se pode, portanto, reduzir a importância do período colonial e das estratégias de dominação utilizadas pelas potências coloniais (dividir para reinar) assim como dos diversos movimentos de constituição e desmonte de impérios no continente europeu, como fatores históricos que determinam ambientes sociais, econômicos e políticos favoráveis à atuação dos determinantes fundamentais descritos acima. Iremos à frente ilustrar a manifestação destas situações nas federações existentes.

A situação típica ideal contida nas nossas duas condições não ocorre frequentemente de forma natural (ou seja, sem presença da força militar externa). Talvez por isto o caso da Suíça deva ser colocado como uma referência central para a compreensão das federações. Lá estão presentes, por razões históricas remotas, tanto a fragmentação em poderes regionais individuais como certa coesão que permite ao fator “tamanho como poder” se manifestar. Na maioria dos outros casos, a coincidência destas condições decorre da imposição pela força, como nos impérios, coloniais ou não.

“Tamanho como poder” como indução essencial

Nosso segundo aspecto determinante é a busca do poder e eficiência obtidos pela constituição de comunidades políticas de maior dimensão. Não temos qualquer dúvida de que este é o fator fundamental a mover tanto a criação das federações quanto a sua persistência no tempo. O determinante relativo à força, capacidade militar, embora enfraquecido no último século, não perdeu vigor. A ele se soma o contexto de progressiva globalização, que não tem reversão à vista, e que coloca sobre os países o imperativo da competitividade, a qual está fortemente correlacionada ao tamanho. Este continuará, portanto, sendo um forte indutor da constituição de sistemas

econômicos de maior envergadura, subordinando, na maioria dos casos¹², os fatores derivados da heterogeneidade.

Primeiramente, note-se que o argumento vale tanto para as situações em que estados individuais se agregam para compor uma federação como no caso, aparentemente contrário, em que um Estado Unitário se cindiu adotando a forma federativa. Em ambos os casos permanece nossa conceituação básica, ou seja, trata-se de movimentos para emular o Estado Unitário sem chegar a objetivá-lo. No caso de estados unitários que se cindem, é evidência de que eles não podem existir como tal, mas é viável uma aproximação a ele através da forma federativa, o que lhes permite manter “tamanho como poder”.

Em segundo lugar, note-se que o argumento “tamanho como poder” está aqui utilizado em combinação com as condições sociopolíticas. Caso contrário, no caso dos espaços geográficos com ocupação homogênea, seguramente o argumento não levaria a federações.

Vale destacar que a motivação “tamanho como poder” conflita diretamente com a heterogeneidade. Federações serão criadas, com certeza, *apesar e em detrimento dos impulsos e motivações derivados da heterogeneidade*. Ao contrário do senso comum, regiões marcadas por fortes cortes linguísticos, religiosos e culturais só evoluem voluntariamente para um arranjo federal sob o incentivo da busca pelo “tamanho e poder”. Existe aí claramente um *trade off*: ser livre, pequeno e fraco, ou abrir mão de alguma individualidade e fazer parte de um sistema econômico maior, mais forte e eficiente. Retornando ao caso suíço, o grau de fragmentação regional que se observava ali, no seu processo fundador, apontava, de fato, para apenas duas opções: a unificação sob comando hegemônico de algumas regiões ou a opção federativa. O equilíbrio de forças político e militar conduziu o processo para a segunda alternativa, predominando a busca pelo “tamanho como poder”.

A implicação imediata desta definição é que os determinantes mais tradicionais – dimensão e heterogeneidade – ficam subordinados a estas condições principais: pré-existência de comunidades políticas em duplo

12 É evidente que casos como Tchecoslováquia e Iugoslávia – casos onde a heterogeneidade predominou sobre a motivação tamanho e poder – são exemplos que negam esta suposição, ou exceções que confirmam a regra.

sentido, e a busca pelo “tamanho como poder”. No que se segue justificamos este ponto.

Dimensão territorial e criação de polities pela força

Quanto à “motivação geográfica” (tamanho continental), ela só adquire relevância desde que incorporem as condições sociopolíticas propostas acima. Apenas a dimensão geográfica não implica federação, pelo contrário, quando se impõe limitações de transportes e comunicações à integração econômica, a tendência é constituir estados unitários, pois as condições são adversas para qualquer integração. Apenas quando “fatores externos” logram constituir aquelas condições em espaços continentais, coloca-se a possibilidade deste determinante. Estas são, por exemplo, as condições vigentes no período de expansão e consolidação colonial, quando era virtualmente impossível para qualquer potência, mesmo a Inglaterra, ocupar de forma homogênea e integradora os espaços dominados. Nestes casos, a dominação externa dá origem, de alguma forma, a uma comunidade política com dimensões geográficas amplas, em períodos onde a base infraestrutural de transportes e comunicações ainda é limitada para dizer o mínimo, impondo limites à possibilidade do exercício da força necessário para estabelecer a União sob forma de Estado Unitário. Aí a inviabilidade do controle e de uniformidade no vasto território leva à federalização **de fato**, ou seja, constituem-se, primeiro, comunidades políticas regionais específicas (sistemas de poder regional comandados por elites regionais, sob a autoridade unificadora da Metrópole) e a federação passa a ser, efetivamente, a *condição de viabilidade da manutenção da comunidade política maior*.

Este caso corresponde, de forma geral, às regiões sob domínio colonial na África, Ásia e nas Américas. Nestes casos muitas vezes a opção pela constituição de formas embrionárias de governo federal é iniciativa do poder colonial, tanto por razões práticas como por estratégia de dominação. De qualquer forma, as limitações materiais fazem com que a ocupação econômica traga, inexoravelmente, a constituição de sociedades e elites regionais com personalidade política própria, *mesmo quando a comunidade política é homogênea sob todos os pontos de vista relevantes: cultura, língua, religião e raça*¹³. Consequentemente, os domínios coloniais

13 Como é o caso em todas as colônias americanas. Vale registrar que não ignoramos a existência de povos indígenas em todos eles, mas, de forma geral, ao contrário do que ocorre na Ásia, a ocupação

envolviam sempre uma combinação de força bruta e descentralização, permitindo o desenvolvimento de elites regionais com crescente poder econômico, o que, em última instância, levaria à dissolução do sistema. É evidente que o que impede a desagregação, num primeiro momento, é a força da potência colonial. *Num segundo momento, quando o sistema já avança para a crise, o que motiva a preservação do sistema político integrado naquele território é a herança do domínio colonial, sob a forma de burocracias de gestão mínimas, língua, costumes, relações comerciais inter-regionais, etc.*

Diversos fatores levaram a que as potências coloniais – principalmente Inglaterra, Espanha e Portugal – optassem pela lógica que pode ser resumida na ideia de “dividir para reinar”: a enorme disparidade entre a dimensão geográfica dos domínios coloniais e a capacidade militar e de ocupação das metrópoles; os elevados custos e ineficiência dos sistemas de transportes e comunicações, que forçavam a descentralização das administrações e dos processos decisórios básicos; a necessidade de conceder poderes e autonomia aos agentes que se dispunham a fazer a ocupação efetiva dos territórios. Da mesma forma, a existência de sistemas políticos já estruturados nas regiões ocupadas, com alguma legitimidade e capacidade de resistência (como ocorre em algumas regiões coloniais da Ásia, sistemas semifeudais, sultanatos, etc.), tornavam mais fácil organizar a dominação preservando estas estruturas de poder local/regional, o que ocorre na Ásia e em algumas situações isoladas da África, mas não ocorre nas Américas, onde nações primitivas (indígenas) tendem a ser sumariamente deslocados ou incorporados como mão de obra escrava.

Esta lógica básica dos sistemas coloniais favorece a constituição das condições sociopolíticas que indicamos acima: espaços geográficos seccionados em comunidades políticas com algum grau de autonomia, desenvolvendo elites políticas e econômicas locais/regionais e, *ao mesmo tempo, integrados em algum grau por efeito da dominação colonial.*

Situação semelhante ocorre com alguns arranjos imperiais na Europa. Os grandes impérios levam à subordinação de comunidades políticas sob um poder político central, mesmo que na presença de fortes fatores de heterogeneidade. Muitas vezes a decadência do império leva à

colonial removeu, empurrou para as margens a população nativa, principalmente na América portuguesa e na América do Norte.

criação de outros impérios ou de diversos estados unitários, como aconteceu com o império austro-húngaro. Em outros casos, o império chega a desenvolver as bases para a constituição posterior de arranjos federativos, o que é evidente no caso da Rússia. O império dos czares logra constituir um conjunto de instituições e de relações econômicas que preserva a unidade de um espaço econômico marcado pela heterogeneidade cultural e linguística. Este sistema tem uma tendência permanente a movimentos centrífugos, o que foi impedido pela centralização autoritária do regime soviético, mas que encontrou limites que exigiram a adoção da forma federal, uma década após a revolução.

Dois outros aspectos são relevantes quanto a este fator “extensão territorial”. Primeiro, ele evidentemente perde importância à medida que os custos envolvidos na integração territorial da nação se reduzem, pelos progressos técnicos nas comunicações e transportes, e pela edificação de infraestrutura integradora. Com toda certeza, caso fosse possível se repetir hoje uma situação tal como a da chamada “América Portuguesa” dos séculos 16 e 17, não se repetiriam com a mesma força as condições restritivas que permitiram a expansão e enraizamento de sistemas políticos regionais, a partir das sesmarias e capitânias hereditárias, evoluindo para o coronelismo tão bem analisado por Vitor Nunes Leal. No entanto, as situações do período colonial não se repetem, já deram origem a federações quando ocorreram. Hoje essa motivação fundamental teria pouco relevo (ao contrário das outras duas) mas, historicamente, com certeza ela foi responsável pela formação de algumas das maiores federações existentes.

Em segundo lugar, este fator implica, em princípio, tendência para um nível mínimo de uniformidade, principalmente nos aspectos que determinam a competitividade internacional, para permitir a consolidação de uma Nação forte e competitiva. Com o moderno processo de globalização, isto se tornou mais premente. Todos os aspectos relativos ao desenvolvimento de um mercado interno forte (ausência de barreiras internas, harmonização tributária, infraestrutura econômica integrada), a necessidade de um sistema educacional eficiente e adequado para suportar um mercado de trabalho competitivo, sistemas regulatórios orientados para redução de custos de produção e agilização dos mercados – demandam que um grau mínimo de uniformidade seja imposto a boa parte dos códigos e regras do sistema. Por outro lado, o *Welfare State* também exige que, no âmbito dos direitos e das políticas sociais de bens e serviços, seja imposta alguma uniformidade ao espaço nacional, para que os cidadãos se defrontem

com condições de vida minimamente semelhantes. Não é a por outro motivo que tanto o desenvolvimento da competitividade nacional como a ampliação dos direitos sociais são duas frentes em que se questiona a adequação do arranjo federativo.

Heterogeneidade

Explicar as federações pela heterogeneidade é, de fato, inverter o raciocínio, “tomar os pés pelas mãos”. É óbvio que heterogeneidade aponta para estados autônomos, que possam configurar suas instituições de forma específica e compatível com sua etnia, cultura, religião. Diz uma autoridade incontestada:

Sober students of federalism have long since recognized that ethnic demands are among the most exclusivist in the world and that the same ethnic consciousness that makes federalism necessary in some form makes it all the more difficult and less likely to succeed (Elazar, 1996).

A conexão “*heterogeneidade e federação*” só surge quando introduzimos os elementos sociopolíticos indicados e agregamos o motivo “tamanho como poder”. Quando a sociedade que ocupa o espaço é heterogênea, quase sempre a própria heterogeneidade já traz consigo, inexoravelmente, um dos aspectos da nossa condição básica: a segmentação em comunidades políticas individuais, com elites dirigentes e instituições específicas. A diferença aqui é que a heterogeneidade gera inequívocas forças centrípetas, o que torna ainda mais necessário o componente externo de força para viabilizar o resultado federativo. De imediato este é o caso em todas as dominações coloniais que incidiram sobre populações que não puderam ser econômica e politicamente marginalizados, como tende a ser o caso no colonialismo asiático e africano, em contraste com o colonialismo nas Américas. Naqueles casos, as populações nativas, por diversos motivos, tiveram capacidade de resistir (ou o padrão de exploração colonial não exigiu sua remoção) de forma que, durante a vida do sistema colonial e à medida que este entra em crise, estes grupos étnicos estão presentes e determinam o processo de construção de nações livres.

Por outro lado, o fator “heterogeneidade” assume função complementar ao fator “extensão territorial”, naquelas situações em que fatores externos determinam a existência embrionária de comunidades políticas continentais, com potencial para evoluir no sentido da união, mas

a heterogeneidade impede a constituição de um estado unitário. O caso emblemático é a Índia, onde a ocupação britânica prolongada introduz a noção do país continental, mas a dimensão geográfica e a heterogeneidade impedem de forma definitiva a edificação do estado unitário.

Sob nosso ponto de vista, portanto, as motivações usuais da heterogeneidade e da dimensão geográfica são aspectos adicionais, importantes, mas que dependem, para a lógica da sua influência, das condições colocadas pelos nossos elementos básicos. *O que estamos fazendo, de fato, é deslocar as motivações básicas das federações do argumento usual de natureza geográfica e étnico-cultural para fatores de ordem histórica e política.*

Federação como dissolução de estados unitários

A atuação dos determinantes básicos, tal como proposto acima, deve ser necessariamente complementado pela observação de um importante aspecto histórico e político dos processos de federalização: *o grau de institucionalização da comunidade política abrangente que preexiste à criação da federação.* Em outras palavras: quando federações são criadas, existe previamente neste espaço geográfico um estado unitário já constituído, ou então formas rústicas, embrionárias de controle militar e político? Ou o governo central é criado *ex nihilo*, a partir da vontade de unidades autônomas livres? Alguns exemplos extremos podem ajudar. No caso de Canadá, Estados Unidos e Austrália, o governo central não existe previamente, sendo criado pela vontade dos estados federados. Já nos casos do Brasil, claramente, e da Índia menos evidentemente, preexiste à criação da federação ou um estado unitário plenamente constituído (Brasil) ou formas de administração colonial já mais desenvolvidas (Índia). *De forma geral, podemos dizer que a colonização inglesa, sempre que precisou manter as populações nativas como elemento central da produção colonial, foi mais longe neste trabalho de constituir instituições de governança em seus territórios, ao contrário dos espanhóis.*

A importância de levantar este aspecto da genética das federações reside em que, a nosso ver, a existência prévia de “estado nacional” influencia decisivamente não apenas no formato institucional da federação que é criada, como também no desenvolvimento histórico posterior, na própria postura dos estados membros em relação à federação. Onde a federação foi obra coletiva de estados membros, o “espírito federativo”, o

impulso à ação cooperativa e a valorização dos interesses nacionais parecem ser mais sólidos. Já onde a federação foi forjada a partir de centros de poder previamente existentes, em processos conflituosos (como é o caso em geral na América espanhola), a cultura federativa se estrutura com elementos distintos, com maior grau de competição e menor compromisso com interesses nacionais. Em casos extremos onde o Estado Unitário preexiste de forma plena e a federação é homogênea, é possível que o desenvolvimento da cultura de compromisso federal seja comprometido, e os estados membros tenham baixo nível de compromisso com interesses nacionais. Iremos retomar estas ideias, quando analisarmos o caso brasileiro.

Observações finais

Definimos acima determinantes fundamentais da criação de federações, privilegiando fatores étnicos, culturais, geográficos e políticos. Seriam estes, de fato, todos os fatores que induzem a adoção da forma federal? Alguém diria, por exemplo, que a moderna literatura econômica sobre federalismo, principalmente o chamado Federalismo Fiscal, está plena de proposições sobre determinadas condições em que encargos devam ser deslocados “para baixo” nas estruturas de governo. Noções como “teorema do federalismo” (Oates), princípio da subsidiariedade, “princípio da correspondência” (Olson), buscam fundamentar os méritos e o grau adequado de descentralização (do ponto de vista da eficiência econômica). Esta relevante literatura, contudo, como já dissemos, é eminentemente normativa, e, de fato, desenvolve muito mais a noção de descentralização aplicável a qualquer tipo de governo do que a noção de federação, embora seja ela seu alvo principal. O que estas teorias **não fazem** é dar qualquer contribuição para uma teoria positiva das federações. Suas proposições não oferecem explicação para o seu surgimento e permanência, não explicam porque as *comunidades políticas* optam por uma estrutura federativa. Principalmente, *não há registro, até onde saibamos, de países homogêneos (ou seja, não marcados fortemente por diferenças étnicas e religiosas, onde o fator heterogeneidade tem peso) que tenham passado de uma estrutura unitária para uma federal motivados por estes relevantes argumentos ligados à eficiência econômica, defendidos por Oates e outros.* Estas ideias, por mais lógicas que sejam, jamais criaram uma federação. Na prática, elas cumprem um importante papel para combater a propensão à excessiva centralização que foi típica do período dos 50’s até os 70’s (a chamada

“Golden Age”) em qualquer sistema, mas de nada servem para explicar a origem e a natureza das federações.

3.2 Determinantes da opção federal – 21 federações

No mundo contemporâneo existem, conforme as estatísticas mais aceitas, cerca de 190 estados unitários e, dependendo do critério adotado para a conceituação, entre 21 e 25 federações. Mesmo que sejam 25 (com o que não concordamos), não chegam a 15% dos países existentes. A forma federal, portanto, é minoritária como opção de organização do estado no mundo contemporâneo.

Por outro lado, cerca de 60% do PIB mundial, nos tempos atuais, são gerados em sistemas federais e eles abrigam parcela semelhante da população mundial. Em outras palavras, as federações são poucas, mas são grandes sob o ponto de vista demográfico e econômico.

Já discutimos acima quais seriam os determinantes que levaram a esta conformação. No essencial, as federações decorrem da combinação do processo de dominação colonial, que comandou a modernização de vastas extensões do globo, com o impulso à busca do “tamanho como poder”, temperado este processo pelas situações de heterogeneidade étnica e linguística.

É relevante detalhar um pouco mais este processo, situando como os diversos determinantes atuam em períodos históricos consecutivos. Iremos tomar, para o que se segue, três cortes básicos para observar a evolução histórica das federações: imposição colonial sobre espaços geográficos grandes, heterogeneidade étnica e linguística e existência prévia de formas completas ou aproximadas de estado unitário sobre o espaço geográfico. Fica claro, portanto, que estes cortes se referem a atributos de um dado espaço geográfico em um dado período de tempo.

Como passo preliminar, devemos retomar nossa conceituação básica proposta na análise anterior, e confronta-la como o que, a nosso ver, é o mais preciso e completo mapeamento das federações existentes no mundo contemporâneo: o *Handbook of Federal Countries*, publicado pelo *Forum of Federations*, instituição originada e sediada no Canadá (Griffiths, 2006).

Federações existentes em 2005 conforme critério do <i>Handbook of Federal Countries</i>	
América do Norte Estados Unidos Canadá	Ásia Índia Malásia Paquistão Micronésia Austrália Emirados Árabes
América Latina Brasil Venezuela México Argentina	Europa Suíça Alemanha Bélgica Áustria Rússia Espanha Sérvia e Montenegro Bósnia Herzegovina
América Central Saint Kitts and Nevis	
África	
Nigéria Etiópia África do Sul Comoros	

O *Handbook* considera a existência de 25 federações em 2005, conforme tabela acima. Neste conjunto, como já colocamos acima, há quatro casos que não correspondem ao nosso conceito de federação: Espanha, Emirados Árabes, Servia Montenegro e Bósnia Herzegovina. Todos eles ou preservam ainda um Estado Unitário (Espanha) ou não se aproximam de constituir adequadamente um governo federal (os outros três) com o que não se estabelece adequadamente a relação básica de “não-centralização”, da soberania dual Federação-regiões. Os Emirados Árabes têm adicionalmente o problema de que não se trata de sistema democrático, não existe lá qualquer tipo de eleição para representação política da população. Ficamos, portanto, em nossa análise, com 21 federações “típicas”.

No que se segue, iremos fazer uso de informações de múltiplas fontes sobre estes países, no sentido de associa-los aos determinantes fundamentais que propusemos acima. É evidente que não temos o nível de conhecimento necessário para avaliar em profundidade a história político-institucional destes 21 países, portanto esta classificação deve ser tomada com reservas e apenas como um exercício ilustrativo. A nosso ver, o fator “tamanho como poder” é um elemento comum a todos os casos, não fazendo

sentido utiliza-lo como elemento classificador. Essencial é identificar quais os fatores que se associam a ele para produzir a decisão de criar/manter uma federação e não um estado unitário.

Para começar, destaca-se o fato de que das 21 federações consideradas, temos:

- 11 federações heterogêneas:

Índia, Canadá, toda a África (Etiópia, Nigéria, África do Sul, Comoros), Suíça, Bélgica, Malásia, Paquistão, Rússia.

- 10 federações homogêneas:

Estados Unidos, Austrália, Brasil, Venezuela, Argentina, México, Áustria, Alemanha, Micronésia, Saint Kitts and Nevis.

Não consideramos países heterogêneos aqueles em que a população indígena pré-existente foi marginalizada da vida social e econômica do país (América do Norte, Brasil, América espanhola, Austrália) ou então, quando ainda demograficamente importante, não determina a divisão do país em governos regionais (América espanhola em geral). A lógica principal desta classificação é que homogêneos são países onde a heterogeneidade étnica não foi determinante da opção federal e do seu formato regional.

A virtual igualdade dos dois conjuntos sugere que a heterogeneidade está longe de ser o fator principal na criação de federações, como muitos supõem.

Um segundo corte relevante é o precedente de dominação colonial, resumido no próximo quadro. Estamos considerando aqui de forma ampla os sistemas coloniais ou imperiais que foram constituídos pela expansão dos países europeus centrais entre séculos 16 e 19. Incluímos, portanto, ao lado dos sistemas inglês, espanhol e português o império russo, que começa a ser formado nos séculos 15 e 16 e tem seu auge em meados do século 19. A Etiópia é uma exceção no continente africano porque a consolidação da forma federal não teve, aparentemente, qualquer relação determinante com o colonialismo¹⁴. A Áustria é também um caso peculiar, pois é a única federação que se origina diretamente da dissolução de um país imperial, a

14 Em que pese a presença portuguesa inicial, e depois a presença mais forte da Inglaterra, mas não parece que esta presença possa ser colocada no mesmo nível de Nigéria, Índia e outras regiões (Griffiths, 2006, capítulo sobre Etiópia).

Áustria-Hungria. A Suíça pode ser considerada o mais antigo dos arranjos, pois seus precedentes são a Confederação Helvética, formada em 1291. A Alemanha teve sua primeira forma institucional integrada com a formação do Império Alemão em 1871, também com fortes elementos de confederação, sob a liderança política e econômica da Prússia. A Bélgica, finalmente, é um caso raro em que um estado unitário com alta diversidade opta pela forma federal.

- 14 países onde a federação emerge a partir da crise da dominação colonial:

Estados Unidos, Canadá, Austrália, México, Venezuela, Argentina, Índia, Paquistão, Malásia, Nigéria, Comoros, Saint Kitts & Nevis, micronésia e Rússia.

- 2 países onde a dominação colonial é determinante da conformação da comunidade política, embora sua remoção não tenha levado à criação da federação:

Brasil, África do Sul

- 1 federação originada da dissolução de impérios:

Áustria

- 4 federações não diretamente originadas de sistemas coloniais ou impérios:

Suíça, Alemanha, Bélgica, Etiópia.

Ressalta o fato de que 16 dentre elas tem sua origem direta ou indiretamente ligadas ao sistema colonial. No Brasil e África do Sul é inequívoca a influência da ocupação colonial, mas a federação emerge muito tempo depois da libertação dos países. Nos dois casos, a libertação dá origem a estados unitários, que só posteriormente, por razões diversas, irão se tornar federações. Em ambos, contudo, a federação é, de alguma forma, uma decorrência da origem colonial.

Ressalta também o fato de que a ocupação colonial é dominante na origem das federações homogêneas. Dos dez casos listados acima, apenas duas federações não têm qualquer relação com o sistema colonial: Alemanha e Áustria.

O grupo das federações “não coloniais” é muito interessante. Contém, primeiro, o que entendemos ser o único “caso puro” de federação

criada exclusivamente pela motivação “tamanho como poder” combinada à heterogeneidade: a Suíça. Não há, que saibamos, compulsão imperial ou colonial prévia. A Bélgica, a rigor, tem alguma aproximação com os casos coloniais, pois o país dividido em dois grupos etno-linguísticos se constitui inicialmente sob forte dominação de um dos grupos étnicos. A federação, adotada lentamente por sucessivas reformas durante duas décadas, é a única alternativa para preservar a unidade. É a heterogeneidade, portanto, neste caso, o fator determinante **da forma federal**, devido à preexistência do estado unitário.

Chama atenção o “corpo estranho” deste conjunto, a Etiópia. Nossa leitura é que o país foi constituído no início do século 20 pela subjugação de diversos lordes feudais regionais por Hailé Selassie, que dominou a política do país até ser derrubado em 1974. Após período turbulento em que se tentou implantar o socialismo, novo governo é instalado pelas armas em 1991 e estabelece a federação. Não existe, é o que nos parece, influência direta do fator colonial neste processo.

Finalmente a Alemanha e Áustria tem em comum a característica de se originarem de uma longa tradição histórica de separação regional e *self-government*. Desde o século 19, antes mesmo da criação das federações pioneiras, o espaço que hoje constitui estes países foi formado por *länders* com cultura muito semelhante no que se refere a autonomia. No final do século 19 ambos já concretizam, cada um, alguma aproximação à forma federal. A Alemanha organizada sob hegemonia da Prússia, em 1871, num sistema que era mais próximo de uma confederação, por não contar com governo central estruturado. Na Áustria desde 1848 surge a pressão por uma monarquia federal, rejeitada inicialmente pelo imperador e aceita formalmente em 1867. Com a queda do império, em 1918, e seu esfacelamento imediato, os *länder* de língua alemã tentaram se juntar à Alemanha em uma federação e foram impedidos, o que levou à criação da federação austríaca.

Estas duas federações são bastante peculiares, pois assumem a forma federal na ausência efetiva seja de alguma forma prévia de dominação, seja de heterogeneidade relevante, sendo o fator “dimensão geográfica” de menor relevância. O fator fundamental parece ser, em ambos os casos, uma evolução histórica que preservou sempre a identidade regional e o *self government*, situação rara na Europa sem a presença de heterogeneidade. Por outro lado, não por acaso são as duas federações

democráticas mais centralizadas dentre as existentes, a ponto de muitos não as considerarem federações legítimas. Voltaremos a este ponto.

Finalmente, podemos observar nosso universo de 21 federações sob outro ponto de vista: a natureza da comunidade política maior que preexistia à adoção da federação, e o tipo de transição ocorrida. Isto nos leva aos grupos expostos abaixo:

- 5 federações onde governo central é criado *ex nihilo*:

Estados Unidos, Canadá, Austrália, Suíça, Paquistão

- 9 federações onde preexiste alguma forma de poder central colonial:

Embrionária: México, Argentina, Venezuela, Malásia, St. Kitts & Nevis.

Consolidada: Índia, Micronésia, Nigéria, Comoros.

- 5 federações onde preexiste um Estado Unitário soberano cuja crise/extinção leva à substituição por federação:

Rússia, Alemanha, África do Sul, Áustria, Etiópia

- 2 federações onde estados unitários pré-existentes optam pela forma federal:

Brasil, Bélgica

Algumas observações sobre casos poucos conhecidos. A Micronésia é um pequeno arquipélago no Pacífico, próximo à Indonésia. Por séculos foi seguidamente dominada por diferentes poderes coloniais. No final da segunda GG acabou sob controle norte-americano. Foi mantida uma administração unitária de 1944 até 1986, período em que os Estados Unidos fizeram algum esforço pelo desenvolvimento das ilhas, que compunham distritos administrativos. Durante três décadas após a guerra recursos americanos sustentaram as ilhas. A partir de 1969 a estratégia passou a ser constituir uma grande federação no arquipélago. Obstáculos políticos viabilizaram apenas a realização parcial deste objetivo, na medida em que diversas ilhas optaram pela autonomia como estado unitário

St. Kitts and Nevis são duas pequenas ilhas na América Central, que desde século 19 fizeram parte de um constante esforço da Inglaterra de unificar todas suas possessões na região, o qual culmina com a criação da

Federation of the West Indies nos anos cinquenta, que reuniu dez colônias inglesas. O fracasso deste experimento deu origem à federação que reuniu duas ilhas, St. Kitts e Nevis.

Comoros foi dominado pela França desde século 16, a qual tentou seguidamente unificar os diferentes sultanatos em que a região era dividida, sem sucesso, embora criasse estrutura de governança centralizada. Nos anos setenta do século 20 a independência do país levou à reconstituição de fato dos governos regionais, assumindo a forma federação. A *Malásia*, outro caso de controle britânico (1857-1957), fez parte de outro esforço britânico de consolidar diversos domínios geograficamente contíguos. Diversas tentativas de agregação forçada foram fracassadas, resultando a federação em decorrência da independência.

É evidentemente frágil esta classificação, devido a imprecisão de qualquer conceituação do que seja “estado prévio”, “embrionário”, “consolidado”, etc. Os cinco casos de estado prévio inexistente parecem consistentes, pois a administração inglesa nas suas grandes colônias nunca assumiu o formato de uma administração central completa. O Paquistão surgiu pela secessão de estados com predomínio muçulmano *muslim* anteriormente integrados à Índia. O novo estado foi, portanto, criado do nada.

Temos, ainda, alguma dificuldade na caracterização: na África do Sul, embora a federação tenha emergido constitucionalmente como resultado da ruptura do regime do *apartheid*, o próprio regime já trazia, para fins de segregação racial, elementos “federativos” espúrios, expressos nos “bantustões”. Isto explica a forte rejeição inicial à ideia da federação, que só venceu devido à estranha combinação de interesse de minorias brancas e grupos étnicos nativos, principalmente os zulus. Neste dilema, preferimos enfatizar o fato de que preexistia o estado soberano, tendo sido a subordinação colonial removida meio século antes, e a “federação” anterior era apenas um expediente para organizar o *apartheid*, portanto essencialmente antidemocrático.

No grupo das possessões coloniais onde já existia alguma forma de administração central, diferenciamos os países onde de fato esta administração chegou a se consolidar, compor sistemas burocráticos e legais

de governo no território. É o que ocorreu nas possessões não americanas da Coroa Inglesa, particularmente Índia e Nigéria.

O terceiro e quarto grupos envolvem países que chegam a ter um estado unitário soberano em passado próximo à criação da federação. Aqui é importante a distinção entre os casos de ruptura, onde a federação emerge pelo virtual desaparecimento do estado anterior, e os casos raros em que um estado unitário evolui, sem ruptura, para a forma federal.

Os casos de ruptura são conhecidos: Rússia após a revolução, Alemanha na IIGG, Áustria na I GG, África do Sul na queda do *Apartheid*. A Etiópia teve sua federação precedida por um estado supostamente socialista implantado em 1974, com a queda de Selassié, e que persistiu até ser eliminado por revolução em 1991. Em todos estes casos, *a opção federal não é feita pelas forças políticas do governo unitário existente*.

A ser aceita, ainda que indicativamente, nossa classificação, reforça-se nossa suposição de que, além da criação de múltiplas comunidades políticas em um dado espaço, que decorre seja da heterogeneidade seja da forma de ocupação de grandes espaços, é fundamental a existência de um fator adicional, que é a existência de elementos integradores prévios, em geral produto do sistema colonial ou imperial. Em apenas cinco casos (primeiro grupo) pode-se dizer que não existia alguma forma de governança delimitando a comunidade política maior, e em quatro deles a comunidade política emerge pelo relacionamento econômico, pela língua e religião e, não menos relevante, pelo senso de identificação propiciado pela oposição ao dominador colonial.

Dentre os 7 casos em que preexiste um estado soberano, note-se que há quatro caracterizados por forte heterogeneidade – Rússia, África do Sul, Etiópia e Bélgica – e, portanto, com forte motivação para a opção federal. Os outros 3 são países homogêneos, pelo menos segundo o conceito que aqui adotamos. Não há diferenças significativas de etnia, língua e religião. No *caso alemão*, é difícil tipificar o processo de federalização, pois foi realizado sob custódia dos Aliados, que de certa forma impuseram a forma federal. A *Áustria* é um caso único, pois as comunidades que compõe hoje o país preservaram sempre, historicamente, grande autonomia e *self-government*, mesmo no período em que compuseram o império austro-húngaro. De qualquer forma, preexistia um estado unitário imperial (pelo

menos, não era uma federação), que desaparece ao final da I guerra mundial, dando origem à federação austríaca.

Curioso resultado obtivemos: *dentre as 21 federações existentes, apenas duas podem ser caracterizadas por um processo de federalização em que um estado unitário soberano opta e realiza a transição para a forma federal: Brasil e Bélgica.* Para aqueles que não tem dificuldades em considerar a Espanha uma federação (com o que não concordamos), ela seria acrescentada a este último grupo. Estes dois casos são radicalmente distintos do caso brasileiro, pois a Bélgica é um país pequeno marcado por altíssima diversidade, e a federação com certeza foi resultado de compromisso para evitar a separação do país em dois. O mesmo se pode dizer da Espanha em sua relação com as etnias que a compõem.

O Brasil, portanto, parece reunir um conjunto único de características enquanto processo de federalização, ou seja, mais uma “jabuticaba”: extensão continental, sociedade homogênea, passado colonial, existência prévia de estado unitário soberano, e transição voluntária para um regime federativo. Iremos retomar este ponto na segunda parte do Ensaio 2.

“Coming togheter” e “holding togheter”: é uma boa perspectiva?

Uma das mais referidas abordagens aos problemas de que viemos tratando acima é o conhecido trabalho de Alfred Stepan que desenvolve o importante conceito de “*federalism as a demos-constraining/demos-enabling continuum*” (Stepan, 2004, p. 33-37). Neste importante artigo, Stepan apresenta conceitos que visam observar os processos de criação das federações. Associando a William Riker a noção de processos “*coming togheter*” (“reunir-se” ou “juntar-se”) para descrever casos como os Estados Unidos, Canadá e Austrália, onde estados que eram antes corpos autônomos decidem criar um governo federal *ex nihilo*, Stepan contrapõe a ideia de que muitas federações, pelo contrário, surgem pelo esforço de manter unido um espaço político que corre o risco de se fragmentar por força das disparidades étnicas, linguísticas e outras. Ele propõe, portanto, o conceito de “*holding togheter*” (“permanecer unidos”) para descrever casos como Índia, Espanha e Bélgica, onde o esforço político-institucional é evitar a fragmentação de sistemas previamente existentes.

"Coming together"	"Holding together"	"Putting together"
<i>Próximo do tipo ideal:</i>		
Estados Unidos 1787	Índia 1948	URSS 1922
Suíça 1848	Espanha 1978	
Austrália 1901	Bélgica 1993	
<i>Distante do tipo ideal</i>		
Canadá 1867		
Alemanha 1870, 1919, 1949		
Brasil 1891		
Áustria 1918		

Finalmente, para incluir em seu esquema os casos autoritários (note-se, aliás, que, contraditoriamente, neste mesmo trabalho Stepan considera que não existe federação sem democracia) ele propõe o tipo ideal *"putting together"* ("colocados juntos"), para designar as situações em que forças políticas autoritárias impõem a um conjunto de comunidades políticas a agregação sob a forma federal. A proposta de Stepan é resumida na tabela acima. O Autor entende dever diferenciar os casos de *"coming together"* em dois subtipos, aqueles ideais e aqueles que apenas se aproximam do ideal.

Temos diversas observações críticas a este esquema. O primeiro e mais importante: por algum motivo, Stepan restringe seus casos a apenas 10 "federações". No elevado nível de generalidade de sua análise, não se justifica esta omissão. Falar genericamente de 10 é o mesmo que falar genericamente de 21. Com isto omite, por exemplo, três interessantes casos latino-americanos, todos os casos africanos e os casos asiáticos exceto Índia. Segundo, ambos os conceitos, da forma que são colocados fazem *tabula rasa* de diversas especificidades históricas importantes. No caso do *coming together*, por exemplo, não se pode tratar da mesma forma casos de criação *ex nihilo* do governo central, como Estados Unidos, Canadá e Austrália, e casos onde existe um processo secular de coesão política que chega a assumir a forma de estados unitários pré-federação, como Alemanha e Áustria. Na realidade, um vasto conjunto de situações que seriam *coming together* são conjuntos heterogêneos, exigem especificação. Com toda certeza Stepan classificaria Argentina, Venezuela e México neste conjunto, juntamente com Brasil? No entanto, são situações distintas, pois o Brasil

tem já um estado unitário monárquico instaurado, enquanto na América espanhola temos no máximo formas embrionárias de gestão central.

Também não vemos como evidente a ideia de que a federação indiana surge por um processo adequadamente descrito como *holding together*. Não encontramos registro de forças centrípetas relevantes, efetivamente capazes de romper a unidade indiana, por ocasião da libertação. É evidente que, numa federação heterogênea (ou, no jargão de Stepan, “multinacional”) as regiões irão pressionar por autonomia num momento como este. Mas, de fato, não preexiste um estado unitário pleno e democrático, pois a situação anterior era de dominação colonial.

A nosso ver, casos típicos de *holding together* ocorrem apenas em países onde o estado unitário foi plenamente instaurado, em bases democráticas e soberanas, e depois se defronta com as pressões decorrentes da heterogeneidade. Pela nossa conta, apenas Bélgica se enquadra plenamente nisto, e, eventualmente a Espanha, se evoluir para uma opção plena de arranjo federativo. Não há evidência de outros estados unitários que estejam evoluindo para a federalização dentre os 190 atualmente existentes.

Se Stepan considerasse minimamente o fenômeno do colonialismo (totalmente ausente na sua argumentação) com certeza teria que reelaborar seu conceito de *putting together*, pois é exatamente o que fazem as potências coloniais em muitos casos.

Finalmente, temos uma definitiva discordância a que se considere o caso brasileiro como *coming together*. Talvez os casos de Argentina, México e Venezuela pudessem ser compatíveis com o conceito, mas nunca o Brasil. Aceitando-se esta inclusão, descaracteriza-se totalmente o conceito. O estado unitário monárquico brasileiro surge 70 anos antes da opção federal. Ao contrário da cultura colonial espanhola, e também pelas suas especificidades históricas, o estado português no Brasil evoluiu para estruturas de governança completas e relativamente sofisticadas, que se preservam e estendem após a independência. Se há alguma coisa que **não ocorre em 1891** é um conjunto de estados independentes se reunindo, como atores políticos ativos e relevantes, para constituir um todo maior. Pelo contrário, mesmo que aceitemos que os estados brasileiros tinham grande simpatia e aspiração pelo modelo federativo, a opção federativa foi tomada

a partir de centro político do país, não foi negociada com os estados. Cabe talvez perguntar: *Who Come together, cara-pálida?*

A errônea tipificação do Brasil nesta categoria revela a deficiência da abordagem de Stepan: desconsiderar a trajetória política das diversas situações, principalmente no que se refere à preexistência de fatores que impulsionam a constituição de comunidades políticas maiores no conjunto do país.

Vale notar também que a modelagem de Stepan pressupõe uniformidade ou ignora totalmente as diferenças em poder entre províncias, e ignora totalmente o problema da hegemonia de províncias mais fortes. Se introduzimos a noção do *hegemon* no espaço geográfico pertinente, temos uma clara mudança na análise. Pode não haver Estado prévio que sustente a união, mas há o interesse do *hegemon* em criar a união **para seu benefício**. O artigo de Gibson (2004) sobre Argentina deixa isto claro. Suspeito que o mesmo se aplica aos casos de Venezuela e México. O que tudo isto sugere é que, se há uma certa paridade entre os governos regionais –como parece haver nos casos típicos Canadá, Austrália, Estados Unidos e Suíça – a união permite de fato criar o GC via “*holding together*”. Mas, se há disparidades grandes e regiões com pretensões de hegemonia, então a coisa muda, pois, de uma forma ou de outra, **o padrão que se estabelece é da relação de províncias periféricas com alguma forma de poder central, seja ele o próprio, seja ele a força da província hegemônica**.

Obviamente, os casos de Espanha e Bélgica são consistentes, e, de fato, em toda esta discussão, são os únicos casos em que federações são precedidas de estados unitários. No caso de Espanha, não se trata de fato de uma federação, o que nos deixa apenas a Bélgica e o Brasil como casos em que um estado unitário previamente existente e estabelecido passa a ser federação.

3.3 O caráter geral do Estado e o processo de federalização

O arranjo federal não pode escapar do requisito de emular o Estado Unitário, não apenas nas suas estruturas fundamentais, mas também no perfil de suas ações. *A evolução das funções do Estado Nacional baliza/determina o processo de federalização, definindo seus grandes movimentos.*

As federações pioneiras foram criadas já na fase de decadência do sistema colonial que, por sua vez, é uma das faces da crise do Estado Absolutista. A primeira delas – os Estados Unidos – é, de fato, um dos marcos da crise deste sistema. Não existia, portanto, do final do século 18 até início do século 20, qualquer percepção sobre o futuro agigantamento do Estado Nacional, e menos ainda da sua “conversão” para o estado de bem-estar Social. Em que pese a enorme importância que teve, no caso americano, o receio de que o governo central viesse a dominar os estados, presente em toda a discussão dos *Federalist Papers* (Hamilton; Madison; Jay, 1787), nada podia prever a dimensão que o governo central viria a assumir. Nas federações pioneiras a criação do Estado Nacional tinha motivação essencialmente militar e econômica, isto é perceptível mesmo na atribuição de encargos para os governos federais criados. Em geral existiu o pressuposto de que as ações estatais relativas aos assuntos internos – serviços públicos em geral, infraestrutura, etc. – caberiam naturalmente aos estados membros.

As duas grandes guerras conduziram à aceitação de maior presença do Estado e exigiram a ampliação dos estados nacionais. Este processo é essencialmente “anti-federal”, no sentido de que o fortalecimento do Estado se deu essencialmente através dos governos centrais. Das federações “criadas” na primeira metade do século 20 (Rússia, Malásia, Paquistão, Índia e Alemanha), três decorrem diretamente da dissolução tardia do colonialismo britânico, e só poderiam ter uma solução federativa, assim como a Rússia. Embora seja controverso se o povo alemão adotaria ou não a forma federal por vontade própria, o fato é que o processo foi totalmente conduzido pelas Forças Aliadas, com o objetivo de impedir pela terceira vez a formação de um estado unitário forte e militarmente agressivo¹⁵. De qualquer forma, o federalismo alemão acabou resultando num sistema peculiar e único, altamente centralizado e uniforme, a ponto de ser chamado de “estado federal unitário”¹⁶. Retornamos a este ponto mais à frente.

Em todas as federações pioneiras, ao longo da primeira metade do século vinte se observa um processo de reforma constitucional orientado

15 No momento da reorganização política, a Alemanha não contava com qualquer forma de poder central. Os próprios lãnder foram chamados a participar ativamente na elaboração da Constituição (Griffiths, 2006, capítulo sobre Alemanha, p. 152).

16 Ver, a respeito, Hesse (2009).

para ampliar os poderes e o alcance do governo federal¹⁷. No mesmo sentido, o esforço de guerra, principalmente na IIGG, exigiu, nas federações, forte centralização tributária nas mãos dos governos federais. Nos países onde o imposto de renda era originalmente um instrumento provincial/estadual, desde a criação da federação, o governo federal se apropria do imposto, para financiar o esforço de guerra (Canadá, Austrália). No final da guerra, onde ocorreu “devolução” do controle sobre o IR para as províncias, isto foi feito apenas parcialmente (Canadá). Na maior parte das outras federações, a principal fonte de receita tributária permaneceu em mãos dos governos federais.

A constituição do chamado Estado de Bem-Estar Social é obra dos governos centrais, no período mais dinâmico da chamada “Golden Age”, o período de crescimento estável, forte e sem inflação que caracteriza o pós-guerra até meados dos setenta (Marglin; Schor (1990); Armstrong et al., 1984). Este é um período em que o poder político e financeiro tende a se concentrar nos governos centrais, assim como a presença forte e abrangente do Estado na economia é vista como virtuosa e necessária. Um aspecto importante desta presença estatal é a forte penetração no setor produtivo, através das empresas estatais. Como constata Tanzi (2007):

*The creation of the welfare state led to an expansion of the power and economic role of the central governments over that of the sub-national or local governments. This was a period of fiscal centralization. Historical developments largely explain Musgrave’s view that “the final distribution [of income] will conform with what is considered proper **at the central level.***

e,

*The creation of the welfare state increased the **national** governments’ share in total public spending. Average tax levels increased sharply in many countries, because of the high cost of the universal public programs. Much of the increase occurred at the national level. This was a period of fiscal centralization rather than decentralization (Grifos acrescentados).*

Interessante depoimento, colhido no final deste grande período de construção e expansão do *Welfare State*, é bastante ilustrativo. Wallace

17 Para excelente e detalhada descrição destes processos nos casos de Estados Unidos, Canadá, Suíça e Austrália, por exemplo, ver Majeed e Watts (2006).

Oates, provavelmente o mais influente autor da teorização econômica sobre o federalismo, em sua obra principal, tem um capítulo final intitulado “*The dynamics of federalism*”, onde sustenta a tese de que as federações contemporâneas (anos sessenta), por força das mudanças sociais e políticas em curso, apresentam forte tendência à centralização¹⁸. Ele constatava, naquele momento, aquilo que fora a tendência ao longo das duas décadas anteriores.

Durante os anos cinquenta e sessenta, nos países desenvolvidos, o Estado de Bem-Estar percorreu um processo de expansão e aprofundamento, buscando a universalização dos benefícios e a preservação de seu valor real, assim como a extensão dos serviços sociais básicos à totalidade da população. A “Golden Age” se encerrou com a crise fiscal do Estado Keynesiano nos anos setenta. No espaço de uma década, o pêndulo inverteu seu movimento, e a crítica liberal conservadora passou a condenar sob todos os aspectos a dimensão exagerada do “Leviatã”. Uma das faces deste processo de questionamento sobre as virtudes do grande Estado Nacional se manifesta na defesa dos processos de descentralização pelos autores da escola chamada Public Choice (James Buchanan, Barry Weingast e outros). A descentralização era necessária, antes de mais nada, para reduzir o poder e o alcance do Estado Nacional. Ainda conforme Tanzi (2007):

*The reaction against the excessive growth of public spending took two distinct tracks. One was the **privatization movement**. The other was the **fiscal decentralization movement**. [...] Fiscal decentralization would reduce the role of the central government and increase that of the lower levels of government (especially regions, states and similar), a change that those who favored this track considered beneficial.*

Este processo tem seu similar na evolução das economias em desenvolvimento da América Latina, através do fortalecimento do chamado “Estado Desenvolvimentista”. Este, de forma similar e mais dramática, atravessa forte crise fiscal nos 70’s e 80’s, a qual deságua nos processos de privatização e descentralização que se espalham pelo continente.

O desequilíbrio fiscal crescente que acometeu todas as economias ocidentais avançadas a partir do início dos setenta evidentemente não foi

18 Ver Oates (1972, cap. 6, passim).

obra exclusiva do governo central nas federações, mas com certeza incidiu sobre ele a culpa principal. Do ponto de vista da questão federal, vale notar que sempre foi no mínimo ambígua, nas federações existentes, a atribuição de responsabilidades pela estabilidade em geral e pela fiscal em particular. A literatura recente revela preocupação por uma das consequências negativas da descentralização orçamentária, que é a perda de segurança das políticas fiscais.

A partir da crise fiscal do mundo desenvolvido passa a ênfase a ser colocada nos processos de descentralização, *downsizing*, devolução, etc. A nova era, marcada pelo propagado “fim do Estado-Nação” (Ohmae, 1996), sinalizou para a recuperação do poder regional e subnacional, ao mesmo tempo em que novas tendências na teorização sobre desenvolvimento buscavam colocar a ênfase no papel dos governos locais (o “desenvolvimento endógeno”). O Banco Mundial estruturou neste momento o seu monótono mantra sobre as virtudes da descentralização, do poder local, da famigerada “subsidiariedade”, etc.

As três últimas décadas do século 20 foram dominadas por uma visão antiestatista e, principalmente, ante Estado Nacional. Em boa medida, esta visão liberal, no âmbito do federalismo, tinham um conteúdo estratégico, a defesa da descentralização se constituindo de fato, muito mais, num recurso para reduzir o poder do Estado Nacional, tal como nas visões *Public Choice*, *Competitiv federalism*, etc. No entanto, há que notar que a crise do Estado Keynesiano não significou, de forma alguma, como parecem pensar muitos autores, a abertura de uma “era federalista”. Basta registrar que após 1970 só foram criadas quatro federações: Micronésia, St Kitts and Nevis, Etiópia e África do sul. Mesmo desconsiderando a insignificância destes países no contexto mundial, as três primeiras são os últimos resquícios seja do período colonial seja da segunda grande guerra. A África do Sul, como é sabido, evoluiu para a federação como única forma de evitar a ruptura, quando o sistema de *Apartheid* desmoronou. Estes não são casos representativos de algum tipo de “onda federalista” provocada pela crise do grande Estado Keynesiano.....

O que acontece, de fato, no conjunto maior das federações democráticas, tal como percebido por muitos autores, é o que foi chamado por um observador “o esvaziamento do centro”: deslocamento de poderes do Estado Nacional tanto para baixo – descentralização – como para cima –

criação de múltiplas instâncias supranacionais que absorvem poderes dos estados nacionais membros. Mas isto não significa qualquer amplo movimento de adoção da forma federal, pelo menos não no sentido que a definimos aqui. Não há dúvida que ocorre **descentralização**, o que é algo distinto, não se refere exclusivamente a federações. Aqui estaríamos trabalhando com os conceitos de “federalismo” que criticamos acima: tendências gerais para deslocamento para níveis inferiores de governo – unitários ou federais – das funções eminentemente executivas do setor público, e das funções legislativas em todos os aspectos que se colocam como importantes para atender às especificidades regionais.

Quais seriam as motivações mais prováveis para um processo de redução dos encargos conduzidos pelo governo central nas federações ou pelo nível central dos estados unitários? *Entendemos que, ao lado e concomitante ao fracasso do Estado Keynesiano de manter suas promessas do pós-guerra, existe um processo mais fundamental e básico, e que está associado ao próprio sucesso do Estado de Bem-Estar keynesiano em elevar o padrão de vida das sociedades desenvolvidas e reduzir drasticamente a desigualdade de renda.*

O ponto, a nosso ver, é que, na medida em que as garantias sociais básicas sejam consolidadas, e seja, em alguma medida, atingida certa uniformidade tanto no acesso aos bens e serviços públicos como no nível de educação da população, a lógica da uniformidade e de equidade que predominou no período de constituição do *Welfare State* tende a perder força. Sociedades desenvolvidas e afluentes, onde garantias básicas estejam asseguradas, tendem naturalmente, a retornar à “prioridade do local”, a buscar autonomia para a gestão do espaço em que, de fato, a vida cotidiana se desenvolve, o que permite aprimora-la numa forma que o Estado Unitário não pode viabilizar adequadamente. O Estado Nacional durante a “Golden Age” teve um papel fundamental na busca da uniformidade na prestação de serviços e nos direitos básicos. Da mesma forma que apenas o Estado Nacional pode prover tais padrões uniformes e *standards* de serviços a nível nacional, ele é pouco habilitado para atender às preferências locais de sociedades onde os direitos básicos já foram assegurados e níveis mínimos de renda generalizados. Desde que um padrão mínimo de equidade e serviços sociais esteja garantido, é natural que as sociedades se voltem para um processo de refinamento (“customização”) das condições locais

específicas e próprias de existência, o que exige necessariamente a descentralização.

Este problema se expressa numa dos mais frequentes argumentos a favor da descentralização: a incapacidade do estado nacional de prover serviços e amenidades diferenciadas, que atendam a preferências diferenciadas de comunidades locais. Autores como Anwar Shah, do Banco Mundial, tem buscado enfatizar uma nova abordagem que atribuiria aos governos locais um papel crescentemente importante (Shah, 2006a).

Em outras palavras, nossa hipótese é que, de forma geral, *na medida em que se avance para níveis mais elevados de bem-estar social, equidade, educação e cidadania, o desenvolvimento das condições de existência social necessariamente conduz a uma repriorização do espaço local, das cidades, e, conseqüentemente, leva à busca de maior abrangência dos encargos atribuídos a governos locais e maior autonomia destes governos para conduzir politicamente a intervenção*. Esta perspectiva leva, curiosamente, a certa recuperação das ideias um tanto esotéricas de Tiebout, em cujo sistema teórico os governos locais se especializam em criar determinados universos peculiares, dotados de certos serviços específicos, e competem pela escolha do cidadão, que “vota com os pés” (Tiebout, 1956).

Este raciocínio, no entanto, implica limitações evidentes para o alcance do processo de descentralização. A preservação dos fundamentos do Estado de Bem-estar – equidade e uniformidade na prestação de um conjunto dado de serviços – é de difícil compatibilização com a entrega total do poder legislativo e executivo nestes serviços aos governos regionais, e menos ainda aos governos locais.

Um corolário fundamental desta hipótese é que a generalização das recomendações sobre descentralização, tais como propostas no monótono mantra rezado pelo Banco Mundial, erra o foco. Descentralização como norma de organização do setor público não é uma alternativa sempre válida, mas é condicionada às condições políticas e sociais do país em questão. Iremos retornar a este ponto à frente.

Com tudo isto queremos chamar a atenção para o fato de que as federações operam um constante processo de conflitos tanto horizontais (entre níveis de governo semelhantes) como verticais (entre governo federal e governos subnacionais), que, em geral, se desenvolvem por longos

períodos **por dentro do marco de um dado arranjo constitucional**, muitas vezes modificando as posições relativas (poderes) dos distintos atores neste processo, sem que necessariamente a definição constitucional seja afetada. De fato, o mais frequente é que o “*process of federalizing*”, como diria Friedrich, evolui acumulando tensões que vão modificando as relações federativas até, eventualmente, desaguar num processo de reforma e revisão constitucional. É notório, por exemplo, o caso brasileiro. As duas grandes e decisivas reformas constitucionais que afetaram o federalismo foram realizadas a primeira, na entrada de um regime autoritário (constituição de 1967) e a segunda no ponto de auge da crise de dissolução deste mesmo regime.

Tais processos são, aparentemente, centralizadores e descentralizadores, parecendo dar razão à tese hirschmaniana da alternância. Parecem envolver períodos onde, por diversos motivos, o poder central é fortalecido (como ocorreu na constituição do *Welfare State*), seguido por outros onde o governo central é demonizado e a “lógica virtuosa” passa a ser a da descentralização – todo poder aos governos subnacionais – que é o que vivemos hoje. Não há, porém, “eterno retorno”. O resultado de cada movimento de sístole e diástole diverge sempre daquele do movimento similar anterior. *Nas federações desenvolvidas, de forma geral, o movimento recente de suposta redução do Estado e sua descentralização não configura, de forma alguma, a simples e direta reversão das tendências centralizadoras do período 1950-1975. Nestes países o Estado não diminuiu, apenas parou de crescer. E a descentralização tem se apresentado como um processo modesto de devolução, acompanhado, isto sim, de mudanças significativas no âmbito das relações intergovernamentais, com maior participação dos governos intermediários no processo decisório. Em poucas palavras, estes países têm clareza de que o Welfare State não pode ser radicalmente removido, e a importância do poder central não é questionada pelas suas populações.*

Duas implicações essenciais

Há dois aspectos do processo descrito acima que devem ser destacados em benefício de nossa análise posterior: a preservação da centralização financeira e legislativa no governo central e a inelutável

exigência de aprofundamento do processo cooperativo entre governos centrais e regionais.

A preservação da centralização financeira e legislativa

Um aspecto destacado da evolução ocorrida no século 20 é o fortalecimento não revertido do poder fiscal dos governos centrais. Isto se deve a fatores tanto históricos como técnicos. Do ponto de vista histórico, as duas guerras tornaram necessária a apropriação destes recursos pelos governos centrais, principalmente do imposto de renda. O final da guerra articulou-se à expansão do Welfare State, que se origina exatamente das negociações entre capital e trabalho articuladas pelos governos centrais para evitar os conflitos ocorridos após a 1ª. GG. O processo de reconstrução pós-guerra em simultâneo à construção do Welfare State exigiram que fosse mantida a centralização fiscal. Do ponto de vista técnico, na medida em que os sistemas tributários evoluíram para se apoiar essencialmente em três grandes bases – folha de salários, renda e valor adicionado – surgem argumentos técnico-tributários para que estes impostos fossem mantidos sob controle do governo central (retomamos estas questões com profundidade no Ensaio 3).

Ao mesmo tempo, há que questionar o mito tradicional de que as federações existem essencialmente porque é necessário existir autonomia legislativa das regiões para atender às especificidades culturais, étnicas etc. Embora estes fatores sejam reais e relevantes, é inegável que o processo de globalização e acirramento das condições de competitividade entre as economias no mundo contemporâneo pressionam e exigem a constituição de espaços internos de homogeneidade nas economias, e as federações não são isentas. Crescentemente, setores e aspectos da vida nacional tem que ser submetidos a sistemas normativos uniformes, que favoreçam a mobilidade de capitais e de mão de obra e não criem obstáculos ao funcionamento das forças de mercado. Casos destacados são o mercado de trabalho, os sistemas educacionais e os protocolos de regulação da atividade produtiva privada, meio ambiente, etc. Assim, existe uma crescente pressão para que, mesmo em federações altamente heterogêneas, a diversidade seja restringida e limitada ao essencial, o que significa, evidentemente, ampliar o peso de normas e padrões uniformes no espaço nacional.

A cooperação como traço inerente às federações modernas

Mas, por qualquer ponto de vista, a implicação realmente relevante dos fatos relatados acima é que eles impõem às federações um caráter totalmente distinto daquele que era previsto nas teorias tradicionais “a la” K. C. Wheare. Ao contrário de governos totalmente independentes respondendo exclusivamente por determinados encargos, o que as federações modernas apresentam é uma crescente interdependência entre governos centrais e regionais, o que torna inevitável que o federalismo contemporâneo seja, inexoravelmente, em alguma medida, bastante **cooperativo**. Os teóricos do federalismo costumam usar o adjetivo “*interlocked*” para este federalismo moderno, palavra de difícil tradução, mas cujo sentido em inglês descreve perfeitamente o fenômeno.

Explicação imediata é a expansão do crescimento do estado nas funções que exigem uniformidade, o Estado de Bem-Estar. Consolidação de elementos de uniformidade muito fortes, que tornam a presença de padrões nacionais uma constante na vida das federações. O ponto é que não apenas o estado cresce, mas cresce onde elementos de uniformidade e homogeneidade predominam, o que amplia a presença legislativa e financeira do governo central, ao lado da descentralização executiva.

O mesmo vale para a globalização, competitividade, etc. Num mundo globalizado, a competitividade do país induz o estabelecimento de padrões uniformes em várias áreas: mercado de trabalho, sistema educacional, normas e regulações produtivas, sistema tributário.

A preservação de uma presença fiscal-financeira forte para o GC, sua crescente presença nas áreas de atuação dos governos subnacionais e a compulsão à uniformidade legislativa são todos fatores que explicam o que é constatado por toda a literatura comparada contemporânea: o aprofundamento e sofisticação das formas de cooperação intergovernamental. Iremos aprofundar este tema no Ensaio 2.

4 Estrutura, Processos e Instituições

Nosso segundo passo nesta empreitada teórica é buscar elementos que permitam observar as federações sob a perspectiva sugerida acima, ou seja, entende-las como sistemas político-fiscais que desenvolvem

instituições específicas orientadas para viabilizar a emulação do Estado Unitário.

Durante muito tempo, na primeira metade do século 20, as principais abordagens teóricas sobre federalismo tinham forte tendência jurisdicista, alimentada pela ciência constitucionalista. Esta visão tende a enfatizar aspectos estruturais dos sistemas, entendidos aqui como o balizamento constitucional que determina poderes e obrigações entre os níveis de governo. Expressão típica desta abordagem é o influente cientista político inglês K. C. Wheare, que, em sua obra principal, busca estabelecer um critério preciso para identificar federações, ao qual ele chama “princípio federalista” e que, para ele, seria a contribuição original dos *founding fathers* americanos:

*By the federal principle I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinate **and independent*** (Wheare, 1963, p. 34, grifos nossos).

Nesta abordagem, o aspecto central e decisivo para qualificar um sistema como federal é a independência dos governos regionais. A partir daí, dedica-se o Autor a um detalhado esforço classificatório, dividindo os países em federações, não federações e quasi-federações. Seu critério básico é existência ou não de dispositivos institucionais que permitam ao governo central inibir a autonomia dos governos regionais.

Há duas grandes dificuldades com esta abordagem, que explicam em boa parte a perda do seu prestígio no período recente. Primeiro, ela não se ajusta de forma geral aos arranjos existentes, nem mesmo no país que inspirou a ideia – Estados Unidos. O caráter de *interlocked federalism* que lá é hoje dominante é totalmente estranho ao princípio de Wheare.

Em segundo lugar, ela envolve um suposto básico: em havendo arranjos constitucionais federais, existe uma prática que possa ser caracterizada como federal/federalista. A caracterização estrutural é implicitamente tida como condição suficiente para a eficiência das instituições existentes. Muito cedo, contudo, os estudiosos das federações se aperceberam do caráter jurisdicista e estático deste suposto, que enfatiza apenas os elementos estruturais dos arranjos federais. O principal argumento por eles levantado sustentava que constituições federais podem coexistir com práticas políticas e fiscais fortemente centralizadas (“não-federais”) e,

ao mesmo tempo, países formalmente unitários podem apresentar fortes “componentes federais” em sua prática de intervenção estatal. O ponto é que a observação **estática** da estrutura jurídica do país diz muito pouco sobre o funcionamento efetivo de suas instituições. Percebia-se, adicionalmente, que a vigência de um determinado dispositivo constitucional muitas vezes levava a uma prática cotidiana dos agentes que se afastava do espírito da norma constitucional.

Isto levou muitos autores a sustentar que a análise das federações, para ser fecunda, deveria focalizar preferencialmente os **processos** e não as **estruturas**. As primeiras abordagens neste sentido partiam das situações em que uma **estrutura** federal coexistia com **práticas** (processos) não federativas, em geral situações de elevada centralização. Elas levaram a uma conceituação de *processos* com forte teor normativo, como ocorre, por exemplo, com Elazar:

*The elements of a federal process include a sense or partnership among the parties to the federal compact, manifested through **negotiated cooperation** on issues and programs and based on a **commitment to open bargaining between all parties** to an issue in such a way as to strive for consensus, or, failing that, an accommodation **that protects the fundamental integrity of all the partners** (Elazar, op. cit., p. 67, grifo nosso).*

Deste ponto de vista, o caráter federal de um sistema político estruturalmente “federal” dependeria do grau em que se estabelecem *processos federais*, entendidos como interação cooperativa entre governos autônomos que preserva e realimenta a autonomia recíproca dos entes federais. É evidente nesta citação a conotação normativa atribuída por Elazar ao termo “federal”, composto aqui por “cooperação intergovernamental” e “respeito às autonomias dos governos”.

De um ponto de vista da teoria positiva, este tratamento dos “processos” é de pouca ou nenhuma valia, reduzindo-se, de fato, à prescrição normativa ou *wishful thinking*. Se a teoria pretende escapar da armadilha simplificadora e estática das visões estruturalistas, tem que avançar no sentido de um tratamento teórico mais consistente das “práticas” ou “processos”. *O argumento básico nesta perspectiva é que as normas plasmadas na estrutura constitucional não necessariamente se expressam plenamente na prática, no comportamento dos agentes que operam sob elas,*

*ou, mais importante ainda, se expressam de formas peculiares e distorcidas, adaptadas aos interesses e forças políticas existentes*¹⁹. Os instrumentos teóricos e analíticos têm que dar conta deste problema.

Neste contexto, vale referir novamente as ideias de Carl J. Friedrich, que introduzimos na seção 3. A própria análise contida naquela seção sugere a riqueza da perspectiva deste autor. Lamentavelmente, Friedrich, em que pese o *insight* muito rico que nos oferece em seu livro principal, muito pouco avança no sentido de tornar teoricamente mais precisa e instrumental a ideia de “processos de federalização”, apresentada nos dois primeiros capítulos. No restante do livro dedica-se a estudos de caso, enfatizando, num plano estritamente histórico e empírico, o caráter flutuante das relações intergovernamentais em dez países, sendo dois deles unitários. Além da ausência de maiores desenvolvimentos teóricos, sua argumentação acaba escorregando para uma posição extrema, dando a entender que só os processos importam, como se as federações fossem uma constante dança institucional que remodela o tempo todo as relações intergovernamentais. Esta orientação se torna presa fácil de críticas como a de Elazar, que, discutindo a dicotomia *estrutura x processo*, argumenta que a análise deve considerar ambos os aspectos (Elazar, 1987, p. 67). No mesmo sentido vai o jurista alemão Konrad Hesse, quando, em sua célebre crítica a Lassale, rejeita a ideia de que a constituição jurídica é um simples reflexo dos interesses econômicos e políticos existentes na sociedade, e propõe a existência de um processo de interação, de condicionamento mútuo entre o arcabouço jurídico constitucional (a estrutura) e o mundo real (os processos) (Hesse, 1962).

Uma proposta preliminar de articulação: instituições e processos

As estruturas são balizamentos gerais, e, dentro delas, os agentes desenvolvem formas peculiares de comportamento que se tornam regulares, e são estas que efetivamente determinam os resultados. Não é suficiente, contudo, uma conceituação genérica e apenas normativa de *processo* tal como a referida acima. A questão relevante é: como tratar analiticamente os “processos”, ou seja, para o que nos interessa aqui, a prática política e fiscal

19 “Toda Constituição é Constituição no tempo; a realidade social, a que são referidas suas normas, está submetida à mudança histórica e esta, em nenhum caso, deixa incólume o conteúdo da constituição” (Hesse; Konrad, 2009, p. 13).

cotidiana nas federações? Que instrumentos analíticos podemos desenvolver para entendê-los, superando o teor normativo implícito na definição de Elazar?

O desdobramento óbvio destas questões remete para a análise institucionalista, em suas vertentes modernas. “Prática” ou “processo” referem-se a *comportamento*, e a racionalidade dos comportamentos predominantes se expressa no **estabelecimento de instituições** – entendidas aqui *como regras tácitas de comportamento assumidas pela maioria dos agentes, que pode ter ou não correspondência em normas e regras legais* – e ao mesmo tempo é **condicionada por estas instituições uma vez estabelecidas**. As sociedades sempre projetam sobre a estrutura suas preferências dominantes em determinado período no que se refere ao “fazer” e “agir” socialmente. As instituições expressam estas preferências e, uma vez consolidadas, passam também a influir e condicionar as preferências e atitudes dos agentes.

Instituições são fenômenos pervasivos, eludem qualquer tentativa de uma tipificação abrangente e definições precisas. Também aqui as definições e critérios variam na medida em que passamos do institucionalismo político, para o institucionalismo econômico ou sociológico e mesmo administrativo (Hall; Taylor, 1996). Não estaremos exorbitando se tomarmos a liberdade de propor, nós mesmos, alguns conceitos.

Para os limitados fins que nos interessam aqui, parece suficiente estabelecer uma diferenciação bem simples. Existem, por um lado, instituições que emergem naturalmente no processo social e político, tornam-se regras de comportamento adotadas tacitamente sem que existam normas explícitas nem mecanismos de *enforcement*: grande parte das convenções sociais, algumas econômicas (por exemplo, trabalho solidário por ocasião da colheita), muitos comportamentos orientados por motivos religiosos, apertar as mãos como cumprimento, cantar parabéns a você, etc. Podemos chamar a estas *instituições espontâneas ou orgânicas*.

Por outro lado, existem instituições que determinam essencialmente direitos e deveres entre os membros da comunidade política, entre eles e seus governos, e entre os componentes deste governo. Podem ser vistas como comportamentos tacitamente aceitos apenas no limitado sentido de

que se originam no poder normativo do Estado e desde que sob a égide de sólidos processos de representação democrática. Elas são necessariamente originadas em dispositivos normativos de caráter legal ou constitucional, e frequentemente dotadas de algum mecanismo de *enforcement*. A estas chamaremos *instituições formais*.

A diferença fundamental entre as duas modalidades é bem clara. Nas instituições espontâneas, a “norma” é resultado de um processo de comportamento social, econômico ou político efetivo. O comportamento que corresponde à norma num certo sentido preexiste a ela e a identidade entre norma e comportamento é inerente (de fato, eles **são a mesma coisa**). No segundo caso, a norma pretende determinar um comportamento, e muito frequentemente o faz, na medida em que ela se origine de um processo político democrático em uma sociedade legalmente ordenada e a prática social a torne legitimada. Esta correspondência entre norma e comportamento não é, contudo, inerente, e pode ocorrer, digamos, com variações. Entre o conteúdo da norma e o comportamento resultante existe um processo social e político de “tradução”, adaptação da norma a interesses e condições materiais vigentes²⁰.

Pareceria, à primeira vista, que as instituições que regulam as funções do Estado, e, dentre elas, aquelas que nos interessam neste estudo, seriam todas do tipo *instituições formais*. De fato, o que chamamos acima de “estrutura”, o grande arcabouço constitucional-legal, é eminentemente formal enquanto instituição. Mas o fato relevante para nós é que nas aplicações práticas destas instituições formais, e, basicamente, em decorrência delas, se desenvolvem também instituições espontâneas, comportamentos tácitos praticados pelos agentes. Estas se desenvolvem pela adaptação dinâmica dos agentes às instituições próprias formais da estrutura. Isto pode ocorrer:

- por uma forma peculiar de atender aos requisitos da instituição formal (atenuação, adaptação). A instituição formal se transforma, num certo sentido em outra instituição ao ser traduzida em comportamento. Na

²⁰ Considere-se também o fato de que existe, em toda instituição formal um elemento de poder ou dominação política, econômica e social. Os atores afetados pela norma buscarão formas de adaptação a ela.

linguagem vulgar brasileira, algo como as tais “leis que não pegam”, por exemplo.

- novos comportamentos tácitos não escritos nas normas, que resultam da adaptação dos agentes às limitações impostas pelas instituições formais da estrutura.

Por exemplo, no Brasil a norma constitucional prevê competências concorrentes na função legislativa, cabendo ao governo federal estabelecer balizamentos gerais e aos governos subnacionais o detalhamento legislativo conforme as peculiaridades regionais. Na prática (a **instituição efetiva vigente**), o governo federal emite legislação detalhada e abrangente, restando pouco ou nada para ser tratado na legislação subnacional, e os governos subnacionais não atuam decisivamente para fazê-lo, nem sequer questionam o predomínio federal. Instituições vigentes, portanto, podem corresponder apenas aproximadamente à letra da norma estrutural prevista na Constituição.

Outro exemplo é dado pelo FPE. Na sua definição constitucional, deveria ser ele um sistema dinâmico, variando as dotações dos estados conforme se alterem as condições fiscais e econômicas relativas. A evolução institucional praticada desde sua criação acabou transformando o FPE em outra coisa: um compartilhamento estático de recursos que perdeu suas características de sistema de equalização. O mais importante, contudo, é que este outro formato foi incorporado na prática e nas concepções políticas dos agentes, ainda que flagrantemente em conflito com a Constituição²¹.

Estes conceitos nos permitem retomar sob outra ótica a questão dos “processos” ou “práticas”. Entendemos que “processos” podem assumir dois sentidos relevantes nesta análise. *Primeiro*, podem *significar a prática da ação política e da intervenção estatal segundo as regras e limites estabelecidos na estrutura jurídica federativa*. Numa federação com grau razoável de legalização, a prática dos agentes é restringida pelas definições constitucionais. Assim, governos e agentes privados definem suas estratégias de atuação levando em consideração as exigências e limitações impostas pelo balizamento legal. A este aspecto da “prática” chamaremos

21 Não há dúvida de que, na concepção de qualquer jovem técnico da área fiscal nos estados ou no governo federal brasileiro, o FPE é um sistema de compartilhamento de recursos sob percentuais fixos.

“o fazer nos limites da estrutura”. É a vida cotidiana da sociedade, balizada pelas restrições impostas pela norma constitucional e com ela interagindo.

Estes processos podem ser uma harmoniosa aplicação das prescrições da estrutura, nos casos em que, nas palavras de Hesse (s. d.) a constituição jurídica é compatível com a constituição real, ou seja, a constituição reflete adequadamente os interesses maiores e as preferências da sociedade quanto à forma de gerir o princípio federalista, sobre como harmonizar o interesse comum com a diversidade. Esta prática, contudo, não se limita à aplicação precisa e exata dos textos constitucionais, mas envolve também processos de adaptação, atenuação e até eventualmente negação daquelas normas, o que envolve de fato o desenvolvimento de instituições espontâneas.

....a condição de eficácia da Constituição jurídica, isto é, a coincidência de realidade e norma, constitui apenas um limite hipotético extremo. O fato é que entre a norma fundamentalmente estática e racional e a realidade fluida e irracional, existe uma tensão necessária e imanente que não se deixa eliminar. [...] **A Constituição jurídica, no que tem de fundamental, isto é, nas disposições não propriamente de índole técnica, sucumbe cotidianamente em face da Constituição real** (Hesse, 1919, p. 125, grifos nossos).

Muitas vezes, estes processos acumulam lentamente tensões e incompatibilidades para com a estrutura. Isto pode levar ao surgimento de outro tipo de processo, entendido aqui como *ação sobre a estrutura*, ou seja, movimentos e iniciativas que visam redefinir as normas estruturais. Toda sociedade que vive sob regras constitucionais enfrenta periodicamente a condensação de conflitos e inadequações da regra constitucional aos interesses dominantes. Estes processos, que ocorrem periodicamente, levam a que a estrutura constitucional vá sendo lentamente (ou, eventualmente, em momentos cruciais, de forma abrupta) adaptada e atualizada em relação aos interesses capazes de se expressar no processo democrático.

Aqui cabe o raciocínio usualmente aplicado à dinâmica das instituições: elas de alguma forma moldam o comportamento dos agentes, criando condições para sua própria perpetuação, reduzindo o elenco de alternativas para os desenvolvimentos futuros. Isto não impede, contudo, que, em determinados momentos, elas sejam postas frontalmente em cheque

e eventualmente sejam removidas por processos radicais de reforma institucional.

Parece razoável dizer que, em última instância, são os processos do primeiro tipo, “*fazer dentro da estrutura*”, que dão origem aos processos do segundo tipo, “*agir sobre a estrutura*”, via a mediação das instituições espontâneas. Na medida em que a norma estrutural não se adapte aos interesses sociais e econômicos predominantes (e estes são também mutáveis), surgem conflitos nos processos cotidianos, o que conduz às iniciativas para remodelagem da estrutura constitucional.

A nosso ver, a forma adequada de ver esta dinâmica é através da interação entre estrutura (instituições formais) e prática cotidiana, o *fazer dentro da estrutura*, interação esta que pode dar origem a instituições espontâneas e a formas adaptadas de aplicação das instituições formais. Este processo, quando envolve acumulação de tensões e desequilíbrios, põe em ação processos de reforma e redefinição da estrutura, o que chamamos o *fazer sobre a estrutura*.

Tudo o que dissemos acima, utilizando alternativamente o termo “constitucional” ou “estrutura”, demanda uma qualificação importante. Em alguns países, a Constituição é um diploma de princípios gerais, sendo, portanto, raramente objeto de emendas e alterações (caso óbvio, os Estados Unidos). Nestes casos, os elementos da estrutura que determinam a vida cotidiana, econômica e política, são plasmados na legislação infraconstitucional, mas o raciocínio feito acima se mantém sem qualquer problema²². Em outros países (o Brasil é um caso típico, talvez o mais destacado) a constitucionalização das normas é, provavelmente, a instituição primeira e central: todas as normas relevantes são levadas à Constituição, tornando o processo legislativo cotidiano, em grande medida, um processo de reforma constitucional.

A tradição jurisdicista “a la Wheare” considerou suficiente observar o arranjo estrutural, a definição constitucional, para entender o arranjo político-fiscal das federações. Uma vez aceito que a estrutura constitucional não submete rigidamente a prática dos agentes, e não determina os resultados, temos que nos voltar para os processos. Estes devem ser apreendidos através da observação das instituições que se consolidam ao

22 O mesmo vale para países que seguem a tradição do direito comunal.

longo do tempo, refletindo a relação prática dos agentes com a estrutura e a força dos interesses dominantes vigentes.

Parece-nos, portanto, que o único caminho para viabilizar análise de casos concretos de federações reside em focalizar precisamente as instituições que vão se desenvolvendo ao longo do tempo, entendidas como processos concretos de comportamento individual e coletivo dos agentes. Neste sentido, elas têm que ser em princípio contrastadas com a estrutura (norma) constitucional. Na medida em que estas instituições determinam um “fazer” incompatível com a lógica que orienta a estrutura, mais cedo ou mais tarde processos do segundo tipo irão agir, buscando adaptar a “constituição formal” à “constituição real”.

Em suma, nossa proposta preliminar é que o estudo das federações deve ser encaminhado pela identificação simultânea da “estrutura” (entendida como norma constitucional) e de um “sistema de instituições” (entendidas como normas tácitas de comportamento que não necessariamente coincidem com o espírito da regra constitucional), que se expressam através dos processos do “fazer dentro da estrutura” e, ao mesmo tempo, conduzem a eventuais “processos do agir sobre a estrutura”, na medida em que as regras plasmadas na estrutura não atendam mais aos interesses vigentes.

No movimento, indicado acima, de deslocamento do foco da análise teórica e prática das federações para os processos, alguns autores tendem para posturas extremadas, do tipo “só os processos interessam”. O próprio Elazar aponta, contudo²³, que a questão *estrutura x processo* não pode ser posta em termos extremos, mutuamente excludentes. Instituições (constitucionais ou não) resultam da prática política, social e cultural da sociedade, no sentido de que cristalizam preferências nela predominantes em certos períodos sobre como ordenar e viabilizar as relações cotidianas entre seus componentes. Mas, ao mesmo tempo, elas próprias condicionam a evolução subsequente destas preferências, na medida em que implicam em alguma forma de seleção de trajetórias mais prováveis na própria conformação das preferências (*path dependency*). Em outras palavras, instituições que logram se estabelecer tendem a preservar a si mesmas e selecionar trajetórias que sejam com elas compatíveis. Em suma, estruturas

23 Cf. Elazar (op. cit., p. 67 e segs).

não existem por si, mas **resultam da** e ao mesmo tempo **determinam a** prática (processos) dos sistemas que caracterizam.

Nos termos que utilizamos acima, esta dialética entre estrutura e prática é intrínseca. A estrutura baliza a prática, e ao fazê-lo entra em interação com interesses, posturas, preferências e características gerais da comunidade envolvida. É necessário considerá-las simultaneamente, entendendo a “estrutura” como a cristalização das preferências predominantes em cada momento, mas constantemente sob impacto da prática política e fiscal nas federações, prática esta que, periodicamente pode levar a uma revisão, por vezes radical, da estrutura. Outras vezes, a prática política e fiscal apenas se afasta do espírito plasmado na estrutura jurídica, sem que surja a necessidade de projetar esta nova prática para a estrutura, ou existam fatores que bloqueiam esta projeção.

Processos fundamentais e a dinâmica das federações

As conclusões obtidas acima, embora talvez interessantes, ainda fazem avançar muito pouco a análise. A dificuldade maior reside em que, pela própria natureza da motivação que as define (emular o Estado Unitário), as federações podem compor um ilimitado leque de alternativas institucionais, o que torna virtualmente impossível obter uma teoria geral das federações. *Cada uma das funções essenciais do Estado Unitário que deve ser emulada pela federação pode ser viabilizada de diversas formas, segundo eixos de descentralização-centralização e cooperação-competição nos planos fiscal, político e administrativo.* Os processos essenciais de divisão de poderes e encargos de um lado, e de formas de cooperação política e executiva de outro permitem ampla diversidade de combinações, o que, na prática, reduz a análise das federações a um jogo de quebra cabeças institucional, com escassas possibilidades de proposições gerais.

Também não avançamos muito com a proposição, intuitivamente correta, de que cada federação acaba compondo um determinado regime ou conjunto de instituições que se articulam organicamente para viabilizar seu funcionamento. Isto nos leva ao problema de identificar teoricamente quais são as instituições relevantes dentre as múltiplas existentes, o que acaba escorregando para opções subjetivas e pode se aproximar muito de uma ciência do tipo “não sei definir, mas reconheço quando vejo um”.

O critério que supomos ser relevante para reduzir a indeterminação deste “processo institucional seletivo” já foi apresentado antes: *as federações têm como eixo lógico a emulação do Estado Unitário*. Entendemos que isto nos permite reduzir o âmbito da observação institucional relevante.

O critério para nossa identificação *é apreender os arranjos que articulam entes públicos, executivos e legislativos, no cumprimento das funções do Setor Público para viabilizar que as funções principais que são executadas de forma centralizada no estado unitário sejam, de alguma forma, reproduzidas com eficiência quando divididas entre governos autônomos*. Decorre deste critério que optamos por não incluir entre nossas instituições relevantes os sistemas de representação – sistema eleitoral e partidário. Isto porque não se trata de atribuições do EU que são objeto de divisão, tais como as outras. Trata-se de instituições que são essencialmente duplicadas nos governos regionais. Além disso, são instituições externas ao Setor Público, sendo Estado apenas num sentido gramsciano radical. Os sistemas de representação têm um impacto decisivo sobre a funcionalidade do Setor Público, mas, para uma primeira aproximação, devemos separar estes dois níveis.

Os diversos procedimentos que viabilizam estas funções emuladoras podem ser agrupados sob três grandes categorias: processos legislativos, processos fiscal-financeiros e processos executivos. Esta tipificação é clássica na literatura do federalismo, embora não seja utilizada no mesmo sentido que aqui adotamos. Elas são diretamente correlacionadas com os dispositivos estruturais relativos à atribuição de poderes legislativos, atribuição de encargos executivos, atribuição de impostos e sistema de transferências.

A simples definição desta trilogia é totalmente trivial. A possibilidade de agregar alguma coisa nova depende essencialmente de que consigamos analisar tais processos como funções que são inerentes e imprescindíveis ao Estado Unitário, e que continuam a ser requeridas como condição mínima de funcionalidade num arranjo federal. Não temos domínio dos aspectos empíricos que seriam necessários para aprofundar cada um destes processos fundamentais sob este ponto de vista, principalmente porque o método aqui proposto exige um nível aprofundado de informação sobre processos informais no plano político e executivo.

Vamos apresentar aqui alguns comentários mínimos sobre os processos legislativo e executivo, apenas o suficiente para deixar claros os conceitos. Por total e assumida incompetência, deixamos o processo legislativo por conta dos cientistas políticos e constitucionalistas. No Ensaio 2 vamos aprofundar aspectos políticos relevantes da questão executiva, e nos três ensaios restantes recuamos nossas tropas para o terreno conhecido do federalismo fiscal, e vamos aprofundar a análise do processo fiscal-orçamentário.

O processo legislativo

Não está ao alcance do Autor aprofundar este ponto. Aqui os requisitos da multidisciplinaridade se tornam demasiado pesados, a tarefa é para cientistas políticos e constitucionalistas. Acho importante, contudo, elencar algumas observações que derivam ou guardam relações com outras partes deste trabalho e as complementam.

Não é imediatamente evidente o fato de que na federação a função de produzir um sistema legal-constitucional coerente e compatível com as aspirações da Sociedade também é cindido, na medida direta em que sejam concedidos poderes legislativos para os governos regionais. O que antes era objeto de decisão em um Parlamento único, nacional, agora decorre de decisões autônomas de múltiplos parlamentos no sistema federal. Isto não elimina o fato de que o sistema legal-constitucional tem que manter coerência e integridade no âmbito nacional.

A prática legislativa operada através da dualidade federal é tipicamente assimétrica. Cabe ao Parlamento federal o papel dominante na formulação dos contornos legais e constitucionais que regulam a federação. Em sistemas democráticos os poderes regionais são, portanto, num certo sentido, subordinados ao *demos* representado pelo Parlamento Nacional. Mesmo a concessão de autonomia legislativa para as regiões sobre determinados temas e áreas de intervenção é uma decisão que depende do Parlamento Nacional. Ao legislar sobre aspectos diversos da vida nacional, ele afeta diretamente os governos regionais, criando deveres, retirando liberdades e autonomias, restringindo ou ampliando recursos e poderes regulatórios.

Do ponto de vista estrutural, o processo legislativo é fortemente influenciado pelas origens históricas da federação. Nos casos em que o GC foi criado *ex nihilo*, como é exemplificado por todas as ex-colônias britânicas de população branca, a opção inicial sempre foi selecionar alguns poderes legislativos a serem concedidos ao governo central recém-criado, mantendo a maior parte sob controle dos governos regionais, incluindo o poder residual. Isto acaba levando a que o poder legislativo sobre importantes áreas da atividade econômica e social fique fragmentado e sujeito às individualidades e preferências regionais. Nos casos onde alguma forma de governo central preexistia, é mais frequente que os poderes deste governo sejam mais amplos.

Aqui é decisivo o grau de heterogeneidade da federação em questão. A principal forma de atender aos requisitos da heterogeneidade é a autonomia legislativa regional. Na medida direta da heterogeneidade, esta autonomia mínima é rígida e tende a se estabelecer como um elemento estrutural em sentido pleno. Ela sempre entra em conflito com as pressões e demandas pela uniformidade, decorrentes da lógica de constituição de um sistema econômico nacional competitivo. *Aspecto fundamental da análise das federações refere-se às formas pelas quais se busca a criação de instituições legislativas que permitam conciliar a demanda crescente por uniformidade com os requisitos de individualidade e autonomia.* O desafio fundamental colocado pelo modelo federal é dados os limites das individualidades regionais, lograr um sistema legislativo “global” – ou seja, o conjunto das normas legislativas federais e regionais – consistente e favorável à competição e à eficiência econômica. A heterogeneidade, em princípio, é desfavorável a este resultado. Isto implica que: sempre existirão forças e pressões que tendam a reduzi-la, e isto implica, em última instância, fortalecer a legislação federal, no mínimo no sentido de estabelecer parâmetros e balizamentos gerais.

A evolução histórica mostrou que apenas as situações de heterogeneidade forte continuaram como fatores indutores da preservação de competências exclusivas no campo legislativo. Ainda assim, uma parcela relevante da legislação fica sob controle do parlamento federal, e, principalmente, a legislação que regula direitos e deveres para os próprios entes federados.

Se trabalharmos ao nível de tipos ideais, podemos pensar em duas situações. Primeiro, nos casos onde a heterogeneidade ganha proeminência, há a tendência para se consolidar sistemas onde as principais funções executivas são descentralizadas, assim como grande parte das funções legislativas. Nestes sistemas, há dois caminhos principais para preservar a coerência do sistema legislativo. A primeira é a emissão, pelo governo central, de legislação básica sob forma de diretrizes, a ser complementada pelos governos regionais conforme especificidades locais. A legislação federal dá o balizamento, define princípios fundamentais uniformes, e o detalhamento fica por conta das preferências dos legisladores regionais. Duas observações sobre este modelo. Primeiro, nos casos de heterogeneidade elevada, ele pode envolver, em certos momentos e certos temas, fortes conflitos sobre qual o grau adequado de uniformidade imposto pela legislação federal. Em sentido oposto, quando o grau de heterogeneidade é pequeno ou se reduz com o tempo, surge espaço para que a legislação federal se estenda e alcance um grau de detalhamento maior, aproximando-se mais do paradigma do Estado Unitário.

A segunda alternativa significa recorrer aos processos horizontais de cooperação entre governos regionais. Em muitos casos onde os GR's têm autonomia legislativa, surge a tendência à criação de comissões, conselhos e outras formas de decisão coletiva, para buscar a harmonização mínima dos dispositivos legais. Isto é particularmente relevante no que se refere a sistemas educacionais, mercado de trabalho, regulação econômica, políticas de meio ambiente, etc. Neste caso, surge uma instituição muitas vezes informal, espontânea, cuja lógica é exatamente lidar com as consequências desfavoráveis das instituições formais principais, no caso, a autonomia legislativa dos governos regionais. É evidente que tais processos espontâneos exigem um grau elevado de cooperação entre os governos regionais.

Processos executivos

O que entendemos aqui por “processos executivos” são as ações públicas pelas quais são gerados e entregues serviços públicos de todos os tipos aos cidadãos. Eles envolvem sempre alguma combinação de corpos burocrático-administrativos, pessoal do setor público responsável pela

execução dos serviços, e os necessários ativos físicos materiais: instalações, equipamentos, etc.

Os processos que envolvem a produção efetiva de serviços às populações são aqueles mais fortemente afetados pelas mudanças históricas no padrão de intervenção estatal. A transição do estado bélico vigente até o século 19 para ao grande estado keynesiano nos anos cinquenta e sessenta e a progressiva ampliação do estado de bem-estar social forçaram mudanças na dimensão relativa dos diversos serviços, exigindo também mudança na sua distribuição entre os governos. O recuo das fronteiras público-privado no setor produtivo, com a virtual extinção do chamado setor produtivo estatal, fez das funções sociais e infraestruturais o núcleo da intervenção estatal, o que induziu e fortaleceu em muito a descentralização executiva da intervenção.

O núcleo da intervenção estatal nas federações modernas está composto pelas ações em garantia de renda, assistência social, educação, saúde e infraestrutura econômica e social. Do ponto de vista estrutural, de forma geral, o padrão vigente na maioria das federações é que os processos relativos a garantia de renda e assistência social, que envolvem em geral transferências diretas para famílias, tendem a ser atribuídos aos governos centrais, enquanto os processos executivos da produção corrente de bens e serviços nas demais áreas são em geral descentralizados.

Como se expressam nos processos executivos os requisitos da emulação? Aqui é necessário considerar escolhas políticas, da sociedade em questão, no que se refere a aspectos de equidade no acesso e uniformidade nos serviços. Uma sociedade que considere a liberdade individual um valor máximo e despreze qualquer noção de equidade como direito, tenderá a atribuir virtualmente todos os serviços públicos à competência autônoma dos governos individuais. Excluindo-se obviamente aqueles serviços que são, por natureza, federais, como forças armadas, relações exteriores e alguns poucos outros, todos os serviços podem, em princípio, ser concedidos às regiões. É evidente que tal opção exigiria um grau elevadíssimo de cooperação horizontal, quando fosse necessário lidar com problemas de dimensão supra regional como estradas, bacias hidrográficas, rios, problemas ambientais, etc. Tal caso radical de descentralização, sonho provável de muitos teóricos, não envolveria problemas de emulação no

plano executivo, pois cada governo regional agiria como se fosse um estado unitário, em última instância.

Como, felizmente, tal federação não existe, a realidade é que há, em diferentes graus, mas em geral com dimensão relevante, uma parcela dos serviços públicos para os quais a sociedade exige uniformidade e, principalmente, equidade no acesso de cada cidadão a um mesmo padrão de serviços. Assim, quando a federação determina códigos e padrões de âmbito nacional na execução de certos serviços, está cumprindo uma função de Estado Unitário, está homogeneizando práticas ao longo do território nacional. Como veremos abaixo, muitas vezes este processo envolve uma divisão de trabalho entre governo federal e governos regionais, através do que chamaremos *programas nacionais* (ver Ensaio 3). Iremos também discutir naquele ensaio outra face essencial da emulação, que é a necessidade crescente de cooperação intergovernamental nos processos executivos, que caracteriza hoje todas as federações avançadas.

Processos fiscais (orçamentários, sistemas de distribuição)

Por dever de ofício (ainda que com ressalvas e a contragosto), iremos dedicar maior atenção neste trabalho aos aspectos relacionados ao federalismo fiscal, aqueles que, supomos, temos mais condições de desenvolver. Vamos apresentar nesta seção uma argumentação que pretende justificar, de forma geral, a existência dos Ensaio 3, 4, e 5. Nosso objetivo é articular, nesta análise, a dinâmica dos processos que, a nosso ver, compõem o sistema arterial da federação, ou seja, os mecanismos que viabilizam a distribuição dos recursos fiscais entre governos autônomos.

Os processos fiscal-orçamentários nas federações têm que dar conta de um conjunto importante de funções que são realizadas de forma centralizada e hierarquizada no Estado Unitário. Seus componentes básicos são: a estrutura de competências tributárias, os processos orçamentários autônomos e o sistema de partilha de recursos, ou sistema de transferências. Elementos adicionais podem ser considerados: as políticas de estabilização macrofiscal (controle do déficit público) e a administração da dívida pública, mas não iremos tratar deles aqui.

Entendemos que a melhor forma de ilustrar a dificuldade envolvida é, mais uma vez, a comparação com o Estado Unitário. Se imaginarmos um

Estado Unitário dotado de um grau razoável de eficiência nas suas instituições fiscais, pode-se dizer que existe um conjunto de procedimentos fiscal-orçamentários cuja lógica básica é obter uma distribuição setorial e regional dos recursos fiscais adequada às necessidades fiscais das diversas regiões e compatível com os diversos interesses políticos capazes de se inserir no processo. Não queremos discutir aqui se este resultado é melhor ou pior, não se trata disso. O ponto é que a lógica do sistema é a busca deste resultado, e o processo pelo qual ele é buscado é através da operação de um sistema uno, integrado e hierárquico.

Vamos descrever uma situação simplificada e estilizada, sem perder os elementos essenciais. Para fins comparativos, nossa ênfase incidirá sobre a distribuição regional dos recursos.

Primeiro, o Estado Unitário (EU) conta com um órgão central de arrecadação. A receita fiscal total está unificada num caixa único do Tesouro, à disposição para ser alocada pelo processo orçamentário. Podemos supor também que o sistema tributário unificado pode ser tecnicamente bem construído, pois todos os impostos relevantes são nacionais e não há efetivamente problemas de harmonização interna de tributação.

Vamos supor, simplificadamente, que o orçamento deva alocar recursos para os gastos correntes e distribuir o excedente para fins de investimento entre setores e regiões do país. Sendo nosso país bastante evoluído, ele faz uso de estatísticas para obter, pelo menos, uma aproximação aos custos de provisão de serviços e às necessidades fiscais de cada região, e com isto o orçamento estabelece a distribuição dos recursos para gastos correntes.

Vamos supor também que nosso EU conte com algum sistema, mesmo simples, de planejamento econômico, tal que lhe permite avaliar custos, externalidades envolvidas e benefícios gerados por diversas alternativas de investimento, e a partir disto estabelecer a alocação dos recursos excedentes entre as regiões do país, nos projetos mais importantes. Através de um processo político de discussão integrada, as diversas possibilidades são cotejadas e as prioridades estabelecidas.

Não há razão para supor que a alocação regional dos recursos assim obtida – em que região qual parcela do gasto será finalmente realizada, ou

beneficiada por gasto realizado em outro lugar – seja perfeita, justa e altamente eficiente, apenas porque é feita centralmente. A mais clássica das críticas ao EU é o distanciamento entre a decisão do gasto e os interesses, problemas e necessidades das regiões e localidades. Parece claro, contudo, que *um sistema onde o conjunto dos gastos e necessidades é confrontado com o conjunto dos recursos existentes através de um processo democrático unificado reúne as maiores chances para um resultado satisfatório*. Dada a disponibilidade de recursos, as necessidades fiscais existentes e os interesses políticos em jogo, o sistema chega a uma adequada distribuição regional dos recursos. *Em suma: existe, de fato, no EU, um conjunto de instituições e procedimentos cuja lógica essencial é a distribuição adequada dos recursos fiscais gerados no país: o conjunto formado pelo sistema tributário e pela etapa da elaboração orçamentária.*

Note-se um ponto importante: num EU, não importa onde a receita fiscal é arrecadada, pois inexistem fronteiras internas para fins fiscais. Não há, portanto, direitos formais de regiões sobre recursos, exceto nos casos de menor importância em que governos locais recebem o poder de arrecadar determinadas taxas e impostos de caráter restrito. Na distribuição final dos recursos, há total liberdade de distribuir os recursos entre as regiões em função de necessidades e de força política, sem que qualquer direito regional sobre recursos impeça.

Note-se também que, da forma que definimos o processo no estado unitário, ele tem como resultado uma distribuição dos recursos entre as administrações regionais e governos locais, todos componentes da estrutura hierárquica do estado – o que equivale, nas federações, à divisão dos recursos entre níveis de governo – e, adicionalmente, esta distribuição já incorpora também critérios de equidade, com administrações regionais e governos locais mais pobres recebendo recursos maiores do que seriam capazes de arrecadar dadas suas bases tributárias, o que equivale à função dos sistemas de equalização nas federações.

Ou seja: o orçamento unitário eficiente tem condições de dar conta tanto da distribuição regional dos recursos como de sua ponderação em função de disparidades inter-regionais em capacidade econômica e fiscal, pois o processo é uno e são contemplados conjuntamente setores e regiões.

Como estas questões se expressam numa federação? O problema básico é o mesmo, uma vez que existe só uma população distribuída por um só território nacional. O fato de que ambos estão artificialmente divididos por fronteiras políticas não altera a natureza básica do problema, apenas torna mais difícil lograr os resultados adequados.

Começamos pelo fato de que a carga tributária nacional é duplamente fracionada: primeiro, entre governo federal e governos regionais; segundo, a parcela que é apropriada pelos governos regionais não se dá de forma proporcional às necessidades, mas proporcional à capacidade econômica: os mais ricos, mesmo que com menor população, controlam maiores receitas. Conseqüentemente, a distribuição inicial das receitas não tem qualquer correspondência a qualquer noção de distribuição ótima ou equitativa. Em terceiro lugar, e fato da maior importância, *em todas as federações do mundo o governo central arrecada parcela maior da receita do que os seus gastos diretos. Conseqüentemente, em todas elas existem volumosas transferências verticais do governo federal para os subnacionais*. Iremos dedicar o Ensaio 3 para aprofundar este ponto.

Esta peculiar configuração tributária das federações já exige que nosso problema distributivo tenha que ser decomposto em duas tarefas institucionalmente distintas. Elas são usualmente chamadas, na literatura técnica, de *equilíbrio vertical* e *equilíbrio horizontal*, os quais decorrem, em última instância, do duplo fracionamento citado acima. O *equilíbrio vertical* refere-se à obtenção de uma distribuição adequada de recursos entre governo federal e governos subnacionais; o *equilíbrio horizontal* refere-se ao à obtenção de uma distribuição minimamente equitativa dos recursos fiscais *entre governos subnacionais pobres e ricos do mesmo nível*. Podemos ilustrar estas questões recorrendo a um esquema gráfico rústico.

Carga tributária total			
Arrecadação dos GSN's	1	Arrecadação do Governo Federal	
		Orçamento do Governo Federal	
		Transferências	
		3	Equalização
Orçamento dos Gov. Subnacionais			2
Gasto direto dos Gov. Subnacionais		Gasto direto federal	

Vamos assumir, para simplificação, que existe uma dada e bem definida divisão de encargos, tal que pode ser traduzida em uma correspondente distribuição ideal de recursos²⁴, que é o objetivo a ser alcançado pelo sistema. Do ponto de vista vertical, a última linha do quadro acima expressaria tal distribuição dos recursos, indicada pelo nível de gasto direto de cada governo. Note o Leitor que os recursos diretamente arrecadados pelos GSN são insuficientes para cobrir seus gastos ideais, exigindo transferências federais. Num orçamento unitário bem realizado, esta distribuição seria o **resultado**, dependeria de todas as avaliações anteriores sobre necessidades, custos e forças políticas.

Numa federação, por não existir o “orçamento nacional”, esta distribuição não é um resultado de um processo uno. Tal processo tem que ser, de alguma forma, emulado. Supondo as melhores condições possíveis, nossa federação contaria com as mesmas estatísticas que supusemos para o Estado Unitário. Tais estatísticas irão apenas mensurar necessidades e disparidades inter-regionais. Elas irão atribuir números ao que é óbvio e esperado: regiões pobres terão muitos problemas sociais e infraestruturais e poucos recursos fiscais, e as regiões ricas terão a situação contrária, tudo isto em diferentes graus. Como veremos à frente, apenas uma federação no mundo, a Austrália, desenvolveu sistemas estatísticos com este alcance.

²⁴ Note o Leitor que esta tradução de encargos em recursos necessários não é tarefa simples: é necessária uma avaliação consistente das necessidades fiscais de cada região (pobreza, população idosa, etc.) e dos custos envolvidos na prestação de cada serviço.

Supondo, idealmente, que tais avaliações pudessem ser feitas, elas iriam apontar para uma determinada divisão ideal de recursos entre GF e GSN's, e que é expressa na linha inferior. O passo seguinte é, nos limites estruturais do arranjo federativo – autonomia recíproca dos governos regionais e federal, e divisão federal da arrecadação como ponto de partida – encontrar mecanismos que possam redistribuir os recursos de forma a otimizar sua aplicação, reduzir as desigualdades e obter os mesmos resultados que seriam gerados pelo EU eficiente, ou seja, aquela determinada divisão vertical.

Considerando primeiro a questão do *equilíbrio vertical*, o problema nas federações tem que ser decomposto em duas estruturas institucionais. A primeira determina qual a parcela do poder de gasto final que fica com o governo federal, e qual a parcela que cabe aos governos subnacionais. Na figura, esta estrutura é expressa pelas setas 1 e 2. Estas setas horizontais indicam que a federação terá que decidir a posição exata das minhas verticais que denotam a divisão de recursos. As duas decisões cruciais são, primeiro, a definição das competências tributárias – seta 1, que parcela da carga é arrecadada e constitui, portanto, receita própria livre para os GR's. Os recursos restantes compõem a arrecadação federal. Em segundo lugar, da receita arrecadada pelo GF, qual a parcela que será transferida para os GSN's (seta 2). Por exemplo, quanto mais à esquerda estiver a linha referida pela seta 1, maior o poder de arrecadação própria dos GSN's, ficando reduzida na mesma dimensão a arrecadação federal.

O primeiro condicionante é tipicamente um fator rígido, de difícil modificação em curto prazo. É evidentemente possível alterar a distribuição vertical deslocando impostos da competência federal para regional e vice-versa (o Brasil fez isto em 1988), mas, ao longo da segunda metade do século vinte, com a consolidação das estruturas tributárias com a inclusão do IVA em substituição ao Imposto sobre vendas, as estruturas tributárias, do ponto de vista federativo, se tornaram bastante rígidas. Esta, não tem sido, portanto, uma alternativa de ajuste vertical relevante.

Resta, portanto, apenas a alternativa expressa na seta 2: aumentar ou reduzir a parcela de recursos fiscais que o governo federal retém para seus próprios gastos diretos, reduzindo ou aumentando a parcela que ele transfere para os GSN. De forma geral, nas federações onde algum tipo de arranjo institucional foi criado para ajustar a distribuição vertical, ele incide

sobre a parcela dos recursos federais que são transferidos para os GSN's. Podemos dizer que esta alternativa é a que tem sido, sistematicamente, utilizada pelas federações contemporâneas para fazer o ajuste vertical.

A obtenção do equilíbrio vertical, portanto, envolve a combinação de duas dimensões institucionais das federações: a estrutura de competências tributárias e as normas que regulam a dimensão das transferências verticais. O Ensaio 3 é totalmente dedicado a aprofundar as dificuldades envolvidas neste processo.

Temos que considerar, finalmente, um terceiro conjunto de decisões fundamentais a serem tomadas na distribuição federativa dos recursos. A parcela da arrecadação federal que é transferida para os GSN's não é homogênea. Ela se decompõe em diversas modalidades de transferências com características distintas, porque atendem a finalidades distintas: transferências discricionárias, livres, devolutivas, redistributivas, etc. Na figura, por simplicidade, colocamos apenas duas modalidades básicas de transferências, para ilustrar o raciocínio. Dependendo da composição que se estabelece neste sistema de transferências, entre estas diversas modalidades, serão diferenciados os resultados obtidos. O Ensaio 4 discute em profundidade os problemas técnicos do sistema de transferências nas federações.

Dentre estas diversas modalidades de transferências, uma assume papel destacado nas federações modernas, e que atende a uma destinação específica – reduzir as disparidades em capacidade fiscal entre governos regionais. A estas chamamos transferências de equalização ou redistributivas. São transferências que concedem maior volume de recursos para governos mais pobres em termos fiscais, de forma a tornar mais equitativa a capacidade de gasto entre regiões. Esta questão compõe o problema do *equilíbrio horizontal: como viabilizar que regiões pobres consigam oferecer um nível mínimo em volume e qualidade de serviços a seus cidadãos, sem ter que sobretaxá-los. Isto só pode ser conseguido se recursos arrecadados nas regiões ricas forem transferidos para as regiões pobres, ou seja, que existam os chamados sistemas de equalização.* O Ensaio 5 é totalmente dedicado a este problema.

Esta estrutura institucional complexa, composta por diversos dispositivos normativos, viabiliza nas federações o processo pelo qual a

totalidade dos recursos arrecadados é encaminhado para os agentes governamentais responsáveis pelo seu dispêndio. Ela opera, portanto, a emulação da função distributiva que, nos EU, é realizada pelo sistema orçamentário unificado.

Deve ficar esclarecido para o Leitor que estes três ensaios, que compõem em conjunto o estudo do processo de distribuição de recursos em federações, estão construídos sempre com uma primeira parte teórica, onde o assunto é discutido em nível mais abstrato e lançando mão de análise comparativa, e uma segunda parte, onde é analisado o mesmo tema na federação brasileira.

Mesmo supondo as melhores condições, tal arranjo fiscal envolve requisitos importantes e algumas limitações. No plano tributário, o sistema deve fazer uma divisão de competências que respeite as regras mínimas de boa tributação, preserve a harmonização tributária no espaço econômico nacional e, principalmente, evite as diversas ações oportunistas que passam a ser possíveis em decorrência do poder tributário regional (por exemplo, a guerra fiscal sob diversas formas). As crescentes necessidades dos governos regionais e sua pressão por mais recursos levam a que as mesmas bases tributárias – bens e serviços, renda – sejam compartilhadas por dois níveis de governo. As mesmas restrições que se impõe a um sistema tributário unitário também se impõem ao conjunto dos sistemas federal, regional e local. Na medida em que os poderes tributários concedidos aos diversos governos sejam efetivamente autônomos, não há mecanismo de coordenação destes sistemas, e muito provavelmente podem emergir comportamentos competitivos ou abertamente oportunistas. Instituições e processos tem que ser criados para preservar a eficiência do sistema.

Se o problema tributário tem efeitos sensíveis sob a ótica da eficiência econômica, no plano orçamentário do gasto questões semelhantes se colocam. Existe, de imediato, nos sistemas federais, uma perda enorme de eficiência perante o que poderia ser conseguido por um sistema unitário eficiente. As decisões alocativas sobre os recursos fiscais são, inexoravelmente, atribuídas a orçamentos autônomos sem qualquer conexão. Na medida em que elas se refiram a gastos locais e regionais, cujos impactos e externalidades fiquem restritos ao espaço territorial destes governos, valem os argumentos usuais a favor da descentralização. No entanto, note-se que isto depende de que a distribuição de recursos entre as

regiões seja eficiente, equitativa e capaz de reduzir as disparidades em capacidade de gasto per capita.

No entanto, no caso de competências exclusivas de encargos, torna-se impossível cotejar num mesmo processo as prioridades de gasto entre diversos setores fundamentais, o que seria o comportamento natural num orçamento unitário. Se os GR's respondem por infraestrutura e segurança, e o governo federal por saúde e educação, não há mecanismos imediatos que permitam uma tomada de decisão **nacional** sobre quais as prioridades que interessam **ao país**. Quando há competências concorrentes, o orçamento federal pode fazer esta avaliação em alguma medida restrita, pois na média das federações os orçamentos centrais controlam apenas 40% do gasto público efetivo, mas suas ações podem ser mitigadas por posturas diversas dos governos regionais.

Mesmo que fosse supostamente viável uma adequação vertical de orçamentos, obtida por negociação ao nível das intenções, nos termos descritos acima, persistiria ainda a incerteza decorrente da autonomia **de cada governo regional**, que tem o direito de seguir suas próprias prioridades, o que traz um problema de ação coletiva (*free rider*), *inexistente ou muito restrito no EU*.

Esta deficiência fundamental derivada da divisão de poderes exigiu, ao longo do desenvolvimento institucional das federações, a criação de arranjos corretivos. Uma alternativa é ampliar o poder fiscal do governo central, criando condições para que ele condicione e, de alguma forma, controle a prática orçamentária dos governos regionais, principalmente pelo uso da concessão de recursos condicionados, concedendo a ele controle sobre uma parcela dos recursos fiscais maior do que aquela que ele necessita para seus gastos diretos.

Finalmente, outro problema onde aparece com clareza a premência de emular o Estado Unitário, e que não iremos aprofundar aqui, reside nos mecanismos para disciplina orçamentária. No Estado Unitário, o controle do déficit público, embora nunca fácil, é pelo menos submetido a uma única autoridade. Nas federações, e principalmente com a ampliação da autonomia ocorrida em períodos recentes, coloca-se claramente um problema de ação coletiva quando a questão é preservar o equilíbrio macrofiscal. Muitas vezes, a autonomia dos governos regionais se traduz numa postura de

indiferença em relação aos problemas da estabilidade macroeconômica. O problema é reduzido nas federações onde os orçamentos subnacionais são submetidos a alguma forma de controle pelo mercado. Onde existe a possibilidade de um governo estadual “quebrar”, sem que ocorra o socorro (*bail out*) pelo governo central, o risco de comportamentos oportunistas é menor. Mas, quando as instituições vigentes são omissas quanto a isto, estabelece-se implicitamente o direito ao *bail out*, ou seja, o direito ao salvamento, pelo governo central, do governo regional em dificuldades.

Uma das alternativas institucionais para controle deste efeito derivado da divisão de poderes tem sido, nas últimas décadas, o recurso às “regras fiscais”, normas do tipo “lei de responsabilidade fiscal”. A maior parte das federações tem evoluído para alguma modalidade destes controles. No essencial, eles significam uma redução no grau de autonomia orçamentária dos governos regionais, consensualmente acordada pela Federação.

Cada um destes processos básicos envolve, por sua vez um conjunto de instituições formais onde cada uma apresenta, além de um desenho formal, eventualmente uma “adequação” específica, chegando às vezes até a criação de instituições espontâneas que viabilizam os processos. Esta diversidade das combinações institucionais é que torna virtualmente impossível o desenvolvimento de uma teoria geral positiva – Isto é, explicativa e preditiva – das federações.

Conclusões

Este Ensaio tem origem na nossa insatisfação com a situação atual da teoria positiva das federações. É frequente encontrar a opinião de que não existe uma teoria consolidada para este tema, mas a nosso ver a situação é um pouco pior, existem raríssimos candidatos a uma formulação mais geral e abrangente. A literatura corrente é abundante em análises comparadas, onde o observador se dedica a pinçar características predominantes em cada sistema, e confrontá-las com o equivalente em outros sistemas, com escassos resultados indutivos neste exercício. Em geral, assistimos a um desfile de adjetivos ao federalismo: administrativo, competitivo, legislativo, cooperativo, etc.

Meu berço de origem, a economia, é um dos componentes mais fracos neste sistema. O chamado “federalismo fiscal”, que engloba praticamente tudo o que a Economia produziu sobre o tema, tem um viés radicalmente normativo, elabora profundamente “o que deve ser”²⁵. Não incomoda em nada a estes autores o fato de que a federação ideal desenhada por eles, em bases de maximização de eficiência, não tem qualquer correspondência no mundo real. É uma teoria inútil para explicar as federações reais, serve apenas como guia prático para políticos e *policy makers* interessados em aperfeiçoar seus sistemas. É apenas na Ciência Política, e, em menor dimensão, na Sociologia e no Direito, que emergem proposições teóricas mais consistentes sobre este ente político peculiar, a federação.

Diante disto, este Ensaio pretendeu expor a precária e preliminar percepção que tenho atualmente sobre as bases de uma análise teórica do fenômeno “Federação”. Ela rejeita, de imediato, qualquer postura normativa à la “federalismo fiscal”, de Oates a Anwar Shah. Exige, evidentemente, um diálogo intenso com cientistas políticos e juristas, exercício nem sempre fácil para um economista de formação. Envolve, também, pelo menos no aspecto empírico, incursões no campo da história política e econômica.

Lidamos aqui com três questões fundamentais: *o que é federação? Para quê federações? Como analisar federações?* É óbvio que a resposta completa destas questões seria o “tratado geral das coisas” federativas, e não estamos à altura desta empreitada. O objetivo é muito mais propor uma metodologia teórica, e não esgotar o tema.

Quanto à primeira questão, nossa proposição fundamental, premissa e princípio de toda a análise que se segue é: *o Estado unitário é a referência teórica para o entendimento das federações. A federação é, em última instância, um arranjo político-institucional que deve, necessariamente, emular de alguma forma o Estado Unitário.* Em cada país-federação, a Sociedade é uma só, e ela demanda um Estado uno e coeso nas suas ações de intervenção. Se não existe um estado unitário, deve existir a coesão e unicidade – harmonia, coordenação – nas ações do conjunto de governos que compõe o Estado.

25 A rigor, teoria positiva no federalismo fiscal tem a meu ver um único representante, Charles M. Tiebout, mas devo confessar que ainda não entendi o que se pode fazer com esta teoria.

Esta proposição visa obter um critério que nos permita identificar instituições básicas das quais depende a eficiência e equidade na atuação do estado federal. São essenciais as instituições que permitem ao sistema federal emular os atributos e os componentes essenciais do estado unitário.

Esta perspectiva agrega e aprofunda a percepção essencial de Carl Friedrich, de que as federações não são uma forma estrutural estática, mas devem ser entendidas como um “processo de federalização”, ou seja, uma constante readequação na distribuição de poderes entre governos e nos processos de intervenção que conjugam esforços de governos distintos e autônomos.

Desta proposição decorre também que existe estreita dependência dos arranjos institucionais nas federações perante a evolução histórica do estado unitário em geral, em todo o mundo. As sociedades nestes países federais demandam um estado eficiente, que propicie um determinado conjunto de bens e serviços, conjunto este que se modifica ao longo do tempo. Não importa existir ou não a dualidade federal, importa a entrega eficiente dos serviços.

Nosso segundo passo foi enfrentar a pantanosa e esotérica questão dos conceitos de federação e federalismo. Em ambos os casos, a dificuldade decorre, a nosso ver, da atribuição a estes conceitos de significados demasiadamente amplos, o que termina por torná-los inúteis ou redundantes.

Na determinação do que se deve entender por “federação” o problema reside na tentativa de ampliar a noção para as quasi-federações, “sistemas com elementos federativos”, confederações, etc. Existe uma pressuposição implícita da existência de um *continuum* que vai das confederações até o estado unitário, passando por arranjos cada vez mais centralizados. No limite, isto nos leva ao entendimento de federalismo como “grau de centralização”, proposição com forte conteúdo ideológico e antiestatista.

Não vemos muita vantagem na adoção desta ideia. Segundo nosso critério básico, estas formas são qualitativamente diferentes, é enganoso colocá-las num *continuum*. Entendemos “federações” num sentido estrito como um sistema:

– com sólidas instituições democráticas

– com estrutura constitucional apoiada na noção de “não-centralização” (Elazar), ou seja, dois níveis de governo reciprocamente autônomos e expressão da vontade popular.

O traço distintivo deste tipo de sistema é que ele não conta com qualquer forma de Estado Unitário, enquanto sua lógica fundamental de funcionamento é a emulação constante do Estado Unitário. *Esta tensão básica, um tanto surrealista, da necessidade constitutiva de negar a forma unitária e, ao mesmo tempo, ter a necessidade prática e operacional de emula-la, é, para nós, a essência da forma federal.*

Quanto ao conceito de “federalismo”, não logramos entender a relevância de adotar o sentido ideológico do termo como referência principal de análise. “Federalismo é uma ideologia” é uma observação tão verdadeira quanto trivial. Capitalismo é uma ideologia, mas não ocorreu a ninguém o tratar apenas como ideologia, uma vez que ele se compõe principalmente de um elenco real de instituições e formas de organização social e produtiva. Da mesma forma, federalismo não é senão secundariamente um conjunto de valores e ideias. O sentido relevante de federalismo é indicar uma determinada prática política, social e fiscal de arranjos políticos e institucionais específicos, as federações. Aliás, podemos dizer que federalismo é, sim, pura ideologia, mas apenas na lógica antiestatista da Public Choice.

A resposta à segunda pergunta – “Porque federações?” – compõe o terceiro passo neste Ensaio, e reflete também o pensamento de Friedrich: parte da premissa de que só é possível o pleno entendimento da natureza das federações contemporâneas se considerarmos o seu processo histórico de federalização, e, em especial, seu processo fundador: causas imediatas e remotas que levaram à opção federal.

As explicações clássicas para a opção federal – heterogeneidade, dimensão territorial, busca de poder pelo tamanho – não são suficientes, quando tomadas isoladamente ou fora de contexto histórico e político. Chamamos a atenção para fatores em geral negligenciados na genealogia das federações: os processos políticos e históricos que deram origem a comunidades políticas abrangentes, capazes de induzir à união mesmo quando a dimensão territorial, ou a heterogeneidade deveriam induzir ao Estado Unitário. Com isto destacamos um elemento histórico usualmente

desconsiderado, o sistema de dominação colonial. Foi a dominação colonial nas Américas, Ásia e África um poderoso elemento criador de condições para a aglutinação de poderes regionais que, sem ela, provavelmente tenderiam a constituição de um número maior de estados unitários.

Um aspecto particularmente importante desta questão é a existência prévia de estado soberano nos países onde surgiram federações. Esta é uma situação rara na história do federalismo. Em alguns poucos casos onde preexistia estado soberano, ele foi destruído por processos drásticos de guerra ou revolução, seguindo-se a opção federal: Alemanha e Áustria. Os únicos casos em que a federação emerge de um governo soberano sem ruptura relevante são Brasil e Bélgica, com eventual inclusão da África do Sul dependendo de como consideramos a noção de “ruptura”. Dada a heterogeneidade inegável dos outros dois casos, *o Brasil resulta como um único caso onde uma sociedade homogênea opta pela transição para federação a partir de um estado unitário soberano, sem que este estado tenha sido destruído por processos radicais de revolução ou guerra.*

Na parte final, enfrentamos a terceira questão: como analisar federações? Nossa insatisfação com as análises correntemente disponíveis decorre, por um lado, da propensão normativa do federalismo fiscal em geral, e de outro, da proliferação de esquemas descritivos adjetivadores, tais como federalismo competitivo, administrativo e mais toda sorte de ismos. Entendemos que ela decorre da percepção implícita de que os sistemas federais são apenas um conjunto de governos regionais autônomos operando com graus diversos de descentralização e autonomia, sem que se busque um princípio norteador de sua prática.

Tal princípio, que deve se colocar na base de qualquer análise de federações, é a compulsão e a necessidade de emular o Estado Unitário como condição de eficiência, estabilidade e equidade. *Não se trata, vale esclarecer, de uma mera proposição normativa, um “dever ser”, embora possa ser formulada com este sentido. Entendemos este princípio como o elemento básico para a estabilidade dos sistemas federais e, portanto, um objetivo que é buscado consciente ou inconscientemente na medida em que se busque eficiência e equidade.*

Um segundo obstáculo a ser superado em boa parte das visões contemporâneas é a forte herança “*wheareana*”, a valorização excessiva dos

aspectos jurídicos estruturais que delimitam poderes e encargos. Isto leva, frequentemente, à sobrevalorização de aspectos constitucionais permanentes e estáveis, em detrimento da observação das “constituições reais” (HESSE), ou seja, da forma concreta com que os agentes organizam suas ações, sua interação social e econômica no âmbito daquelas normas estruturais.

Apresentamos, em nível elevado de abstração, e de forma evidentemente preliminar, o que entendemos ser o método adequado para análise das federações reais: as especificações analíticas dos processos básicos que lhes permitem emular (ou dos processos que a impedem de emular) o estado unitário. Isto nos levou a enfatizar fortemente a observação dos processos, formas institucionais de adaptação às normas estruturais, o que envolve por sua vez a criação/sedimentação de instituições informais que, muitas vezes, levam a uma prática política e econômica estranha à norma constitucional.

Ensaio 2

Relações intergovernamentais na federação brasileira

Introdução

Este Ensaio pretende questionar o estatuto do governo estadual na federação brasileira. Nosso principal objetivo é discutir a hipótese de que existe uma fragilidade crônica deste nível de governo no contexto das relações federativas brasileiras. Em segundo lugar, discutimos as alternativas que possam reduzir esta fragilidade e atuar no sentido de reestabelecer o equilíbrio de forças na federação.

Constituir o problema da “fragilidade dos governos estaduais” coloca, inicialmente, problemas teóricos de natureza mais geral. Ele remete para questões relativas à natureza das estruturas federativas: até que ponto a existência de governos regionais (estados, províncias, länder, etc.) dotados de capacidade de decisão e intervenção nas decisões políticas é uma condição essencial, constitutiva, da existência e bom funcionamento das federações? Quais as instituições que podemos considerar essenciais para este bom funcionamento, e como elas afetam os governos regionais?

O problema aqui proposto pode e deve ser abordado de inúmeras perspectivas. A posição dos estados na federação brasileira é determinada,

primeiro, por fatores histórico-estruturais, heranças do período colonial e pouco mais de um século da história republicana, assim como pela evolução da estrutura econômica do país. Em segundo lugar, ela depende de fatores institucionais, no sentido forte da palavra: comportamentos tácitos ou explicitamente legalizados que se estabilizam e persistem por longo período, referentes a todos os aspectos das relações federativas. Finalmente, sem esgotar as possibilidades, ela depende em grande medida da evolução da situação fiscal-orçamentária destes governos, a qual, embora seja decisivamente afetada pelos arranjos institucionais, se constitui num fator por si mesmo importante.

O ensaio está dividido em duas partes. Na primeira, tratamos do tema sob um ponto de vista teórico e de análise. No segundo, traremos esta argumentação para o caso específico da federação brasileira.

1 Aspectos teóricos das relações intergovernamentais

Alguns poucos economistas, entre os quais nos incluímos, tem chamado a atenção para um possível processo de enfraquecimento da posição dos governos estaduais na federação brasileira. O próprio fato de que esta questão não consta nem remotamente da agenda do debate federativo brasileiro atual já justifica que façamos alguma elaboração teórica sobre o tema, para talvez entender porque o problema é ignorado.

Quais seriam, passando agora para um plano teórico mais geral, as bases para a proposição de que estados (ou províncias, *länder*, etc., daqui para frente passo a utilizar a denominação governos regionais, GR's) numa dada federação são “fracos”? Qual a conotação valorativa que associamos a isto: “GR's fracos” é um traço negativo, desfavorável ao funcionamento das federações? Até que ponto o bom funcionamento das federações depende da existência de GR' “fortes”?

Estas questões envolvem, primeiro, definir um critério para aferir a “força” ou “poder” de um nível de governo. A eventual “força” dos GR's nos arranjos federativos *deve ser entendida como autonomia/poder individual destes governos ou como poder coletivo dos componentes deste nível de governo?* E ainda: *existiria um jogo de soma zero em que maior poder dos GR's significa menor poder do governo central e vice-versa?* Em segundo lugar, as questões remetem para uma posição valorativa sobre os

méritos da maior ou menor “força” dos GR’s. Para adeptos de arranjos fiscal-federativos mais centralizados, uma posição de força dos governos regionais fragiliza a Federação, reduz a possibilidade de ações pela equidade e ações de âmbito nacional pelo desenvolvimento econômico. Pela ótica contrária, não é necessário resumir aqui os argumentos a favor da descentralização, já suficientemente reafirmados pela literatura contemporânea.

As implicações práticas destas questões são evidentes. Trata-se, no fundo, de discutir se descentralização política e decisória nas federações é uma condição de eficiência e equidade. Se não for, não há razão para questionarmos *a priori* a possível fragilidade dos GR’s numa dada federação. Mas se, pelo contrário, o protagonismo (individual ou coletivo) dos GR’s for uma condição para a existência de um equilíbrio federativo que seja, por sua vez, condição para eficiência política e econômica, então há base para recomendar normativamente no sentido de fortalecimento do poder dos GR’s nas relações federativas.

Esta questão é relevante? Parece-nos que sim. As federações presidencialistas latino-americanas, de forma geral, têm apresentado historicamente um forte pendor centralista. Ele parece particularmente acentuado no período recente, com o kirschnerismo na Argentina, retorno do PRI ao poder no México, Chaves na Venezuela e, porque não dizer, o Brasil desde 1964. Haveria alguma base para pensarmos numa “vocação centralista” destas federações? O que dizer do Brasil que, no período pós República Velha, talvez tenha vivido apenas um breve período de “não-centralismo” durante a vigência da Constituição de 1946 e, mesmo assim, este período, tão pouco estudado, apresenta como grande protagonista político e econômico o governo central, através do Plano de Metas e do processo da industrialização pesada?

Se assim é, devemos supor a existência de um modelo centralizado de federalismo na América Latina, que pode ser tão eficiente quanto alternativas mais “federais”, onde os governos regionais detenham grande autonomia? Isto nos levaria à conclusão de que a suposta fragilidade dos governos estaduais na federação brasileira é uma questão menor. Tudo pode se resolver pela força e ação do governo federal.

Em suma, a pergunta subjacente a todas estas questões é: faz sentido defendermos maior autonomia e poder aos governos regionais, como condição para um melhor desempenho político e econômico das federações latino-americanas? E, principalmente, qual a forma institucional que deve assumir esta participação?

Neste Ensaio, pretendemos sugerir que uma posição protagônica dos governos regionais nas federações é uma condição essencial para seu funcionamento eficiente, mas isto só pode ser alcançado através de um fortalecimento destes governos enquanto coletivo, enquanto nível de governo muito mais do que enquanto atores individuais. *Não há justificativa teórica e prática para uma federação onde o governo central domine totalmente. Nesta situação política, melhor reformar a constituição e criar um estado unitário (doravante EU). Se isto não é possível, e a federação é a escolha, então só é possível eficiência e equidade se as elites autônomas regionais fizerem parte do processo global de definição de políticas pública no país.*

Devemos deixar claro que, em que pese a relevância das sugestões feitas acima sobre as federações latino-americanas, não iremos aborda-las aqui. O tema, por si só, daria uma outra tese. Esperamos, contudo, que a argumentação possa motivar futuros estudos continentais. Aqui nos limitaremos a analisar o caso brasileiro.

1.1 Poder regional e Federação

À primeira vista, este questionamento relativo à eventual fragilidade dos governos regionais pareceria estar alinhado com as modernas tendências de defesa da descentralização, autonomia e fortalecimento dos governos subnacionais. O Leitor poderia esperar que o argumento se desenvolvesse no sentido de propor o fortalecimento destes governos através de um amplo processo de descentralização, como forma de se contrapor ao “Leviathan” superdimensionado.

Não entendemos que o caminho seja este. Num certo sentido, como mostraremos, o caminho é exatamente o oposto. As coisas são, lamentavelmente, mais complexas do que sugere o mantra ideológico e rasteiro da “descentralização máxima”. Pretendemos argumentar aqui que o papel dos governos subnacionais nas federações não pode ser avaliado por

esta régua simplista do grau de descentralização e autonomia. Mantendo a rota que abrimos no Ensaio 1, a questão tem que ser analisada sob a ótica da Federação enquanto emulação do Estado Unitário. *O que precisamos entender, portanto, são as formas de inserção dos interesses regionais na prática da intervenção estatal no conjunto da federação, e que permitem constituir uma efetiva governança federativa. Esta inserção pode ser tanto através de instituições descentralizadas como centralizadas. Existem federações eficientes e equitativas fortemente centralizadas, assim como há federações semelhantes onde a individualidade dos governos regionais é um valor maior.*

A pergunta relevante é: como devemos avaliar a posição do GR no conjunto das relações federativas? Qualquer proposição sobre “força” ou “poder” de governos regionais numa federação não pode se constituir numa afirmação absoluta. A força ou poder, para serem consideradas positivas ou negativas, dependem de uma proposição anterior que permita avalia-las. Poder individual é um conceito adequado a estados unitários tradicionais, mas sua aplicação a um arranjo federal não é, de forma alguma, imediata. No entanto, pensar nos estados unitários pode, outra vez, nos ajudar com as federações. Aquilo que constitui a essência dos EU, a **soberania una**, (no sentido clássico de Jean Bodin) nas federações se decompõe necessariamente, em primeira instância, em duas soberanias¹, há um governo central e diversos governos regionais lutando por recursos e controle sobre as políticas públicas². Mas, em última instância, ambos são constitutivos de um poder maior, expresso na nação, na federação, no todo. O poder central e o poder das regiões têm que compor um sistema que apresente atributos de eficiência econômica, equidade, equilíbrio no desenvolvimento econômico e bem-estar social.

Indo direto ao ponto, *maior ou menor poder para governos regionais numa federação só pode ser avaliado pelo seu papel na funcionalidade do arranjo federal, pela sua capacidade para contribuir para maior eficiência deste arranjo.* Poder (e neste caso, autonomia) não são valores em si mesmos. Isto pode ser exemplificado por algumas ideias simples: a autonomização (ou descentralização, ou *devolution*), quando

1 Ver a respeito a discussão instigante de Preston King: King (1982, parte III, Conclusões).

2 Ver discussão sobre a “dupla soberania” que caracteriza as federações, Elazar (1987, p. 38-43).

levada ao extremo, coloca em risco a coesão e a integridade da federação, e de fato caminha para a anarquia³. A partir de certo ponto, um processo radical de descentralização, se envolve ampliação de todos os poderes dos governos subnacionais, será dificilmente diferenciável de uma confederação, onde o governo federal/central não tem senão alguns poderes seletivos e os corpos constituintes conservam, cada um, a essência do Estado Unitário. Da mesma forma, há ampla percepção na literatura sobre federalismo de que graus elevados de descentralização comprometem a equidade no sistema social, e tornam problemática a condução da política macroeconômica.

A situação oposta – fragilização demasiada dos governos subnacionais – tem efeitos também deletérios e, de certa forma, simétricos. Se no caso anterior a federação pode desaparecer por desaparecer o governo central, neste caso a centralização excessiva vai eliminar sua característica distintiva, a individualidade das regiões. Em princípio, a possibilidade de o governo central controlar a gestão macro fica ampliada, assim como torna possível que políticas visando maior equidade sejam implementadas, embora nada garanta que isto ocorra. No entanto, a manutenção da “divisão da soberania” impõe limites estruturais à ação do governo central, e resulta em ineficiência. Numa situação de federação com governo central dominante, a opção de um Estado Unitário será seguramente melhor.

Com vimos no Ensaio 1, a trajetória de longo prazo daquilo a que podemos chamar, acompanhando Friedrich, *processo de federalização mundial*, foi marcado, entre final do século 19 e final do século 20, por profundas modificações nestas relações de poder. Os governos centrais se tornaram dominantes no imediato pós-guerra, e, de forma geral, têm sido forçados a ceder posição desde então. Este processo, contudo, é muito pouco uniforme, e não pode ser explicado recorrendo à ideologia da descentralização. Enquanto em alguns países a dimensão da presença do governo central foi radicalmente revertida após os anos 70's – caso do Canadá – em muitos outros ela se mantém elevada no controle das receitas e nos gastos, caso típico da Austrália, Alemanha, Áustria e vários outros. Não há qualquer argumento não estritamente ideológico para sustentar que estas são menos eficientes, justas e dinâmicas do que aquelas. *Federações*

3 Ver, a respeito, King, (1982, cap. 4).

podem ser sistemas funcionais, justos e eficientes sem que a descentralização seja a regra básica de sua organização.

Por outro lado, é inegável que a lógica de atuação dos entes soberanos na federação é a busca por poder, e se trata, de fato, de poder individual, seja para o Governo Central, seja para cada governo regional. Esta é uma das muitas tensões que caracterizam o arranjo federal. Uma vez tendo sido negada a estrutura una e hierárquica do EU, todas as funções essenciais se decompõem entre duas ou três soberanias, e o resultado final da intervenção estatal, que incide sobre uma mesma população e território, passa a depender da atuação destes corpos autônomos.

Assim, uma vez estabelecida a Federação, a lógica dos governos subnacionais é buscar poder individual, e a lógica do governo central é, em princípio, reduzir este poder. De alguma forma, as federações institucionalmente bem-sucedidas conseguem equacionar esta tensão entre o interesse geral da Nação, sua eventualmente problemática expressão nos interesses do governo central, e o interesse individual das sociedades (ou das elites?) regionais. Nossa tarefa aqui é indicar como isto ocorre.

O poder do “governo central” (GC)⁴

Cabe aqui retomar com um pouco mais de detalhes a proposição apresentada acima, no Ensaio 1: a relação assimétrica entre governo central e governos regionais. Uma federação é, antes de tudo, um país, um sistema nacional. Um governo regional não tem existência lógica senão como parte de um todo. *Existe, portanto, estruturalmente, um conjunto de normas e instituições que constituem este todo, e elas são necessariamente dominantes perante a autonomia regional. O GC é, em grande medida, o agente que sustenta e aplica estas regras gerais de funcionamento deste “Todo dividido”.*

Uma das principais formas de manifestação deste fato é que a autonomia legislativa dos governos regionais tem, em geral, existência

4 Utilizamos o conceito Governo Central – GC – quando queremos nos referir ao conjunto das instituições de âmbito nacional, o que inclui o Executivo Federal mais as instituições monetárias, a previdência social, os diversos fundos tais como FGTS, FAT, etc., assim como as instituições financeira federais.

concreta e significado relevante apenas no limite estrito de garantir determinados aspectos individuais em federações heterogêneas – educação, língua, religião, costumes. Mesmo estas individualidades, contudo, conflitam, a todo momento, com a necessidade de uniformidade e homogeneidade, tanto no campo econômico (eficiência e competitividade) como no dos direitos sociais: como analisamos acima (ver Ensaio 1), uma das consequências da consolidação do *Welfare State* foi a tendência para localismo e customização dos serviços, mas sob limites estreitos que mantenham o papel proeminente do GC na preservação dos direitos sociais.

Quanto menor o grau de heterogeneidade, mais provável é a tendência à constituição de sistemas jurídicos uniformes em todo o território da federação, seja pela formulação direta de legislação federal abrangente (Alemanha), seja pela retração natural e não imposta da atuação legislativa subnacional, levando a legislações federais cada vez mais abrangentes e detalhadas (Brasil, Austrália). De forma geral, *nas federações homogêneas é cada vez menos relevante o exercício efetivo de alguma autonomia legislativa pelos corpos subnacionais, devido à pressão por uniformização de códigos e direitos, que deve naturalmente ser efetivado pela legislação federal.*

A federação moderna conserva um núcleo de funções e poderes que permanecem na órbita federal, e a maior parte destas sociedades democráticas não revela apoio político para processos radicais de descentralização. As propostas de descentralização radical, por enquanto, são realidade apenas nos discursos da *Public Choice* e nos mantras do Banco Mundial. Um indicador disto é a forte e generalizada presença dos governos centrais na arrecadação tributária e no gasto. A tabela apresenta informações sobre as maiores federações existentes. Na metade delas o GC controla mais que 70% da arrecadação, e apenas em três sua parcela é menor que 50%. Abatendo-se as transferências verticais, os GC's em dez destas federações ainda respondem por mais que 40% do gasto público final no país.

Participação do Governo Central em arrecadação bruta e receita disponível

	Receitas	Despesa	Transferências
Nigéria	98	59,7	38,3
México	91,3	58,7	32,6
Rússia	91	46	45
Malásia	86,9	84,3	2,6
A. Sul	82	50	32
Austrália	74	59,3	14,7
Bélgica	71	38,1	32,9
Brasil	69,2	59,5	9,7
Alemanha	65	37	28
Áustria	61,8	55	6,8
Índia	61,1	44,6	16,5
Est. Unidos	54,2	45,9	8,3
Canadá	47,2	37	10,2
Suíça	40	32	8

Receita – arrecadação própria antes de transferências

Despesa – receita após transferências para GSN.

Fonte: Watts (2008).

Vale aqui recuperar, portanto, um velho conceito da teoria marxista do Estado, na sua vertente alemã dos anos setenta. Ele (o Estado) existiria, segundo ela (a teoria), porque os agentes privados não podem regular a si mesmos, é necessário constituir instância institucional à parte para exercer as funções que estão fora do alcance do capital, por natureza fragmentado em unidades que competem no mercado. Fazendo um paralelo, na federação cabe ao governo central executar, no mínimo, as funções que não podem, por natureza, ser exercidas pelos corpos constituintes. Exemplos claros destes encargos: ordenamento tributário, sistema de equalização, funções de estabilidade macroeconômica (e, em particular, estabilidade fiscal), organização do acesso ao crédito pelos agentes públicos, etc. Da mesma forma, cabe a ele responder pelas políticas que se referem ao conjunto dos cidadãos do país, sem consideração regional, principalmente os programas de garantia de renda e proteção social.

A Federação se constitui neste plano coletivo, nacional. Exceto por situações históricas ocasionais em que algumas regiões de fato dominam a estrutura – Prússia nos 1870's, São Paulo e Minas na República Velha, Iugoslávia, província de Buenos Aires na criação da federação argentina, todas elas indicando estágios iniciais de desenvolvimento federativo – as federações modernas tendem para a simetria pelo menos entre os constituintes mais fortes econômica e politicamente⁵. A partir daí, *é no plano geral das regras institucionais que regulam o Todo que os interesses regionais têm que se inserir e lutar.*

O poder dos governos regionais

Existem, a nosso ver, dois sentidos em que parece ser útil conceituar “poder dos GR’s”. É evidente que ambas as formas pressupõem em algum sentido o poder político, mas este não é fim em si mesmo. Ao primeiro chamaremos *poder individual*, e ele deve, em última instância, ser associado às noções de autonomia e de capacidade econômica. Ao segundo chamaremos *poder coletivo*, o qual decorre basicamente de que a distribuição de grande parte dos poderes individuais se estabelece no âmbito das relações intergovernamentais, no jogo político federativo, e neste o alcance da atuação individual é limitado, por diversos motivos a examinar aqui, e os governos regionais podem ter poder apenas na medida em que sejam capazes de construí-lo coletivamente. O que importa, do ponto de vista das relações federativas, é o que este poder consegue obter e preservar para os agentes. E estes direitos, conquistas e prerrogativas é que estamos decompondo em individual e coletivo.

Nosso argumento central aqui é que a posição dos governos regionais (estados, províncias, länder, etc.) na estrutura de poder federativa depende de forma apenas parcial e limitada da sua capacidade de atuação individual isolada. Nossa visão atribui um papel fundamental às formas de coesão horizontal, às instituições que são capazes de cristalizar e organizar o poder coletivo destes governos na sua atuação por dentro das relações

5 A utilização de relações assimétricas na maioria das federações contemporâneas visa conceder status especial a regiões mais pobres, regiões de populações indígenas, e, em alguns casos, capitais e cidades-estado. Em um e outro caso, os constituintes efetivamente poderosos são sujeitos a condições altamente simétricas na distribuição de poderes.

federativas. No entanto, a busca do poder individual é a base lógica da atuação dos governos regionais, portanto, precisamos começar pela discussão de seus aspectos teóricos.

Componentes e determinantes do poder individual

A nosso ver, *poder individual* de um governo subnacional (intermediário ou local) pode ser pensado sob dois aspectos básicos:

– *Poder como capacidade econômica* – os interesses econômicos de estados regiões mais desenvolvidas economicamente, e com grande peso no PIB nacional, terão maior força junto à política macroeconômica da Federação e junto aos processos decisórios centrais em geral. Ou, colocando negativamente, a orientação mais geral da política econômica nacional não pode contrariar interesses econômicos dos membros mais poderosos em termos de capacidade econômica em geral.

– *Poder como autonomia*: controle sobre aspectos estratégicos da intervenção pública em seu espaço territorial. De forma geral, entendemos *poder como autonomia* a medida em que um governo constituinte numa Federação:

- Detém controle sobre a prestação de serviços públicos em sua jurisdição (*autonomia executiva*);
- Tem autonomia para executá-los conforme suas preferências políticas (*autonomia legislativa*);
- Tem capacidade fiscal para decidir qual o nível de dispêndio que irá praticar nesta execução (*autonomia orçamentária*).

A noção aqui utilizada de autonomia executiva difere da usual. O que interessa observar é a *efetiva abrangência da competência dos governos sobre os serviços a serem prestados a seus cidadãos*, a medida em que o governo regional tem poder decisório sobre a execução de maior ou menor parte dos serviços que interessam aos seus cidadãos, não sendo expectador passivo da atuação do GF em seu território. Não se trata, portanto, da noção usual, do poder dos governos subnacionais controlarem os aspectos práticos da prestação de serviços **cujos encargos lhe cabem**, decidirem sobre formação de quadros de servidores, formas organizacionais adotadas nas

diversas frentes de intervenção, composição entre gasto corrente e investimento, etc. Na maior parte das federações contemporâneas este tipo de autonomia sempre se verifica e não há maior interesse em observá-la. Na Austrália, por exemplo, os municípios respondem por apenas 4% do gasto público, a maior parte dos serviços cabe aos governos regionais. Mesmo que a Constituição garanta grande autonomia dos municípios nestas funções, pelo nosso conceito ela não existe, pois o governo local é espectador passivo da atuação do governo regional em sua jurisdição.

A *autonomia legislativa* se refere ao grau em que a prestação de determinados serviços está submetida a legislação federal, ficando o governo constituinte limitado exclusivamente à execução administrativa do serviço⁶. Há enorme diversidade de situações nas federações contemporâneas sob este aspecto. No entanto, pode-se afirmar que os casos de maior autonomia legislativa são fortemente associados a federações não homogêneas do ponto de vista étnico, linguístico e cultural, onde o controle sobre o serviço prestado é aspecto importante do caráter regional. Em federações homogêneas são mais frequentes as situações de centralização legislativa, tendendo a predominar competências legislativas concorrentes com o governo federal atuando na definição de balizamentos gerais e a legislação subnacional adaptando as normas à realidade e preferências locais. Por exemplo, o Canadá, com sua forte divisão étnica e linguística, adota uma divisão estrita de poderes legislativos entre governo federal e províncias. Já na Austrália, homogênea, predomina uma atribuição concorrente de poderes⁷. Isto se acentua se considerarmos que, desde os anos cinquenta, cresceu a importância das políticas nacionais de direitos sociais ligados ao *Welfare State*, as quais demandam uniformidade de benefícios no espaço nacional, exigindo, portanto, legislações abrangentes neste espaço, que garantam igualdade de direitos.

A *autonomia orçamentária* é a mais abrangente e decisiva, uma vez que ela afeta, de alguma forma, a efetivação das outras autonomias. Ela é determinada pelo que vamos chamar de *grau de financiamento livre* dos governos: *a parcela de seus gastos que é financiada por recursos que sejam*

6 Todas as afirmações como esta ao longo do texto, relacionando governo regional vis-à-vis governo federal, cabem também para a relação entre governo local e regional.

7 Cf. Parliament of Victoria (1998).

ao mesmo tempo garantidos⁸ e livres de qualquer condicionalidade, de forma que o governo local possa arbitrar a composição de seus gastos em relação a estes recursos.

Esta autonomia depende, portanto, em resumo, de três aspectos do financiamento subnacional:

– Da parcela dos gastos que é financiada com receita própria, derivada dos impostos sobre os quais o governo tem competência.

– Da parcela complementar, financiada com transferências, é essencial a parcela que é sujeita a vinculações, em oposição aos recursos livres.

– Eventualmente, uma terceira restrição pode incidir, quando é imposta uma vinculação genérica sobre recursos orçamentários dos governos subnacionais. Este é o caso no Brasil, com duas vinculações que incidem sobre o conjunto dos recursos orçamentários: Lei Calmon, que impõe 25% do gasto em Educação, e a EC 29, que exige 15-17% do gasto em Saúde.

Consequentemente a autonomia financeira dos governos constituintes, no que se refere ao financiamento dos gastos, é tão maior quanto:

– Maior seja a sua competência sobre os impostos que compõe a base tributária do país.

– Maior seja a parcela da arrecadação federal transferida a eles.

– Maior seja a parcela destas transferências que constituam recursos livres

– Menor seja a parcela dos seus orçamentos sujeita a vinculações genéricas.

8 Garantidos aqui significa, no caso de receitas tributárias próprias e transferências, simplesmente o controle do governo local sobre os resultados da tributação e a garantia institucional de que as transferências serão realizadas conforme a norma. Evidentemente, a oscilação cíclica das receitas públicas torna possível que as receitas/recebimentos em um dado período possam ser inclusive menores que em períodos anteriores.

Há uma importante conexão entre as duas formas do poder individual. Se um governo detém poder como capacidade econômica, provavelmente tenderá a ter também maior poder como autonomia, devido à capacidade fiscal mais elevada decorrente da dimensão de suas bases tributárias próprias, embora isto dependa da forma como estão distribuídos os poderes tributários entre níveis de governo⁹. Boa parte das instituições que regulam o federalismo fiscal tem a ver com dispositivos para reduzir estas disparidades em capacidade fiscal que se originam das disparidades em capacidade econômica. Os sistemas de equalização, elemento crucial em todas as federações do mundo com exceção dos Estados Unidos, são um exemplo destacado (O Ensaio 5 analisa esta questão em profundidade).

Em claro contraste, em geral as autonomias legislativa e executiva são bastante uniformes entre as federações, dada a generalizada tendência a adotar a simetria como princípio organizador da federação¹⁰. Embora existam os casos das chamadas federações assimétricas, nos casos mais relevantes estes dois aspectos do poder individual são regidos por regras constitucionais com elevada simetria.

A importância do poder coletivo

É possível afirmar que, ao longo do século 20, a possibilidade da afirmação individual de regiões nos arranjos federativos se reduziu fortemente. Exceto pelas situações específicas já citadas – territórios, áreas indígenas, etc. – a simetria tende a dominar estes arranjos, com o que, excetuado o aspecto estritamente fiscal-financeiro, os demais poderes dos governos constituintes tendem a ser homogêneos, e, portanto, sua ampliação passa a depender não mais da atuação individual de cada governo, mas da existência e força de um corpo coletivo que represente **o nível de governo**

9 Por exemplo na Austrália mesmo os governos provinciais mais ricos controlam parcela muito pequena da arrecadação.

10 Deve-se registrar, contudo, que muitas federações utilizam de assimetria para atribuir poderes limitados a determinadas regiões, em geral aquelas mais atrasadas, ou compostas por populações indígenas. Da mesma forma, federações heterogêneas fazem uso da assimetria para acomodar estados membros muito diferenciados, como é o caso de Quebec no Canadá. Sobre isto ver Watts (2008, cap. 6).

como um todo, sem consideração particular para este ou aquele governo individual.

Por outro lado, algumas décadas de apologia à descentralização não trouxeram, de fato, mudanças estruturais na posição relativa dos níveis de governo nas federações mais desenvolvidas. Por diversos motivos, tanto históricos como técnicos, os governos centrais continuam controlando uma parte majoritária das receitas, sendo mantida a dimensão elevada das transferências verticais. Em todos estes países, o governo central continua sendo o principal responsável pela espinha dorsal dos sistemas de proteção social e pelas normas que garantem uniformidade no acesso a bens¹¹.

Finalmente, o século 20 assistiu a uma decisiva mudança estrutural no funcionamento das federações. O paradigma norte americano do início do século 19, expresso principalmente na obra de K. C. Wheare, previa poderes distintos e separados para cada nível de governo, com escasso ou nenhum relacionamento intergovernamental. Cada um tem tarefas e receitas bem definidas, e cada um “cuida de seu quintal”. Esta concepção foi totalmente superada pelos desenvolvimentos ocorridos nas federações avançadas, a começar pelos próprios Estados Unidos. Hoje, *podemos considerar o caráter cooperativo como um traço dominante na maioria absoluta das federações*. Mesmo nas federações onde existe uma atribuição de encargos exclusiva – ou seja, cada função pública é atributo de um único nível de governo – o governo federal interfere e participa da prestação dos serviços pelos governos subnacionais, no mínimo como agente financiador, mesmo que não participe diretamente da execução.

A combinação de: redução do espaço para afirmação do poder econômico individual no plano político; manutenção de um papel decisivo para os governos centrais e ampliação do caráter cooperativo da intervenção estatal – apontam para a necessidade de deslocar o foco para o estudo das relações intergovernamentais, sob os pontos de vista prioritariamente políticos e institucionais, e não apenas econômicos. A relevância disto não pode ser exagerada: trata-se de tentar trazer para o debate político brasileiro as questões relativas às instituições federativas, em particular aquelas atinentes à situação dos governos estaduais.

11 Ver, a respeito, a interessantíssima edição de trabalhos sobre a relação entre estado de bem-estar e federalismo, em Obinger et al. (2005).

A disputa por poderes na federação

Podemos assumir, sem muita polêmica, que a lógica dos governos subnacionais individuais (assim como do governo central) é ampliar seu poder individual no jogo federativo. Os recursos que propiciam o poder, porém, são diferenciados quanto a **de onde se originam e como são distribuídos**. Portanto, dependendo do que está em jogo, a atuação destes governos é exclusivamente individual-competitiva ou, em oposição, tem **que ser necessariamente coletiva**, uma não excluindo a outra.

Uma questão essencial, portanto, refere-se à localização/foco dos conflitos distributivos. Todos os recursos pelos quais os entes federativos competem tem um nível próprio no qual se revelam um jogo de soma zero, ou seja, onde o que um ganha outro perde. O núcleo dos conflitos reside sempre nestas situações em que há “jogo de soma zero”.

Para alguns recursos, o acesso-disponibilidade envolve um conflito vertical: são poderes gerais da federação – prover serviços, tributar, legislar, regular, apropriar-se de parcela da carga tributária total – que são apropriados por um nível de governo ou por outro, ou de forma concorrente, mas há inevitavelmente jogo de soma zero entre níveis de governo. No essencial, trata-se de funções que são “naturalmente” unas no conceito do Estado Unitário, e que devem ser desmembradas, divididas na federação. A sua lógica imanente é que formam um conjunto íntegro, e sua apropriação por diferentes governos tem que respeitar esta integridade. Um sistema tributário tem que ser desmembrado em impostos para GSN e impostos para GF, não existe a possibilidade de que cada um passe a tributar o que quiser. A legislação não pode ser competitiva, tem que ter regras, hierarquia e consistência no espaço jurídico nacional, e assim por diante.

Dada o caráter essencialmente simétrico que caracteriza a maioria das federações, fortemente embasado numa noção de equidade entre governos constituintes, não existe, em geral, a possibilidade de conceder poderes individuais a estados específicos, exceto nos casos particulares já discutidos, não muito importantes (ver notas 25 – Ensaio 1 e 5 acima). Estes poderes gerais na federação tendem, na maior parte dos casos de federações democráticas, a ser objeto de padrões uniformes, submetidos a elevada simetria entre os governos subnacionais. Ou eles são uniformes por questão

de equidade – toda a política social e de garantia de renda – ou são uniformes por requisito da eficiência econômica – sistemas educacionais, regulação produtiva, regulamentação ambiental, etc. Da mesma forma, o requisito de uniformidade se apresenta para a tributação, exigindo harmonização dos impostos.

Assim, *na medida direta do grau de simetria que caracteriza cada federação*, a maior parte dos poderes individuais tem sua atribuição condicionada a um processo de negociação federativa onde os governos subnacionais aparecem enquanto coletivo, e não individualmente. Na maior parte das federações contemporâneas a constituição do chamado “pacto federativo” envolve definir poderes e deveres **dos governos regionais**, ou **dos municípios**, mas nunca deste ou daquele governo subnacional individual.

Isto significa que um poder regional individual, quando focalizado nestes poderes gerais, não pode racionalmente atuar de forma exclusivamente individual na sua busca. Não se trata de conseguir para sua jurisdição o poder individual de impor um imposto específico, ou de legislar sobre meio ambiente, ou uma transferência exclusiva de recursos em bases legais. Aqui, *a ampliação do poder do GSN só pode ser lograda ao nível da competição entre níveis de governo, pois o jogo de soma zero é, essencialmente, entre o coletivo dos GR's¹² e GF. A ampliação dos poderes, portanto, envolve uma atuação coletiva dos governos subnacionais. Dada a restrição da simetria, a distribuição de poder passa a se dar entre governo federal e governos subnacionais tomados coletivamente.*

Por outro lado, há importantes recursos que podem ampliar o poder subnacional e que envolvem um jogo de soma zero não mais no plano federal – entre níveis de governo – mas no plano subnacional. São os recursos direta ou indiretamente controlados e originados do governo federal, e que são distribuídos entre os governos regionais e locais num jogo de soma zero. Nestes casos, o governo federal está para os governos subnacionais da mesma forma que, no caso anterior, a Federação está para governo federal e subnacionais. *Em geral, dada a distribuição de poder*

12 Estamos nos referindo sempre ao GR's, pois estes são os interlocutores principais nas federações “normais”. No caso do Brasil, todas estas afirmações valem também para os governos locais.

vertical, entre níveis de governo, se estabelece um campo de competição horizontal entre governos regionais em sua interação como o governo federal como um distribuidor de recursos.

Alguns casos típicos destes recursos:

- Todo gasto orçamentário federal regionalizado, principalmente investimento, políticas de desenvolvimento regional, etc. Inclui programas nacionais cujas regras de alocação não são rígidas, decisão feita anualmente em tempo de orçamento federal.
- Transferências voluntárias ou “de convênio” – são um caso particular e importante do anterior, recursos cuja destinação é definida em tempo de orçamento anual.
- Critérios de distribuição das transferências de sistemas de equalização.
- Concessão de incentivos e abatimentos de impostos federais para fins de desenvolvimento.
- Alocação do acesso ao crédito pelos governos subnacionais.
- Formatação da política de comércio externo em geral, dadas as diferentes especializações regionais.

A lógica para um poder regional individual, nestes casos, será atuar **individualmente** no jogo político federativo, através de sua representação no Congresso, articulações diretas no executivo, etc. O jogo de soma zero se dá **entre** os governos subnacionais (regionais ou locais), e não envolve, em princípio, qualquer conflito **com** o governo federal (ainda que grande parte desta competição ocorra através de instituições do governo central).

A separação entre estes dois conjuntos pode ser pouco nítida. Em federações onde a distribuição vertical é bem regulada, constituindo direitos sólidos dos governos subnacionais a parcelas da receita federal, ela se aplica claramente. Nos casos em que estes direitos são mais frouxos ou variáveis, então as duas formas de “jogo de soma zero” se misturam de maneira politicamente mais complexa.

Parece evidente, observando o esquema acima, que todos os aspectos fundamentais e estruturais da institucionalidade federativa são

definidos em interações do primeiro tipo. A posição relativa *do conjunto dos governos subnacionais* depende de regras e instituições que definem a distribuição de poderes entre níveis de governo. As interações do segundo tipo – distribuição de recursos federais dados entre GSN – são, tipicamente, aquilo que chamamos, no Ensaio 1, de “atuação/prática nos limites da estrutura”. Dadas as regras maiores da divisão de poderes, cada um, individualmente, busca garantir a melhor posição.

É evidente que os atores não identificam estas duas situações de forma clara. A postura individualista é constante, faz parte da própria essência da Federação. O grau em que os governos são capazes de desenvolver ações coletivas cooperativas no plano da política federal é um forte determinante do equilíbrio de forças na federação.

Esta dualidade na atuação dos agentes individuais – coletiva em certos momentos, individual e individualista sempre – é contraditória e tensa. Nem sempre o conjunto dos governos regionais, por exemplo, é capaz de emergir como ator político e levar seus membros individuais a abrir mão de alguns interesses próprios em nome do fortalecimento dos governos regionais como um todo na federação. Cada GSN individual está, a todo momento, pressionado pela necessidade de atuar coletivamente e, neste mesmo contexto, defender seus interesses individuais.

Os governos constituintes como força coletiva são atores necessários dos mais relevantes processos que regulam a dinâmica federativa. De forma geral, todos os processos que envolvem reformas institucionais, sejam relativas à distribuição de poderes (processos de descentralização e devolução) sejam relativos à distribuição de recursos, devem ter como atores fundamentais os corpos coletivos de estados, províncias, e, em alguns países, governos locais, através de formas horizontais de organização de interesses. Quando, por diversos possíveis motivos, não existe a capacidade política de constituir estes corpos coletivos, o jogo federal se torna um processo comandado pelo governo central isoladamente, os governos regionais atuam nele sempre de forma individual e permitem que o governo central atue sozinho como instância reguladora do funcionamento da federação.

Last but not least: “quais interesses, cara-pálida”?

Toda a argumentação acima vem utilizando um tanto arbitrariamente uma vaga noção de “interesses regionais”, sem defini-la adequadamente. Ela nos serviu provisoriamente, mas não podemos ir adiante sem enfrentar os problemas que ela coloca. A coisa já seria muito complicada, como ficou claro acima, se este conceito fosse direto e claro. Mas, infelizmente, ele está longe disto.

Do que falamos quando citamos “interesses regionais”? A resposta não é simples. Em federações com alta diversidade, eles têm forte concentração em questões derivadas das diferenças étnicas, linguísticas e culturais, e tendem a se expressar preferencialmente na ação política dos governos regionais. Não há dúvida que membros de federações onde a diversidade não econômica é um fato relevante podem até sacrificar aspectos fiscais e econômicos para preservar poderes que lhes garantam a defesa destes valores. Talvez o caso mais típico entre as grandes federações existentes seja Quebec, no Canadá.

Em federações homogêneas, os interesses regionais relevantes tendem a assumir um feitiço mais restrito aos aspectos econômicos e fiscais. Para os governos, há forte concentração nos problemas relacionados à distribuição de encargos e do poder de gasto entre regiões. Para as forças econômicas regionais, trata-se de participar e interferir na elaboração das políticas nacionais (macroeconômica, comércio exterior, investimento federal, etc.) para defender seus interesses, o que será feito através de conexões políticas que passam ora pelos partidos em âmbito nacional, ora pelos governos regionais articulados aos representantes regionais no Parlamento.

Uma questão fundamental continua, pelo que nos consta, ainda sem qualquer referencial teórico consistente, sendo resolvida, portanto, exclusivamente no plano empírico. *Do que depende o grau de envolvimento dos governos regionais com os interesses econômicos dominantes em sua região?* Na maioria das federações existentes as regiões apresentam grande diferenciação na especialização de seus sistemas econômicos. Regiões agrícolas, regiões mineradoras, regiões industriais exportadoras, regiões produtoras de petróleo, etc. Estamos ainda por avançar no sentido de refletir

teoricamente sobre quais são e do que dependem os canais por onde estes interesses econômicos irão se expressar na política da federação.

Ocorrem conjunturas em que os próprios governos regionais, por diversos motivos, acabam por assumir o papel de representantes destes interesses. Isto pode significar ter que abrir mão de ou subordinar outros objetivos “próprios” – obtenção de recursos federais, vantagens no acesso às benesses controladas pelo GF – para negociar objetivos que sejam do interesse de suas forças econômicas. No entanto, pode ocorrer que estes interesses econômicos regionais encontrem outros canais de expressão, através do sistema partidário ou através do *lobby* junto ao executivo federal, com o que o governo regional pode se concentrar em seus objetivos restritos às relações intergovernamentais.

É evidente, também, que a composição dos interesses que mobilizam os GR's tem grande influência sobre as possibilidades e o perfil da articulação horizontal, ou seja, sobre construção de manifestações de poder coletivo. A defesa de interesses macrorregionais, aqueles que congregam diversos GR's numa mesma região econômica – agrícola, mineral, exportadora – pode ser um fator indutor de composições parciais para defesa de interesses específicos.

A autonomia dos governos locais

Há um aspecto estrutural do poder regional que demanda tratamento destacado: a relação entre governos regionais e governos locais. É uniforme e dominante nas vinte federações existentes, além do Brasil, a subordinação dos governos locais ao governo intermediário. Apenas Brasil e Índia têm os governos locais definidos na Constituição, e na Índia não existe a noção de autonomia municipal. Nas demais, eles são definidos em leis ou constituições estaduais/provinciais (Shah, 2006b, cap. 1), sendo, portanto, claramente, “criaturas” destes governos e a eles subordinadas.

Entendemos que na essência do conceito de **federação** estão situados o poder e a individualidade **regional** (aqui utilizada no sentido que seria de estadual, no Brasil, provincial em outros países, etc.). Em contraposição à solução intuitivamente óbvia, que seria um governo unitário, a federação existe porque existem **regiões** que demandam

autonomia para definir suas próprias regras no que se refere ao relacionamento do setor público com a sociedade e a economia. Federação significa, para todas as razoáveis e consistentes teorias existentes, a divisão dual da soberania em uma dimensão nacional e outra regional.

Sob qualquer ponto de vista, o conceito de federação preserva, como conceito nuclear, a noção da autonomia **regional**. Trata-se de que um determinado espaço geográfico e econômico, composto por grande quantidade de governos locais, que detém o poder de se autogerir, de cobrar seus próprios impostos e tomar decisões sobre sua utilização. Quando nos referimos à “unidade na diversidade” que as federações viabilizam, a diversidade de que se fala é entre regiões, determinada por aspectos regionais tais como religião, cultura, linguagem, etc.

No ambiente fortemente favorável à descentralização que vem se desenvolvendo nas últimas décadas, o tema da autonomia **local** tem ganhado espaço na literatura sobre federalismo. Ele aparece em parte devido a maior pressão dos governos locais por maior autonomia decisória **perante os governos regionais, aos quais são em geral subordinados**. Aparece também, de forma destacada, na discussão dos processos de descentralização em países unitários, como Japão, Inglaterra e nórdicos. *Nada disto, contudo, se aproxima da ideia de que governos locais devam ser totalmente autônomos*. Municípios, condados, *municipalities* e similares em todo o mundo não têm identidade **regional**, raramente representam grupos sociais diferenciados do ponto de vista religioso, cultural ou étnico ou mesmo econômico. Como se poderia defender a noção de uma federação onde governos locais sejam entes federativos autônomos? *Federações têm a autonomia regional como conceito central e nucleador. Foram inventadas para permitir que **regiões** contassem com identidade própria e poder de autogestão em algum grau, e não para transformar países em conglomerados de governos locais*.

Em todas as federações do mundo, sem exceção que conheçamos exceto o Brasil, os governos locais são “criaturas” dos poderes regionais, componentes de um sistema de governo regional. A instituição da

autonomia plena¹³ do governo local é exclusiva da federação brasileira. Em todas as constituições republicanas brasileiras existem artigos que indicam a “preservação da autonomia dos governos municipais”. A Constituição de 1988, no bojo da forte lógica descentralizadora que a caracterizou, cedeu às demandas do poder local e sacramentou sua ascensão a ente autônomo da Federação, com isto colocando-os em igualdade de posição com os governos estaduais.

Para registro, vale citar que, na última década, começaram a surgir nas federações desenvolvidas algumas iniciativas de articulação direta entre governos federais e municípios. Isto, contudo, tem sido restrito ao apoio federal a regiões metropolitanas, devido às dificuldades financeiras para lidar com os problemas de infraestrutura urbana e de transportes. Estas iniciativas, contudo, não rompem de forma alguma com o princípio da subordinação municipal aos governos regionais, do ponto de vista fiscal e administrativo.

São bastante evidentes as implicações teóricas deste tipo de autonomia. Em qualquer federação “normal”, aplica-se de forma ampla a noção de políticas do governo regional para cada setor de intervenção. Na medida em que exista a articulação entre GR e GL, o primeiro pode conceber e implementar políticas específicas em seu território. Na Alemanha, Canadá e Austrália os governos locais respondem, em diferentes graus, pela implementação de políticas regionais. Da mesma forma, a questão do controle e fiscalização das autoridades locais é, em princípio, mais eficiente se couber ao governo regional. Aplica-se aqui o mesmo argumento usualmente esgrimido a favor da descentralização: aproximação entre o prestador do serviço e a população alvo. Se não couber ao governo regional esta função, os governos locais ficarão eventualmente sujeitos a uma distante e pouco eficaz fiscalização federal.

13 Para evitar equívocos, vale ressaltar que nos referimos aqui à noção de governo local como ente federativo autônomo, existente no Brasil. Em outras federações, como na Alemanha, a constituição chega a garantir que os municípios devem ter autonomia para gerir seus próprios assuntos, leia-se, serviços locais. Isto não significa que eles sejam entre federativos autônomos. Na Alemanha, são subordinados financeira e administrativamente aos lãnder, sujeitos a sua fiscalização. Por exemplo, na Alemanha e Canadá os governos regionais realizaram, em diferentes momentos recentes, fortes processos de consolidação de municípios, reduzindo muito seu número. Isto não seria possível no Brasil.

Finalmente, o mais importante para nosso tema aqui, nos parece também evidente que quando os governos regionais respondem por e detêm algum controle sobre seus governos locais, terão necessariamente peso político maior na federação. A autonomia local permite que o governo federal estabeleça articulações diretas com estes governos, contornando e quase sempre alijando o governo regional de importantes processos decisórios.

1.2 Relações intergovernamentais

Nas federações, o desmembramento do Estado Unitário em componentes autônomos que atuam sobre o mesmo conjunto de cidadãos e o mesmo território leva naturalmente a que a análise destes sistemas incida preferencialmente sobre as chamadas relações intergovernamentais (RI's). Sob nossa ótica, *as RI's são os arranjos institucionais que permitem aos governos autônomos emular, reproduzir as funções políticas que organizam a ação do Estado Unitário, dada uma estrutura constitucional de atribuição de poderes. No EU, estas relações se dão em parte entre os poderes fundamentais – executivo, legislativo, judiciário – e também internamente à estrutura hierárquica do executivo unitário.*

Nesta seção, analisamos as RI's destacando, inicialmente, a inadequação de olhar o problema sob a ótica da descentralização. Nosso argumento é que boas relações intergovernamentais não necessariamente significam autonomia regional, e, eventualmente, pode ser mesmo o contrário. Dado o fato inegável de que os governos centrais continuam controlando grande parte da vida nacional nas federações, o ponto essencial, para nós, é que RI's eficientes implicam, essencialmente, o desenvolvimento de *formas de inserção dos interesses regionais nas políticas nacionais da federação*. Enfatizamos, portanto, diversas formas pelas quais a federação pode desenvolver bons processos decisórios através de integração, interdependência e cooperação entre os níveis de governo. Mostramos que mesmo federações altamente centralizadas – no sentido de que a maior parte das decisões legislativas e orçamentárias passam pela esfera central de governo – podem ser eficientes e produzir resultados positivos do ponto de vista de equidade. Finalmente, enfatizamos um dos traços mais típicos das

federações modernas, a cooperação voluntária e informal, ao nível dos processos, como uma forma eficiente de emular o Estado Unitário.

Dificuldades na análise das RI's: o viés da "ótica da descentralização"

A enorme diversidade de arranjos institucionais que organizam as RI's nas federações cria grandes obstáculos à teorização. Há quase tantos modelos quanto o (pequeno) número de federações existentes. Se excluirmos alguns casos atípicos (modelos híbridos e as micro-federações, ver Ensaio 1) ficamos de fato com 19 federações que poderíamos chamar "típicas"¹⁴, o que é muito pouco, exatamente 10% dos 191 países existentes no mundo contemporâneo. Ainda que estes poucos países abriguem parcela majoritária do PIB e população mundiais, a amostragem de modelos institucionais é pequena. Generalizações indutivas, portanto, são um exercício perigoso, e quase sempre escorregam para proposições *ad hoc*.

Provavelmente por isso, grande parte das análises usuais acaba por optar por um precário método de "adjetivação" do substantivo "federalismo" como forma de diferenciar os padrões de relacionamento intergovernamental existentes: *federalismo executivo, cooperativo, administrativo, legislativo, competitivo*, etc. Toma-se alguma característica institucional dentre as várias que **estão presentes em virtualmente todas as federações** para fazer o papel de característica distintiva. Quase sempre, apenas uns poucos países se ajustam perfeitamente ao modelo proposto. De fato, todas as federações do mundo apresentam, em alguma medida, aquelas características que são as preferidas para caracterização.

O esforço por analisar teoricamente as RI's fica ainda mais complicado pelo tratamento ideológico da descentralização. A tensão mais básica nas federações reside exatamente em conciliar a constituição do "Todo" funcional, equitativo e eficiente com a aspiração dos GR's pelo poder individual. *A ênfase ideológica na descentralização, predominante nas últimas décadas, viesou a discussão desta tensão básica, ao propor, normativamente, que a maior eficiência e equidade nas federações é exclusiva e diretamente proporcional ao grau de descentralização e autonomia vigente. Esta visão levou a uma abordagem estreita das RI's, que*

14 Para uma breve descrição destas federações, ver Watts (2008, cap. 2), e também Griffiths (2006).

ênfatiza de forma radical os méritos da separação dos poderes e do fortalecimento dos GSN's.

A lógica da descentralização radical está apoiada na valorização da escolha local – que permite diversidade – perante a escolha nacional, que privilegia uniformidade e equidade. Consequentemente, pressupõe que os interesses regionais só serão atendidos se recursos e encargos forem entregues ao controle autônomo destes governos. No entanto, como vimos acima, o processo ocorrido ao longo do século 20, de ampliação dos elementos de equidade e uniformidade na prática da intervenção estatal preservou um papel relevante para o governo central, que foi reduzido apenas em algumas dimensões (o estado-empresário, por exemplo) mas se manteve forte e até se aprofundou no plano do Estado social e pela necessidade de crescente integração econômica em tempos de globalização.

Isto significa que os “interesses regionais” são um objeto mais complexo do que é sugerido pelas visões descentralizadoras. No seu conjunto, nas federações desenvolvidas, as sociedades regionais anseiam pela liberdade de definir suas políticas locais, *desde que estejam garantidas as políticas nacionais que preservem a equidade e o estado de bem-estar com justiça e equidade, o que, por si só, aloca na órbita federal boa parte das decisões relevantes para as sociedades regionais.* Isto apenas reconhece uma verdade cabal, há muito percebida: descentralização e autonomia federativa ampliam a diversidade, reduzem o espaço para políticas de uniformização de direitos e igualdade.

Dada esta presença estrutural do GC, os recursos fiscais que permitem a intervenção estatal estão situados em dois orçamentos: os regionais e o federal. Na medida em que o gasto federal é realizado nas regiões, se a parcela de gasto direto no orçamento federal é grande, também o processo orçamentário federal se torna relevante para os interesses regionais. O peso das transferências verticais é sempre grande e, na proporção em que elas não sejam legalmente estipuladas, o processo decisório federal se torna essencial para os interesses regionais.

No plano legislativo, colocam-se questões semelhantes. O GC tem prerrogativas legislativas inerentes: como representante da nação, do conjunto das regiões, tem o poder de emitir a legislação geral que coordena

e constitui a Federação. Grande parte desta legislação afeta diretamente os governos regionais: cria deveres e obrigações, altera sua dotação de recursos, etc. Mais importante que isto, as condições atuais de competitividade impostas pela globalização exigem uniformidade no espaço nacional em diversos aspectos críticos: sistema educacional, mercado de trabalho, normas incidentes sobre o setor produtivo, harmonização tributária, regras ambientais, etc.

Dada, portanto, a *dimensão estrutural mínima* do GC, o atendimento dos interesses regionais não pode se resumir ao que é viabilizado pelo poder individual. Uma parte relevante dos interesses e objetivos da sociedade local não pode ser contemplada através da descentralização radical, *mas envolve processo em certo sentido contrário, a inserção de interesses regionais nos processos decisórios federais.*

É necessário, portanto, abandonar as visões simplistas da descentralização unidirecional, e assumir que o problema é mais complexo. O equívoco da visão descentralizadora simplista reside em perder de vista o ponto de partida essencial: *como é possível garantir, de alguma forma, que os interesses e preferências regionais possam ser manifestar nas políticas do setor público, aí incluída uma parte relevante destas atividades que permanece sob controle federal?*

Estas constatações no conduzem a um aspecto aparentemente contraditório das federações. Ao longo de seu *processo histórico de federalização* (Ensaio 1), há forças que buscam a autonomia e a descentralização, mas, na medida em que este processo é limitado e, num certo sentido, *self defeating*, existem simultaneamente forças que buscam a participação e a integração nos processos decisórios do governo central. É este “entrelaçamento”, esta interdependência que constitui a essência das relações intergovernamentais.

Preston King diz:

At least some of the powers of the regions are entrenched, not by virtue of rendering de regions sovereign, but by constitutionally incorporating them into the decision-making procedure of the federal centre (King, 1982, p. 89).

Vamos aprofundar a questão da inserção de interesses nos próximos três itens. Com isto, pretendemos rejeitar o papel destacado atribuído à descentralização, e mostrar que as relações intergovernamentais exigem, em muitos sentidos, a própria negação do sentido vulgar de autonomia.

Dois traços estruturais relevantes para análise das RI's¹⁵

Há dois importantes aspectos institucionais **estruturais** que exerce grande influência na forma de inserção de interesses regionais, em geral, nas federações existentes. A **primeira** questão refere-se ao modelo básico de relacionamento entre executivos e legislativos. A diferenciação relevante é entre as *federações parlamentaristas*, onde ocorre a fusão entre estes dois poderes, e as federações onde, de forma geral, se estabelece a separação entre eles, como no caso das presidencialistas e das que contam com executivos colegiados (principalmente Suíça).

Como é sabido, o modelo parlamentarista tem sua principal inspiração na Inglaterra, e é chamado usualmente de “Modelo Westminster”. Sua importância nas federações existentes decorre das origens coloniais de grande parte delas. A começar pelo Canadá, no final do século 19, quase todas as ex-colônias inglesas tenderam a reproduzir, de alguma forma, elementos deste modelo. A destacada exceção são os Estados Unidos. Todas as demais que se originam direta ou indiretamente do colonialismo inglês – Canadá, Austrália, Índia, Paquistão, Malásia, Nigéria (até 1966), África do Sul – tenderam para este modelo. Diversas federações europeias também o adotaram – Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha (elementos federativos apenas), com o que as federações parlamentaristas são ampla maioria no universo existente.

Neste modelo de federação, a maioria no Parlamento assume o controle do executivo, através do primeiro ministro. Este detém, portanto, controle integrado sobre os processos legislativo e executivo, o que leva a maior centralização decisória. Como os gabinetes passam a ser o mecanismo central do estado, as relações cooperativas entre níveis de governo exigem

15 Os pontos levantados neste item, embora frequentes na literatura, tem recebido tratamento preferencial e mais aprofundado na obra de Ronald Watts, e nela nos apoiamos. Ver sobre estes temas Watts (s.d.a.; s.d.b.; 1988; 2010; 2013).

um relacionamento direto entre eles. Como aponta Watts (1988), não deixa de haver certa contradição neste modelo: combina a forte centralização decorrente do padrão Westminster com a ampla autonomia para as sociedades regionais. *O resultado é que o modelo pode ser adequadamente descrito como uma combinação de autonomia entre níveis de governo (federação), conjugada com total centralização em cada nível de governo (Westminster).*

Em oposição às *federações parlamentaristas*, colocam-se as federações que se caracterizam pela separação dos poderes executivo e legislativo, e que podem ser adequadamente divididas em *presidencialistas* e aquelas onde o executivo é *colegiado*. Há apenas sete casos: Estados Unidos, Suíça, Brasil, Argentina, Venezuela México e Nigéria (esta era parlamentarista até 1966). Nestes casos, a separação de poderes (legislativo e seus comitês, burocracia executiva, judiciário, etc.) estabelece limites ao domínio que o executivo possa estabelecer sobre o processo de decisão política (nos Estados Unidos, a clássica ideia do balanço de poderes). Seis destes casos são presidencialistas, pois se deve diferenciar a Suíça, cujo executivo tem a forma de colegiado, sete membros eleitos indiretamente pelas duas câmaras.

As federações latino-americanas, portanto, deste ponto de vista, constituem um grupo específico, só comparável aos Estados Unidos e a Nigéria. Se considerarmos que grande parte da literatura de análise comparada existente hoje tem sua origem em federações parlamentaristas – Canadá, Austrália, Índia e Alemanha, principalmente – há que redobrar cuidados ao interpretar e utilizar estas análises.

O **segundo** aspecto estrutural relevante refere-se ao padrão de atribuição constitucional de competências legislativas e executivas. Cabe aqui uma diferenciação entre as federações onde o padrão tende a ser de coincidência dos poderes executivos e legislativos e aquelas onde cabe aos governos regionais a administração de legislação predominantemente emitida pelo governo federal. Na literatura comparativa, estes modelos são usualmente chamados *federalismo legislativo* e *federalismo administrativo*, respectivamente. O ponto relevante da diferenciação é que no primeiro caso existe maior separação efetiva e prática entre os governos, na medida que

cada nível responde pela administração e *enforcement* de legislação que ele próprio emite. Já o segundo caso envolve muito maior entrelaçamento e interdependência, pois o arranjo se compõe de um nível de governo eminentemente legislador e outro que responde pelas estruturas físicas e humanas necessárias para a execução desta legislação. Em geral, países do segundo grupo tendem a apresentar gasto direto federal muito menor que no primeiro, na medida em que o governo federal não se envolve na execução, concentrando-se nas funções de legislação e monitoramento.

O chamado “modelo Westminster” típico-ideal, derivado das instituições inglesas, prevê uma clara e bem definida coincidência entre execução e legislação, mas adicionalmente exige competências exclusivas para GF e GR’s. A suposta vantagem disto é que se torna totalmente claro para o cidadão quem é o responsável pela ação estatal, o que facilita a *accountability*. Duas federações onde este aspecto do modelo foi adotado são Canadá e Estados Unidos.

O padrão dito de *federalismo administrativo* é característico da Alemanha, Áustria e Suíça, mas as federações mais recentes originadas do império britânico, criadas após 1945 – Índia, Malásia, África do Sul – apresentam amplos elementos de delegação executiva. Nestes países é muito frequente o papel duplo do governo federal de legislar e apenas organizar a execução por parte dos GR’s.

Iremos aprofundar agora diversas modalidades de relacionamento intergovernamental, que são bastante condicionadas por estes dois traços estruturais das federações contemporâneas.

A inserção de interesses regionais no governo central: intrastate federalism

Nos anos oitenta, emergiu no Canadá um amplo debate provocado pelo que era visto, então, como crise e insuficiência das instituições federais em relação à representatividade dos interesses regionais. Este debate levou à interessante diferenciação entre os conceitos de *interstate* e *intrastate federalism*, que podem ser apreendidos nas palavras de dois grandes especialistas canadenses, Ronald Watts e Donald Smiley (1985, p. 29).

*Federal government concerns the protection and articulation of spatially delineated values and interests within a more comprehensive political community. For this protection, there are two possible strategies. The first is that of **interstate federalism**, which confers on the states or provinces the constitutionally protected jurisdiction over matters which members of some or all of the constituent communities believe to be most crucial to their welfare and survival. The second, the **intrastate strategy**, provides for the protection of these territorial particularisms within the structure and operations of the central government itself. The formation and subsequent development of federations indicate that generally these strategies have been considered complementary rather than contradictory.*

No Canadá nesta época, a preocupação com o *intrastate federalism* emerge porque cresce a percepção de que a mera divisão constitucional de poderes (*interstate federalism*) não é suficiente para viabilizar o bom funcionamento da federação. Mesmo sendo uma das federações mais descentralizadas do mundo (e talvez por isto mesmo), havia a percepção de que o governo federal era pouco sensível e receptivo à participação das regiões nas suas políticas. Colocava-se, portanto, a necessidade de discutir também a forma pela qual o governo federal, na operação de suas instituições e processos decisórios, poderia abrir espaço para a inserção de pontos de vista e interesses subnacionais.

É importante deixar claro os conceitos aqui. A ideia de *interstate federalism* corresponde ao que chamamos, no Ensaio 1, de “estrutura” constitucional da federação, ou seja, atribuições constitucionais de direitos e deveres, que expressam e delimitam o caráter dual do poder federal. Trata-se de disposições em geral estáveis no longo prazo, sendo relativamente raras as revisões constitucionais que alterem de forma significativa esta distribuição, pois elas invariavelmente levam à constituição de corpos burocráticos e elites gerenciais nos diferentes governos, assim como consolidam instituições espontânea que as operacionalizam. Já a noção de *intrastate federalism* focaliza só o governo central, suas instituições vistas sob o aspecto de receber ou não os interesses regionais. Trata-se de identificar e estudar os canais e mecanismos pelos quais os interesses regionais se inscrevem nos processos decisórios do governo central.

A noção de intrastate federalism aponta diretamente para o caráter de interdependência que caracteriza a divisão de poderes na federação. Se a presença federal ampla é um traço estrutural, o funcionamento adequado e eficiente da federação torna necessário que o GF não se constitua em uma instituição à parte e acima das regiões, mas que, de alguma forma, assimile e reflita os interesses das sociedades regionais.

Intrastate federalism e as relações intergovernamentais

A inserção dos interesses regionais “por dentro” das estruturas do governo federal pode se dar por duas vias básicas: ao nível do executivo e no processo legislativo.

A enorme expansão do poder dos governos centrais nas federações modernas significa, em grande medida, poder do Executivo. Isto porque o executivo central cresceu não apenas no alcance de sua intervenção (basicamente pelo poder fiscal-financeiro) como pela sua “intrusão” ao assumir grande parte das iniciativas legislativas. É evidente, portanto, que uma importante frente de inserção de interesses regionais seria dada pelas estruturas do executivo.

As federações parlamentaristas, apoiadas na regra da maioria (Lijphart, 1988, cap. 1), apresentam sempre executivos dotados de maior poder e autonomia em comparação às não-parlamentaristas. A necessidade de desenvolver algum contrapeso a esta autonomia levou ao desenvolvimento de *intrastate federalism*, através da prática, nem sempre explícita nas constituições, mas nem por isso pouco frequente, de compor o Gabinete respeitando alguma forma de representação regional. A maioria destas federações conta com regras consensuais que buscam compor seus gabinetes com representantes de forças regionais relevantes. Neste sentido, elas guardam semelhança com as federações que tem executivos colegiados, como Suíça e Comoros, onde o preenchimento dos cargos busca atender a representação das forças federadas.

Já a grande maioria das federações não parlamentaristas, aquelas com modelos presidencialistas, apresentam escassa ou nenhuma possibilidade de inserção de interesses por este caminho. A cúpula do executivo nas federações presidencialistas é, por definição, isenta de

qualquer “participação regional”. Elas poderiam, em princípio, oferecer a alternativa de inserção fragmentada, que se distribuem ao longo da estrutura burocrática do governo federal e de suas agências reguladoras, viabilizadas pela inclusão de pessoal técnico dos governos regionais nestes cargos. Os autores canadenses, principais investigadores desta temática, tendem a considerar limitadas as possibilidades de inserção de interesses por esta via, pois inexistem casos relevantes nas federações contemporâneas.

A Suíça, sob este ponto de vista, se diferencia das demais não-parlamentaristas. Para evitar a concentração de poder em uma só pessoa, e permitir maior penetração política dos cantões no governo central, a cúpula do executivo colegiado é composta por 7 membros eleitos indiretamente pelas duas câmaras legislativas, cada um assumindo a chefia de um ministério, sendo mantidas diversas regras de proporção para equilibrar a presença de regiões, religiões e partidos políticos (Watts; Smiley, 1985, p. 49).

Fica claro, portanto, que temos aqui uma diferenciação relevante entre as federações presidencialistas e as demais. Aquelas não contam com a alternativa de uma representação direta no executivo para interesses regionais, passando estes a depender seja de processos de cooperação intergovernamental cooperativos (retomamos o ponto à frente), seja de mecanismos indiretos de pressão através dos partidos políticos.

A inserção no âmbito legislativo se dá pela projeção/ inserção dos interesses regionais nos processos decisórios do Parlamento. Na quase totalidade das federações, este Parlamento tem estrutura bicameral, contando com uma “câmara baixa” que representa a população como um todo, e uma “câmara alta” que visa representar as regiões constituintes da federação. Em princípio, seriam as “Câmaras altas” – os senados – os *loci* por excelência da inserção de interesses regionais. A noção de parlamento bicameral se origina no processo de constituição da federação norte-americana, e foi concebida para superar o dilema colocado pela representação estritamente populacional no Parlamento, o que colocaria em desvantagem os estados menos populosos. A criação de uma segunda câmara, onde a representação não seria em bases populacionais, mas

regionais, visava atenuar esta deficiência. Este modelo acabou sendo replicado em virtualmente todas as federações que se seguiram¹⁶.

Nas federações criadas até o início do século 20, havia uma lógica bem clara para estas medidas. Os legisladores se defrontavam ainda com uma situação real em que o processo legislativo era, de fato, dominado pelo sistema legislativo, ou seja, o Parlamento. Assim, a criação de uma câmara onde a estrutura federal se projetava parecia ser suficiente para garantir alguma isonomia neste processo. A evolução histórica, contudo, assistiu ao agigantamento do papel dos executivos federais também no processo legislativo. Nas federações modernas, as iniciativas legislativas tendem a ser tomadas predominantemente pelo Executivo, restando ao legislativo um papel em boa parte reativo (Watts, s.d.a.; s.d.b.). Isto acaba por reduzir em muito a efetividade dos Senados na afirmação dos interesses regionais.

Um segundo aspecto refere-se à proporção em que os constituintes de menor dimensão populacional são representados na Segunda Câmara. Para aproximadamente a metade das federações, a representação é uniforme, com igualdade no número de senadores por cada sociedade regional: Estados Unidos, Austrália, Argentina, Brasil, México, Nigéria, Paquistão, Rússia e África do Sul. Para as demais que tem Segunda Câmara existem diferentes proporções de sobre representação em relação à população.

Um terceiro aspecto refere-se ao grau em que os Senados refletem os interesses regionais ou os interesses político-partidários. Aqui cabe referência a uma importante distinção quanto à forma de seleção dos representantes na Câmara alta. Existem no mundo real quatro modelos para este processo, os quais são muitas vezes utilizados de forma combinada. Estes casos estão expostos na tabela, assim como as combinações mais frequentes.

¹⁶ Dentre as federações maiores, apenas a Venezuela tem sistema parlamentar unicameral e, talvez não por acaso, é tão centralizada que muitos não a consideram federação. Juntam-se a ela as três chamadas “micro federações” – St. Kitt & News, Micronésia e Comoros – e os emirados árabes, que, pelo menos para nós, não devem ser considerados federação.

Formas de escolha de representantes na câmara alta – Diversas federações

1	Eleição direta	Austrália, Est. Unidos, Suíça, Brasil, Argentina México, Nigéria
2	Eleição indireta legislativo regional	Áustria, Índia
3	Apontado pelo GF	Canadá
4	Apontado pelo GR	Alemanha
5	Combina 1 e 3	Bélgica, Espanha
6	Combina 2 e 3	Malasya
7	Combina 2 e 4	África do Sul

Fonte: Watts (2010).

Indicação pelo GF ocorre apenas no Canadá, onde a formatação da Câmara alta copiou plenamente seu modelo de origem, o britânico *a la Westminster*. Adicionalmente, o Canadá se diferencia também por ser o único país onde a representação na Câmara alta não é por GR's individuais, mas por “regiões”, conjuntos de GR's. Boa parte do debate canadense em torno ao *intrastate federalism* se centrou na questão da inoperância deste tipo de Senado.

A alternativa de que os GR's indiquem diretamente seus representantes na Câmara alta garantiria, em princípio, a melhor chance para que seus interesses sejam bem representados. Isto pode ser viabilizado por modelos distintos, com implicações distintas. A primeira é a escolha indireta dos representantes pelos legislativos regionais. A segunda é a indicação indireta dos representantes pelos executivos regionais, modelo que existe apenas na Alemanha, com sua peculiar Câmara Alta, o *Bundesrat*. O modelo alemão é aquele que garante a mais direta e firme articulação entre **interesses dos governos regionais** e a Câmara alta. Este caráter mais técnico do Senado, associado ao grande alcance que o *Bundesrat* tem para bloquear medidas legislativas emanadas da câmara baixa, o *Bundestag*, cria de fato um componente muito forte de *intrastate federalism* no modelo alemão.

A alternativa mais frequente é a eleição por voto popular dos representantes no Senado. A principal implicação desta alternativa é que

estes políticos irão representar a população das regiões, não seus governos. Mais realisticamente, senados eleitos por voto direto, como ampla experiência internacional demonstra, tendem a atuar predominantemente segundo diretrizes partidárias e não pela defesa prioritária dos interesses de suas regiões. Isto implica numa relativa fragilização perante a concepção originária que levou à sua criação. Na maior parte das federações que contam com Senados eleitos por voto direto, estes se tornam basicamente projeções das estruturas partidárias do país, com reduzida capacidade de exprimir os interesses regionais específicos.

Do ponto de vista da funcionalidade executiva, o modelo *Bundesrat* é evidentemente mais eficiente. Os governos regionais eleitos têm controle direto da representação da região no Parlamento. Quando estes representantes são escolhidos pelos legislativos regionais, caso os partidos que controlam os poderes regionais sejam distintos, esta conexão direta inexistente. No outro extremo, a situação onde existe menor expressão dos interesses regionais na Câmara alta tende a ocorrer onde os representantes são eleitos por voto direto e existem partidos nacionais com forte disciplina partidária, com o que os representantes tendem a votar seguindo diretrizes partidárias nacionais e não pelos interesses regionais específicos.

Um quarto aspecto essencial na avaliação das câmaras altas como forma de representação de interesses regionais reside no modelo político adotado: parlamentarismo – fusão dos poderes legislativo e executivo – ou pluralistas, como podemos referir os sistemas onde existe separação clara entre o poder executivo e o legislativo. Nos modelos parlamentaristas que seguem o padrão inglês (“*Westminster model*”), e que são, de forma geral, majoritários nas federações atualmente existentes, o executivo é uma extensão do legislativo, na medida em que a maioria na Câmara baixa assume o controle do executivo, através do Primeiro Ministro. Consequentemente, a Câmara alta tende a ser cronicamente mais frágil, com menor possibilidade de interferir nos resultados legislativos.

Fica claro que diversas combinações destes atributos, interagindo ainda com o problema das estruturas partidárias e sistemas eleitorais, geram um amplo elenco de possibilidades, envolvendo diversas formas e graus em que estas câmaras são capazes de refletir adequadamente os interesses

regionais. Algumas constatações feitas pela análise comparada são, contudo, mais robustas que outras. A tendência para que os senados diretamente eleitos deixem de funcionar como canais dos interesses regionais parece ser uma constatação consensual. Nos casos em que a estrutura partidária é marcadamente regionalizada e dependendo das conexões políticas entre executivos regionais e partidos, os senados ainda podem cumprir parcialmente esta função.

Em oposição, os modelos de escolha pelos executivos regionais (Alemanha) ou pelas suas câmaras legislativas apresenta, em geral, maior eficiência na tarefa básica da segunda câmara. A literatura é unânime na constatação de que o modelo alemão garante a mais ampla e efetiva inserção do interesse **coletivo** dos *länder* nas ações do governo federal, na medida em que cerca da metade da legislação federal, em média, depende de aprovação pelo Bundesrat. Aparentemente, a situações onde a câmara alta se distancia mais dos interesses regionais ocorre quando é eleita por voto direto, os partidos são nacionais e o sistema é parlamentarista.

○ Estado Federal Unitário: só descentralização é eficiente?

Na seção anterior, chamamos a atenção para diversos aspectos institucionais que permitem, em algum grau, que interesses subnacionais sejam “introjetados” nos processos decisórios do GF. É evidente que as federações se diferenciam fortemente quanto ao grau em que estes instrumentos de representação atuam efetivamente. Parece-nos que a questão deve ser tratada como um *continuum cuja variável central seja o grau em que os processos decisórios intergovernamentais, políticos e financeiros, sejam operados através do governo central, de seus ramos legislativo e executivo, assim como de seu orçamento*. A ênfase nos processos de descentralização parece ter viesado as percepções e impedido a constatação de um fato simples: *há federações justas e eficientes que não valorizam a autonomia subnacional, pelo contrário, integram os GSN's nos processos decisórios centrais, sem anulá-los. É evidente que tais processos se constituem numa aproximação ainda maior ao Estado Unitário, e são, sob certos pontos de vista, mais eficientes para obter sua emulação*.

Podemos tomar como ponto de partida aqui um trabalho pouco conhecido nos dias de hoje, mas frequentemente citado por especialistas

competentes no passado. O Jurista alemão Konrad Hesse publicou em 1962 um estudo sobre a Alemanha onde argumenta que o arranjo federal do país deve ser adequadamente descrito como sendo um “*Estado Federal Unitário*”. Hesse destaca as diversas características que tornam o modelo alemão uma federação que se estrutura e organiza **através e a partir do governo central**. O *Estado Federal Unitário*, para ele, “*de nenhuma maneira é igual ao Estado Unitário, mas sim uma nova e peculiar forma de federalização*¹⁷”. Seus principais argumentos:

– Os atuais länder alemães são profundamente diferentes dos clássicos estados alemães do século 19, de onde se originam. Apenas a Baviera, dentre todos eles, preserva ainda radicalmente uma identidade cultural própria. Movimentos demográficos, revisões arbitrarias de fronteiras regionais pelas forças de ocupação, refugiados e trabalhadores estrangeiros e, finalmente, a modernização da sociedade borraram as bases das “singularidades regionais histórico-concretas”.

– Houve profunda modificação no que pode ser entendido como “funções próprias dos länder”. O escopo para as ações entendidas como federais ou nacionais se ampliou dramaticamente, principalmente com o desenvolvimento do Estado de Bem-estar social.

– Consequentemente, o peso das tarefas estatais se concentrou crescentemente sobre a Federação.

– Mesmo nas áreas onde os länder conservam alguma autonomia legislativa se mostra a tendência a favor de “garantir a igualdade das condições de vida”, ou seja, buscar a definição coletiva e cooperativa de padrões e *standards* homogêneos.

– O *Bundesrat* ampliou crescentemente suas atribuições e poder, e se transformou em um fato destacado da legislação da Federação. “*Se tomamos em conjunto a autonomia conformadora dos Länder e a posição do Bundesrat, este se converte no órgão através do qual os Länder participam na formação da vontade do conjunto do Estado, articulando assim o Estado Federal Unitário*”.

17 Esta citação e todas as referências que se seguem vem de Hesse (2009).

– Os partidos se organizam a nível federal, e orientam suas ações para a política federal, outra vez com exceção do partido bávaro CSU.

– A natureza peculiar do Bundesrat permite que “*a burocracia dos länder ocupe um lugar equivalente ao da classe política*”. O Bundesrat se torna uma força autônoma frente aos outros órgãos federais, “*e não porque torne realidade o elemento “federal” da individualidade dos länder, mas porque oferece um substrato distinto dos demais órgãos federais: o específico elemento administrativo dos Länder*”.

Para finalizar, em suas conclusões, Hesse é bem claro:

O que hoje compõe a essência do ordenamento do Estado Federal [alemão] não reside mais no âmbito do pensamento federal. O federalismo como princípio de integração perdeu, nos âmbitos nacionais, o significado de sua força histórica. Por isto mudou fundamentalmente o caráter do ordenamento do Estado Federal. A organização de uma pluralidade de estados membros e de sua individualidade plural é cada vez mais a organização de forças de conjunto, de forças que, em sentido estrito, converteram-se em forças administrativas e políticas. A divisão de poderes vertical se transformou em uma nova forma de divisão horizontal.

E também carece de valor o argumento habitual que assinala como incompatível com o Estado Federal a capacidade da Federação para dispor sobre o estatuto do estado membro (art. 18 e 19 da Lei Fundamental [a constituição]). Ali onde os estados membros já não são individualidades histórico-concretas não se pode falar da conservação da existência do Land particular, mas apenas dos efeitos da construção do Estado Federal para o conjunto (Grifos nossos, observação acrescentada).

O trabalho de Hesse, embora sem qualquer pretensão comparativa (trata apenas da Alemanha do pós-guerra), acabou se tornando uma referência para comparativistas que têm analisado as federações mais centralizadas¹⁸. Sua relevância reside em que, em oposição ao atual viés pela descentralização como panaceia, ele mostra que uma federação democrática

18 Tanto Friedrich (1968, p. 182) como Loewenstein (1942), ao analisar a federação brasileira, remetem para Hesse.

típica, onde o princípio federativo tem total validade (ver Ensaio 1) pode existir e funcionar com eficiência, **respeitando os poderes e interesses dos governos regionais**, atribuindo às instâncias centrais/federais um papel decisivo na organização do Estado.

O fato é que há uma boa quantidade de federações contemporâneas que se aproximam em muito deste paradigma. Os casos que queremos destacar aqui são principalmente Austrália e Áustria, mas o mais relevante é que este modelo pode oferecer interessantes alternativas para entender as federações latino-americanas, todas elas com forte viés centralista.

A nosso ver, a relevância desta perspectiva decorre de acreditarmos que as federações no mundo moderno tendem para o unitarismo, a menos que este movimento seja contrarrestado por aspectos fortes de heterogeneidade. Esta tendência é gerada por poderosos fatores, que já referimos antes: eficiência econômica e competitividade do país como um todo, equidade social, apoio político ao gov. central como expressão maior da dimensão social da prática estatal.

No limite, se a homogeneidade é muito grande, ficando os “regionalismos” restritos a aspectos culturais e sociais secundários (culturais, costumes, etc.) e não impeditivos da uniformidade de códigos e processos legais, o regionalismo passa a repousar essencialmente em aspectos de competição por capacidade econômica e por recursos fiscais. *Trata-se, no essencial, de um conflito competitivo entre elites políticas e econômicas regionais e as forças políticas e econômicas que controlam o governo central.*

Na medida direta da existência da homogeneidade, as federações (note-se que para nós, o conceito implica ser sociedade democrática, Ensaio 1) tendem para a uniformidade. Isto se manifesta em formas diretas ou indiretas de fortalecimento da instância central na federação.

– Indireta – tendência para legislação uniforme: central ou concorrente, mas com o GF emitindo diretrizes. No caso extremo, Alemanha, Áustria e Suíça a legislação dominante é federal, implementada pelos lãnder.

– Direta – deslocamento de grande parte da execução orçamentária total da federação para os processos orçamentários do governo central, através de transferências verticais.

No limite, pode-se chegar ao que Hesse chamou de Estado Federal Unitário. Entendemos que o conceito é útil principalmente para caracterizar este *continuum* que teria, por exemplo, o Canadá em posição contrária à da Alemanha.

Queremos ampliar as comparações para dois casos onde um federalismo centralizado conduziu a sociedades afluentes, ricas e justas. A Áustria, raramente citadas nas análises comparativas, é um caso peculiar, pois, de fato, seria o país que deveria constar na posição limite do nosso *continuum* centrado na posição relativa do GF para gerir as funções da federação. Não temos espaço para uma análise detalhada, lamentavelmente¹⁹. Vamos apenas listar pontualmente um conjunto de características institucionais do federalismo austríaco que permitem avaliar seu grau de “unitarismo”:

- A constituição vigente, elaborada em 1920, já era fortemente centralizada. As emendas feitas desde então, na sua grande maioria, ampliaram o poder central. Qualquer lei dos *Länder* que altere seu próprio funcionamento administrativo depende de aprovação do GF.
- Os poderes legislativos e executivos são detalhadamente especificados. Há quatro casos: legislação e execução federais exclusivas, legislação federal com execução delegada aos GSN’s, legislação federal de princípios gerais com legislação complementar e execução dos GR’s, e legislação e execução exclusivas dos GR’s. Os casos dominantes, que abrangem a maior parte dos setores, se encaixam nas três primeiras situações, ou seja, centrados no papel dominante da legislação federal.
- As cortes do país são reguladas por lei federal, todos os servidores da justiça são federais. Os governadores (chanceleres) dos *Länder* são pagos pelo GF.

¹⁹ Excelentes resumos sobre as características da federação austríaca em: Würzel (2006); Erk (2004); Bußjäger (2009) e OCDE (1997b).

- Tem grande amplitude a chamada *administração federal indireta*. Da mesma forma que na Alemanha, os Länder têm obrigação constitucional de implementar legislação federal quando solicitado, e, nesta situação, eles estão subordinados a ministros do GF. Para alguns setores esta delegação é opção do GF, para outros é constitucionalmente mandatória.
- A legislação tributária é exclusividade federal (caso único entre federações) sendo que os GR's não têm poder de veto sobre ela.
- o governo federal controla 70% da arrecadação. Os GR's respondem por apenas 12% desta, e, caso peculiar entre federações, os municípios tem maior poder de gasto que os GR's. Note-se que a participação dos GR's no gasto total é semelhante à da Espanha, uma quasi-federação, e muito inferior a Alemanha (22%), Canadá (48%) e Bélgica (20%).
- Conseqüentemente, o GF controla todo o fluxo de fundos fiscais na Federação.

Embora a Áustria conte com uma câmara alta denominada *Bundesrat*, como na Alemanha, há consideráveis diferenças. Ao contrário daquele país, seus representantes são eleitos indiretamente pelas câmaras dos Länder. Como o país tem estrutura partidária fortemente nacionalizada, estes representantes tem um desempenho reduzido na defesa dos interesses regionais. Na realidade, é um dos casos mais típicos em que o Senado é subordinado a diretrizes partidárias nacionais (Sturm, 2006, p. 50). Acresça-se a isto uma tradicional cultura centralista da burocracia federal, que rejeita fortemente qualquer devolução de poderes aos Länder, e a presença política forte do partido social democrata, que sempre foi um radical defensor da centralização no governo federal como forma de preservar o Estado de Bem-Estar Social. Tudo isso significa que nesta federação a noção de *Estado Federal Unitário* é ainda mais adequada, embora neste caso não exista, na mesma dimensão, um componente essencial do modelo alemão, que é o poder coletivo dos GR's através do *Bundesrat*.

Outro caso ilustrativo é a Austrália. Assim como os outros dois, um país avançado, eficiente e dotado de um amplo Estado de Bem-Estar Social. De forma geral, não apresenta as mesmas características generalizadas de centralização como Áustria e Alemanha, e não seria adequadamente descrito como Estado Federal Unitário. Seu Senado é eleito por voto direto, e existe

um certo consenso entre especialistas australianos de que ele padece das mesmas deficiências usuais: atua muito mais partidária do que regionalmente. No entanto, é dotado de alguns poderes adicionais, tais como provocar uma dissolução do governo. As províncias têm legislativo e judiciário próprios.

Sob alguns pontos de vista, o país tem até GR's entre os mais poderosos do mundo, principalmente devido à centralização de encargos neste nível em detrimento dos governos locais: estes respondem por apenas 4% do gasto público total²⁰. AS competências principais são basicamente concorrentes, e nas últimas décadas tem se aprofundado um padrão em que o GF financia atividades em campos que são responsabilidade dos estados, como educação, saúde e infraestrutura de transportes.

Porque então citar aqui a Austrália? O traço distintivamente centralizado da federação australiana reside nas suas instituições de federalismo fiscal. A evolução histórica de sua distribuição de poderes tributários foi fortemente determinada por uma postura fortemente centralizadora da sua corte constitucional, que, em sucessivas decisões, excluiu os governos subnacionais das principais bases tributárias. O imposto de renda foi federalizado por ocasião da Segunda Grande Guerra, como em outras federações, mas nunca houve devolução deste poder, como ocorreu em parte no Canadá²¹. Mais recentemente, a corte suprimiu todas as formas de tributação indireta sobre bens e serviços praticadas pelas províncias, e restringiu este tipo de imposto à esfera federal.

Composição do gasto público por níveis de governo 1995-1996 – %

	Recursos próprios	Gastos diretos
Governo Federal	72	58
Províncias	24	38
Local	4	4

Fonte: OCDE (1997a).

20 Para as indicações sobre Austrália, ver Prado (2006, cap. 4).

21 Reconstituição detalhada destes processos em Prado (2006), capítulos sobre Canadá e Austrália.

O resultado está expresso na tabela. Os GR's arrecadam apenas 24% da carga, seus gastos atingem 38% do gasto total, sendo a diferença coberta por transferências federais, que respondem por aprox. 40% do gasto subnacional. A constituição garante que o GF pode oferecer *grants* às províncias nos termos e condições que julgar apropriado. A interpretação favorável desta cláusula pela Tribunal Constitucional baseou a forte expansão do *spending power* federal ao longo do século 20. O gasto federal, líquido de transferências, compõe 58% do gasto público total.

O orçamento federal, portanto, é necessariamente relevante para os interesses das províncias. Não apenas o gasto direto federal é relevante, como a forte participação das transferências condicionadas torna o orçamento federal uma peça fundamental na distribuição federativa do gasto público. As transferências se compõem aproximadamente de uma metade que distribui recursos livres, dos quais o sistema de equalização é parte dominante. Embora os recursos da equalização (toda a receita do IVA federal) sejam distribuídos segundo detalhados critérios de equidade, que pressupõe uma estrutura de gasto média entre as províncias, não há qualquer imposição de que elas adotem esta estrutura.

A outra metade (de fato, um pouco menos que a metade, em média) se compõe de transferências condicionadas, e através delas o governo federal mobiliza o seu *spending power*, ou seja, consegue atuar para complementar os recursos das províncias segundo as prioridades que considera adequadas. Se considerarmos a dimensão conjunta dos gastos diretos e das transferências condicionadas no orçamento federal, elas abrangem mais de 60% do gasto público.

Não temos conhecimento de qualquer estudo que analise as formas de inserção dos interesses regionais nas decisões orçamentárias do governo federal na Austrália. Parece-nos evidente, contudo, que, mesmo existindo um forte apoio popular à presença dominante da esfera federal, tal sistema só pode ser estável se o processo decisório em torno ao orçamento federal for altamente sensível às demandas e necessidades das províncias. Nossa suposição, meramente especulativa, é de que mecanismos de *federalismo executivo* (ver discussão na próxima seção) e a atuação dos partidos políticos no Parlamento proveem um forte componente de *intrastate federalism*.

Embora a Austrália apresente o mesmo grau de reivindicações por maior autonomia subnacional que tende a ocorrer em todas as federações, não há indícios de que algum movimento relevante de autonomização esteja no horizonte.

A cooperação intergovernamental – “federalismo executivo”

O *intrastate federalism* se compõe de elementos que são ainda fortemente estruturais, características estáveis das federações, muitas vezes datando da própria criação do sistema e tendo sofrido poucas alterações substanciais. Eles, conjuntamente com os aspectos também estruturais da atribuição de poderes entre níveis de governo, seu caráter exclusivo ou concorrente, definem os balizamentos mais gerais nos quais se movem os processos cotidianos do jogo federativo. Como já discutimos no Ensaio 1, a adequação mais fina e precisa dos arranjos institucionais acaba se dando não pela frequente revisão constitucional, mas pela criação de processos, instituições frequentemente não legalmente codificadas, comportamentos e práticas espontâneas que se consolidam muitas vezes por largos períodos.

É no espaço destes processos não-escritos, espontâneos, que emerge uma das mais importantes características das federações modernas: os processos de cooperação intergovernamental que se desenvolvem nos âmbitos executivos e principalmente financeiros. A literatura costuma tratar estes processos com mais uma adjetivação – o *federalismo cooperativo*. De forma um tanto vaga e imprecisa, a expressão é utilizada para contrastar com a ideia também vaga de federalismo competitivo.

Algumas poucas pesquisas mais gerais constatam que não apenas a estreita cooperação informal entre níveis de governo é um traço comum à grande maioria das federações, principalmente das mais desenvolvidas, mas também que estes processos têm crescido em importância e densidade²². Estas formas de cooperação espontâneas nas federações são também fortemente afetadas pelas características estruturais que indicamos acima. As federações parlamentaristas e aquelas onde GR's respondem pela implementação das leis federais tendem a desenvolver formas mais intensas de cooperação informal.

22 Para uma avaliação abrangente destes fenômenos, ver Joumard e Kongsrud (2003).

As federações parlamentaristas, dadas as características já indicadas, deram origem a um tipo de cooperação intergovernamental que, a partir da experiência canadense, passou a ser chamado *federalismo executivo*. Aqui recorreremos, mais uma vez, à contribuição de um dos grandes especialistas em análise comparada de federações, o canadense Ronald Watts. Em um antigo (mas atualíssimo) trabalho, ele analisa a noção de *federalismo executivo* tal como usualmente utilizado para descrever o modelo canadense. Em suas palavras, federalismo executivo ... “*refere-se aos processos de negociação intergovernamental que são dominados pelos executivos dos diferentes governos que compõe o sistema federativo*” (Watts 1988, grifos meus). Existe cooperação intergovernamental porque ocorre estreita interação entre ministérios, agências e organismos estatais de ambos os níveis de governo, em geral conduzidos de maneira informal, através de reuniões fechadas de corpos técnicos. Mas, adicional e principalmente, a noção envolve também o atributo de que estes processos são estreitamente controlados e centralizados nos executivos dos governos, o que, no caso das parlamentaristas, envolve os *premiers do* governo federal e das províncias.

Watts entende *federalismo executivo*, com estes atributos, como típico das *federações parlamentaristas*, basicamente aquelas que derivaram do chamado “modelo Westminster”. Ele registra práticas deste tipo na Austrália, Alemanha, Índia, Malásia e Paquistão:

It is clear that in all these parliamentary federations, the locus for intergovernmental consultation and negotiation has been a variety of intergovernmental conferences, committees and summitry, and these interactions have had a quasi-diplomatic character resembling those between sovereign powers (Watts, 1988, p. 8).

O adjetivo “executivo” aqui tem dois sentidos básicos. Primeiro, refere o caráter **informal**, não institucionalizado do ponto de vista legal, das relações relevantes. Atuação pragmática à base de intensa comunicação entre gabinetes federal e provinciais, ampla ocorrência de reuniões a portas fechadas, encontros de trabalho entre ministros, e proliferação de agências governamentais especializadas nas relações intergovernamentais, sem que estes diversos níveis de consulta sejam institucionalizados legalmente. Em segundo lugar, reflete a forte centralização do poder nos gabinetes, típica do

arranjo parlamentarista. Ponto essencial é que este arranjo tende a centralizar o poder em cada nível de governo, impedindo a fragmentação das relações intergovernamentais.

Uma excelente indicação da natureza destes processos é dada por um debate intenso que surgiu no Canadá, num certo momento, acerca do chamado *Meech Lake Acoord*, em 1987. Diante do problema da “repatriação” da constituição canadense²³, afloraram as fortes contradições entre a federação e Quebec, com seu impulso fortemente isolacionista e autonomista. Em 1987, os premiers das províncias e o GF, num processo pouco democrático e a porta fechadas, acordaram um conjunto de alterações na constituição que ampliava a autonomia das províncias e garantia direitos especiais para Quebec. O acordo acabou não sendo aprovado, mas o processo de sua decisão levantou grandes críticas no país, pelo caráter antidemocrático e secreto do *federalismo executivo* que o viabilizou²⁴. Por outro lado, todos os analistas constatam que a combinação de parlamentarismo e federalismo executivo propicia governos muito mais eficientes em processos de tomada de decisão rápidos.

Já as federações não-parlamentaristas, e em especial nas presidencialistas, na medida de sua aderência ao princípio norte-americano dos *checks and balances*, tendem a ser menos centralizadas **em cada nível de governo** (o que não impede serem centralizadas do ponto de vista federativo) e, principalmente, o controle do executivo sobre seus ramos tende a ser menor. Em consequência, é frequente que os diversos setores dos governos subnacionais busquem inserção direta em ramos e órgãos do executivo ou do legislativo federais, sem passar necessariamente pelo Executivo. Nos Estados Unidos, os governadores de estados são claramente menos poderosos que os primeiros ministros provinciais no Canadá, na medida em que diversas instâncias dos governos estaduais buscam inserção e se articulam diretamente junto a comitês do Congresso e a agências federais de controle. *Avançando para uma generalização, a ideia aqui é que federações não parlamentaristas apresentariam uma tendência para uma estrutura mais fragmentada de relações intergovernamentais, onde os*

23 Quando se formalizou a separação do Canadá perante a Inglaterra, surgiu a necessidade de reelaborar a Constituição, que, até então, era um estatuto britânico.

24 Ver, para resumo, Citizen Centre for Freedom and Democracy (2013).

governos subnacionais estabeleceriam sistemas de articulação executiva e financeira com corpos políticos (Congresso) ou executivos federais (comissões, autarquias, empresas estatais, a agências de financiamento, etc.). Com certeza é razoável supor que nos casos onde o presidencialismo é forçado a governos de coalizão ampla, com a conseqüente ocupação de cargos e ministérios por diversos partidos que compõe o governo, este processo se acentua.

Curiosamente, Watts não tenta descrever esta outra situação criando outro conceito de federalismo, que se colocaria em oposição, num certo sentido, ao *executivo*. Se nos é permitido fazê-lo, propomos a noção *federalismo cooperativo fragmentado*. Esta noção pode não ser plenamente aplicável aos Estados Unidos, embora não seja incompatível, mas pode ser altamente promissora se considerarmos as demais federações presidencialistas, principalmente as latino-americanas (proposição tão abrangente é sujeita a testes comparativos). Pelo menos, intuimos que esta noção possa ser útil para compreender a dinâmica política federativa nos chamados modelos de presidencialismo de coalizão.

A ser válida esta diferenciação, coloca-se um grave problema para qualquer exercício comparativo das relações intergovernamentais entre federações. Os casos bem-sucedidos e eficientes de arranjo institucional, onde se pode e deve buscar inspiração são, sem dúvida, as federações desenvolvidas. Estas, contudo, com a notável exceção dos Estados Unidos, são todas parlamentaristas. Pela ótica de Watts, portanto, teríamos dois universos distintos, e as comparações teriam alcance limitado.

Vale registrar também²⁵ que todas as federações que apresentam relações tipo *federalismo executivo* tem número relativamente reduzido de constituintes: Canadá 10 províncias, Austrália 6, Alemanha até a unificação 11 lãnder. As federações não parlamentaristas tendem a ter número bem maior: Estados Unidos 50 estados, Suíça 26 cantões, e todas as latino-americanas têm mais de 20 estados²⁶. Não temos conhecimento de estudos que isolem esta variável na observação nos processos de federalismo executivo, mas, intuitivamente, ela parece ser relevante.

25 Cf. Watts (op. cit., p. 15).

26 México 31, Brasil 27, Argentina e Venezuela 23.

Seja qual for a forma pela qual a cooperação emerge, ela é uma das alternativas pelas quais os interesses dos governos regionais podem ser atendidos. Quanto mais consistente e amplo o leque de poderes que o governo central logra controlar (está implícito aqui que a sociedade como um todo, através do processo democrático, valida e legitima este poder) mais os governos regionais dependem destas relações de cooperação para fazer valer suas posições e interesses. Um caso a ser citado é, outra vez a Áustria. Diz um observador:

It is interesting to note that in the Austrian context, the notion of “cooperative federalism” is generally seen to be a principle which restores some or the original prerogatives of the Länder. This informal system of cooperation and collective effort by the Länder and the federal government has allowed the Länder to reenter some of the policy areas in which they had lost a voice (Erk, 2004, p. 9).

Fica claro que o autor está se referindo de fato ao *federalismo executivo*, que tem na Áustria um dos casos relevantes. Como vimos acima, a forte centralização foi historicamente persistente neste país, e a cooperação sob a batuta do GF acaba sendo uma forma de abrir espaços para os governos regionais.

Existe uma forte correlação entre o federalismo executivo visto sob este prisma – permitir que interesses dos GR’s sejam considerados na política federal – e toda a discussão que fizemos acima sobre intrastate federalism.

Poder coletivo: a organização horizontal dos governos regionais

As federações parlamentaristas, dada sua característica de concentração dos processos decisórios nos gabinetes e na figura do *premier*, acabam propiciando uma forma flexível e eficiente de organização do poder coletivo dos governos regionais: os “conselhos” e “conferências” regulares dos executivos regionais. Na maior parte destas federações (de fato todas elas, com exceção da Alemanha), onde os senados são eleitos direta ou indiretamente (por legislativos regionais), as câmaras altas não são capazes de cumprir adequadamente o papel de coordenação horizontal de interesses. Além disso, os requisitos crescentes da cooperação intergovernamental administrativa (ou seja, na prática cotidiana da execução dos serviços), por

induzirem a crescente cooperação entre GF e GR's, acabam também por induzir ao esforço de coordenação dos GR's entre si.

Três casos devem ser citados para análise comparativa. Na Austrália, a partir de 1990 se iniciaram encontros referidos como *Special Premiers Conferences*, onde primeiros ministros do governo federal e das províncias buscavam negociar, no plano executivo, a coordenação da intervenção estatal. Estas reuniões *ad hoc* evoluíram para a criação permanente de um *Council of Australian Governments (COAG)*²⁷. No Canadá, em 2003, as províncias criaram o *Council of Federations*, uma clara tentativa de avançar a coordenação entre províncias além dos estreitos limites do chamado *federalismo executivo*, ou seja, constante e intenso relacionamento consultivo e informal entre ministérios do governo federal e das províncias, que sempre propiciou organizar a ação cooperativa com mínima ou nenhuma formalização, apoiada apenas em reuniões informais e comunicação constante²⁸, mas não funcionava adequadamente para as grandes decisões políticas. Na Áustria, tem existência permanente duas principais instituições horizontais: a *Conferência dos Governadores de Länder* e a *Conferência de Secretários de Finanças*. Já em 1951 os Länder tomaram a iniciativa de criar um *Escritório de Ligação dos Länder*, uma espécie de secretariado permanente que tem as seguintes funções (OCDE, 1997b, p. 99):

- Assegura ligação permanente entre os Länder e entre estes e o GF.
- Coordena as visões dos Länder nos assuntos de sua responsabilidade.
- Atua como secretariado da Conferência de Governadores e de Secretários de finanças.

Existe, adicionalmente, uma *Conferência Austríaca de Planejamento Regional*, que trata de coordenar as iniciativas das políticas de desenvolvimento regional entre os Länder.

Valem três importantes observações. Primeiro, estas instituições têm sido sempre geradas a partir de iniciativas dos governos regionais, na busca de um espaço de negociação e coordenação com o governo central.

27 Ver OCDE (1997a, p. 78-80).

28 Cf. Brown (2003).

Implicam, em boa medida, uma forma de contrabalançar o elevado poder financeiro dos governos federais, que se traduz em capacidade de coordenação *up-down* sobre o conjunto dos GR's. Segundo, em boa medida, elas decorrem da frustração com o papel dos Senados²⁹. Terceiro, embora estes organismos sejam essencialmente executivos (no sentido de que eles operam dentro de um determinado marco legal-constitucional) é evidente que eles acabam se constituindo em fonte de importantes iniciativas legislativas, posteriormente levadas à apreciação dos parlamentos.

A face financeira da cooperação

A cooperação espontânea na maior parte das federações é fortemente impulsionada pela existência generalizada do que podemos chamar *cooperação financeira*. Ela decorre, em última instância, da existência do *vertical gap* (ver Ensaio 5) e da opção política, feita pela Federação, de reservar uma parcela relevante da carga tributária para ser alocada entre os governos regionais a partir da decisão discricionária do governo central. Note-se que não se trata nem de sistemas de equalização nem de compartilhamento (*sharing*) de impostos federais, pois estes dispositivos são, em geral, origem de transferências livres, e, portanto, o GF não tem qualquer influência sobre como o recurso é gasto.

Trata-se aqui de uma parte do que chamamos *Parcela Redistributiva*, uma dotação de recursos que o GF aloca para financiar gastos executados pelos GSN's, e detém, em alguma medida, poder para influir na forma, setor e condições em que o gasto será realizado.

Os canadenses (sempre eles) cunharam uma expressão para designar esta parcela – “*spending power*”, cujo sentido básico é “poder da bolsa” – que tem, no contexto do debate no país, uma conotação fortemente negativa, pois é vista como uma forma de intrusão do GF na autonomia dos GR's. Esta não é, contudo, a percepção generalizada. Em outras federações, a atuação do GF como financiador é aprovada e bem-vinda. Em posição simétrica à do Canadá, a Austrália tem no “*spending power*” um elemento central das finanças federativas: aprox. 40% das (muito grandes)

29 Ilustrado, por exemplo, pelos depoimentos sobre o caso australiano: Parliament of Victoria (1998).

transferências verticais são discricionárias, ou seja, configuram um típico *spending power* de elevadas dimensões.

O *spending power* resulta, de fato, da convergência de duas tendências estruturais que podem ser vistas como características da maior parte das federações modernas. Por um lado, a execução administrativa dos serviços tendeu a se tornar, de forma geral, encargo dos governos subnacionais. Em todas as federações o GF vem reduzindo sistematicamente sua participação na execução direta dos serviços, concentrando-se nas funções “clássicas” de sistemas de garantia de renda, forças armadas, etc. Por outro, estas sociedades, de forma geral, respaldaram a preservação de um papel relevante de coordenação do gasto público para o GF, na sua maior parte tendo em vista a preservação do Estado de Bem-Estar Social.

A conjugação destes fatores resulta numa divisão de trabalho típica: o GF financia, os GR's e GL's executam. Este padrão, por si só, se constitui num importante determinante das relações cooperativas em geral e do *federalismo executivo* em particular. A distribuição de recursos adicionais é um forte incentivo para o impulso cooperador dos GR's. No essencial, a dimensão deste poder de gasto peculiar controlado pelo GF é uma escolha política da federação. Onde o GF é bem-sucedido em justificar para os cidadãos este poder fiscal, resulta a centralização de parte dos processos de alocação de gasto público. Canadá e Austrália se colocam em polos opostos num *continuum* que abrange todas as federações.

O outro lado: conflitos federativos

Nos itens anteriores, exploramos amplamente aspectos cooperativos das RI's. A nosso ver, as federações existentes no mundo desenvolvido se caracterizam por um constante aperfeiçoamento das instituições formais e informais de cooperação, o que, conforme a lógica do Ensaio 1, é uma forma essencial de buscar a maior eficiência e equidade, pois são mecanismos que operam, em última instância, como emulação do Estado Unitário.

Não podemos esquecer, contudo, que tais processos cooperativos são, no essencial, uma luta constante contra um elemento inerente à natureza das federações: a competição entre governos federais e subnacionais que se manifesta por diversos canais. Ela decorre da existência de governos autônomos atuando sobre o mesmo espaço físico e compartilhando a receita

fiscal extraída da mesma população. Primeiro, ocorrem conflitos verticais nas federações devido às limitações crescentes à ampliação da carga tributária, e à consequente busca de maior parcela dos recursos fiscais por parte de cada governo e nível de governo. O Governo Central tem o privilégio de recolher diretamente a maior parte da carga tributária, e os governos subnacionais pressionam para se apropriar de uma parcela crescente desta receita. O que diferencia as federações não é a existência ou não dos conflitos, mas a forma pelas quais eles são resolvidos. Existem graus diversos e padrões diversos de institucionalização no que se refere à avaliação e negociação relativas ao que podemos chamar de equilíbrio vertical: dada a distribuição de encargos vigente, como obter o ajustamento adequado da distribuição vertical dos recursos a estes encargos (o Ensaio 3 é dedicado a este tema).

Outro tipo de conflito inerente às federações é o conflito horizontal que contrapõe, principalmente, estados ricos e estados pobres. Ele se manifesta em duas frentes correlatas. A primeira se relaciona com a necessária existência de transferências ditas redistributivas – sistemas de equalização, pelas quais, em última instância, recursos fiscais arrecadados nas regiões ricas são distribuídos para as regiões pobres, visando tornar mais equânime a capacidade dos governos de prover um nível mínimo ou médio de serviços públicos (o Ensaio 5 aprofunda este tema). Aqui, igualmente, existem graus distintos de conflito em torno ao problema nas federações modernas, assim como existem distintos arranjos institucionais para lidar com esta função de redistribuição de recursos fiscais.

A segunda frente em que existe um elevado potencial de conflitos horizontais refere-se à distribuição da atividade econômica entre jurisdições. Existe aqui também um componente tributário indireto, porque economia mais densa significa, em geral, maior receita própria para os governos e, portanto, maior autonomia. Mas existem também outros fatores óbvios: geração de empregos de maior qualidade, equilíbrio na balança comercial, imagem política da região como polo de desenvolvimento, etc. Em estados unitários, este problema pode ser resolvido por políticas de desenvolvimento centralmente planejadas. Em federações, o governo central pode cumprir o papel de conceber e operar tal política, em cooperação com governos subnacionais. A União Europeia é um exemplo destacado.

O risco maior que se coloca neste terceiro tipo de conflito é a competição fiscal, quando ela assume formas prejudiciais e até predatórias³⁰. Na busca de maior participação na atividade econômica, as jurisdições lançam mão dos instrumentos de que dispõe para atrair investimentos. Limitar o “potencial de fogo” dos instrumentos sob controle de governos subnacionais sempre foi uma diretriz fundamental da boa técnica tributária. Deste ponto de vista, a teoria sempre sustentou que tributação sobre fatores dotados de mobilidade não deve ser controlada por governos subnacionais. Desta regra resulta que dois dos mais importantes impostos da atualidade – sobre a renda e sobre valor adicionado – são tidos como impostos necessariamente federais e uniformes, no sentido de que os GSN’s, mesmo que participem destas receitas, não pode ter controle sobre definição de bases³¹. É exatamente esta diretriz tributária que leva, em última instância, ao surgimento do chamado “vertical gap”, ou seja, a concentração da arrecadação no governo central, e, por consequência, a necessidade estrutural de amplos sistemas de transferências verticais em todas as federações (Ensaio 3).

Quando os GSN’s não detêm controle sobre impostos “com alto poder de fogo”, como renda e IVA, a competição por investimentos assume uma feição mais positiva e virtuosa, uma vez que ela passa a depender de criação de vantagens comparativas mais estruturais, como bons sistemas de educação, infraestrutura econômica eficiente, administração pública transparente e não criadora de entraves burocráticos, etc. Quando estes impostos são disponíveis, a competição assume formas perversas e destrutivas, as típicas “guerras fiscais” amplamente analisadas na literatura internacional.

Sobre os dois primeiros tipos de conflitos podemos dizer que são “naturais”, inerentes, e que são encontradiços em virtualmente todas as federações. Muda apenas a sua intensidade e o grau de sofisticação e

30 O ponto aqui é que não há base para rejeitar totalmente qualquer forma de competição entre governos. Em algumas formas e sentidos, ela pode trazer efeitos positivos. Por outro lado, é fácil identificar os casos em que se pode falar mesmo de “guerra” fiscal, com efeitos negativos e até destrutivos. A dificuldade está em avaliar a “zona cinzenta” das situações intermediárias

31 Um IVA estadual do tipo consumo que obedeça integralmente ao princípio do destino atende aos critérios de eficiência tributária. Ele pode apresentar, contudo, outras dificuldades operacionais.

eficiência dos arranjos institucionais concebidos para controlá-los e resolvê-los, proporcionais ao grau de desenvolvimento do país. Eles não podem ser eliminados, pois decorrem do próprio equilíbrio instável que caracteriza as federações. Na realidade, estes são conflitos que ocorrem em qualquer país, com a diferença apenas de que, em estados unitários, eles se dão “por dentro” do sistema de governo, na elaboração e execução orçamentárias e no processo legislativo.

Já o terceiro tipo – partilha regional da atividade econômica – pode ser minimizado por uma combinação de políticas ativas de desenvolvimento regional do governo central e um rígido “controle de armas” tributárias. Talvez o exemplo mais típico seja a federação australiana. Em conflitos ocorridos nas últimas décadas, a Corte Constitucional do país sistematicamente reafirmou o princípio de que é vedado às províncias tributar o valor adicionado, e consolidou-se a instituição de um IVA federal e uniforme (*General Sales Tax*). Em contrapartida, foi desenvolvido um sistema preciso e muito eficiente de transferências verticais, composto pelo sistema de equalização e por um amplo conjunto de transferências especificamente voltadas para investimento, alimentada em grande parte pelo imposto sobre a renda federal.

Do que depende o grau de agressividade desta competição que é inerente às federações? Vamos excluir desta discussão os conflitos que podem surgir devido à heterogeneidade social, são uma outra questão. Se ficamos restritos aos aspectos econômicos, a nosso ver, o nível de agressividade depende, primeiro, do grau efetivo de desigualdades vigente entre as sociedades regionais que as compõem. Em segundo lugar, depende da qualidade das instituições voltadas para a redução destas desigualdades. De certa forma o que determina não é “como estamos”, mas “para onde estamos indo”. Países com elevada desigualdade podem apresentar níveis controlados de competição, desde que se constituam processos e iniciativas voltadas para sua redução. Por outro lado, quando não se desenvolvem iniciativas efetivas para redução das desigualdades, emerge a consciência do “cada um por si”.

A competição só pode ser mitigada se a federação instituir processos para a redução das desigualdades. Eles são compostos, fundamentalmente,

por uma eficiente e justa distribuição vertical e horizontal de recursos, o que implica instituições de renegociação vertical e sistemas de equalização; pela implementação cooperativa e conjunta de políticas de desenvolvimento centralmente planejadas; pelo desenvolvimento de recursos de *intrastate federalism*, principalmente no que se refere à adequação do orçamento federal de investimento.

Conclusões

Retomemos o fio da meada. Partimos de algumas questões fundamentais sobre o papel dos GR's nas estruturas federais. Diferenciamos poder individual e poder coletivo, e com isto tocamos na questão central que preside o problema: o impulso natural, intrínseco dos constituintes na federação é a busca do interesse/poder individual, mas este movimento é de alcance restrito e, num certo sentido, negativo, pois *quanto maior a autonomia individual mais se esgarça a coesão federativa, amplia-se a diversidade e provavelmente se reduz também a eficiência política e econômica do sistema. Parece ser, portanto, uma condição essencial de eficiência institucional nas federações o desenvolvimento mínimo de alguma forma de poder coletivo.*

Depois, diferenciamos duas formas básicas de competição federativa, situando os focos onde ocorre “soma zero” na apropriação dos poderes. Define-se aí uma delicada conjugação de uma distribuição vertical de poderes, que é resolvida pelos conflitos entre níveis de governo enquanto coletivo, e uma distribuição horizontal de poderes entre governos regionais individuais. Estas duas distribuições envolvem conflitos que frequentemente se misturam, com os governos regionais ora buscando vantagens exclusivas e individuais, em outro momento buscando a coordenação horizontal para criar um ator coletivo capaz de afetar também a distribuição vertical. Do seu lado, o governo federal ora é um ator competindo por recursos e poderes na distribuição vertical, ora é “poder concedente” por deter recursos que devem ser regionalmente distribuídos na federação. Não parece haver, ainda, elementos teóricos que permitam analisar adequadamente este complexo processo político que conforma, no essencial, o que é (bastante) vulgarmente chamado de “pacto federativo”.

A observação das federações contemporâneas indica que tende a existir um “núcleo duro” de poderes federais, que conta com respaldo dos eleitores e cidadãos, e que estabelece limites para o processo de descentralização destes poderes. Ele se manifesta no poder legislativo e, às vezes, no poder financeiro cristalizado na *parcela redistributiva* ou simplesmente num perfil de gasto direto abrangente.

Isto posto, resulta que se impõem claramente limites ao crescimento dos poderes individuais regionais. Os requisitos de equidade, uniformidade e competitividade exigem que a federação se constitua num amplo processo cooperativo, cuja eficiência depende, crucialmente, da capacidade do sistema de integrar de alguma forma os interesses regionais nos sistemas de decisão federal. É disto que se trata quando grande parte da literatura trata do caráter interdependente (*interlocked*) das relações intergovernamentais. Este processo cooperativo tanto pode ser solidamente institucionalizado como no paradigma do Estado Federal Unitário alemão, ou pode ser logrado por mecanismos informais do tipo “federalismo executivo”.

A questão fundamental, raramente identificada pelas análises que insistem em “adjetivações” da palavra federalismo, é que estas formas de articulação cooperativa, formalizadas ou espontâneas, tem que lograr um processo integrado de intervenção estatal, viabilizar uma divisão de trabalho harmônica e eficiente entre os diversos níveis de governo. Uma vez vigente o princípio federativo – ou seja, sendo a soberania dividida em dois níveis de governo que respondem ao Povo – tal processo integrado de intervenção pode ser obtido apenas se houver uma inserção aceitável e suficiente dos interesses regionais nos processos decisórios federais, constituindo um sistema de intervenção integrado. Um sistema demasiadamente centralizado onde os governos regionais não têm voz não apresentará qualquer vantagem em relação a um estado unitário, e, pelas próprias dificuldades geradas pela estrutura dual, provavelmente funcionará com menor eficiência. Um sistema em que os governos regionais se afastem autonomamente da governança federativa, ampliando seus poderes individuais, também irá incorrer em ineficiências e, no limite, pode levar a processos de anarquia e secessão.

2 Relações Intergovernamentais na Federação brasileira

Se forem válidos e relevantes os pontos de vista desenvolvidos na seção 1, uma análise das RI's na federação brasileira seria uma tarefa de grande porte, necessariamente multidisciplinar, envolvendo a economia, a política, a administração pública e, no que for necessário recuar no tempo, a história. Não temos a menor possibilidade de enfrentar aqui esta empreitada. Vamos fazer algumas observações seletivas sobre os aspectos principais, e aprofundaremos um pouco mais apenas as questões relativas ao federalismo fiscal tendo como centro o significado da Constituição de 1988.

Inquirir sobre uma possível fragilidade dos governos regionais na federação brasileira suscita questões adicionais. Esta suposta fragilidade atual destes governos seria um resultado conjuntural, passível de eventual reversão futura, ou apresentaria elementos estruturais de continuidade? Teriam os GR's sido fortes em algum momento na história da federação, ou esta fragilidade é um traço congênito do nosso modelo?

Nossa hipótese central é que o arranjo federal derivado da constituição de 1988 levou, progressivamente, ao aprofundamento de uma já crônica e secular fragilidade política e econômico-fiscal dos governos estaduais, processo que vem se somar a outros fatores histórico-estruturais relevantes que também restringem/limitam a capacidade destes governos de atuar com o peso e a importância que seus similares detêm na maioria das federações do mundo.

Desenvolver esta proposição exige, portanto, esforço em dois planos. Primeiro, a análise de aspectos histórico-estruturais de longo prazo, recorrendo aos conceitos desenvolvidos na seção 1 deste Ensaio. Depois, uma análise do desenvolvimento mais recente das relações intergovernamentais fiscais na federação brasileira. Muitos aspectos deste processo serão detalhadamente analisados nos próximos três ensaios, por isso limitaremos aqui algumas observações ao estritamente necessário para tornar este Ensaio razoavelmente autônomo.

Iremos investigar as questões acima através de sucessivos cortes que apreendem diversos aspectos da questão federativa. Na seção 2.1 tratamos de aspectos históricos e estruturais, buscando rebater as sugestões da seção 1 para a realidade brasileira. A seção 2.2 se concentra nas questões

do federalismo fiscal, tomando como foco de análise o significado da constituição de 1988. Na seção 2.3 analisamos o problema da vocação conflituosa de nossa federação, e finalmente apresentamos as conclusões.

2.1 Aspectos histórico-estruturais da federação brasileira

Existem, a nosso ver, diversos aspectos da evolução histórica brasileira que permitem pelo menos levantar a hipótese de uma tendência congênita à fraqueza do nível regional de governo. Boa parte da argumentação apresentada aqui é ainda meramente indicativa, muito mais uma sugestão de questões do que uma fundamentação definitiva dos argumentos. Estaremos fazendo uso dos conceitos e referências desenvolvidos no Ensaio 1 e na primeira parte do presente Ensaio. No item **a** apresentamos algumas conjecturas sobre as implicações da peculiar história colonial brasileira para o processo formador da federação; no item **b** indicamos os limites estruturais à existência do *intrastate federalism* nas condições brasileiras; no item **c** discutimos a questão da autonomia municipal, e fechamos no item **d** com a questão mais relevante: a homogeneidade e as tendências do Brasil para o “Estado Federal Unitário”.

a) Conjecturas sobre o século 19 e a República Velha

Não temos competência para uma investigação aprofundada sobre as origens coloniais da federação brasileira. A tarefa é prioritária, e são poucos os esforços de maior fôlego neste sentido³². Vou me limitar a algumas indicações gerais, no essencial estabelecendo algumas conexões com a argumentação do Ensaio 1. O Leitor deve tomar estas páginas apenas como uma sugestão de teses preliminares que deverão ainda ser objeto de desenvolvimento, se tivermos no futuro fôlego para tanto. O título do item é preciso, são apenas conjecturas.

Iremos limitar estas observações ao período colonial e da República Velha, uma vez que as etapas posteriores foram tratadas nos outros ensaios, sob diversos pontos de vista.

Visamos aqui identificar, nos processos históricos que levaram à federação, possíveis sugestões que expliquem a total ausência de uma

32 Uma notável exceção é Dolhnikoff (2005).

identidade coletiva dos governos regionais e que levam à gravitação destes governos individuais (ou agrupados regionalmente) em torno a um governo federal cada vez mais forte.

Se tomarmos em consideração a análise feita no Ensaio 1, chegamos, como lá foi feito, a uma curiosa conclusão: o Brasil é uma “jabuticaba” no universo das federações existentes, no que se refere ao seu processo fundador. O país reúne um conjunto único de importantes características que não tem paralelo em nenhum outro caso: sociedade homogênea, origem colonial, estado unitário pré-existente que não desaparece ou é destruído por revoluções ou guerras, transição pacífica e voluntária para o regime federal, autonomia municipal plena e, por último, mas talvez a mais importante, a enorme extensão territorial.

Nesta seção nos atemos à origem colonial, a dimensão continental e à pré-existência do Estado unitário. Outros aspectos são referidos à frente. É evidente que a extensão territorial coloca, de partida, no século 16, enormes restrições à ocupação, proibitivamente cara devido aos entraves naturais e à agressividade dos indígenas. A limitação financeira da Coroa impedia os esforços necessários. As constantes ameaças estrangeiras tornaram necessária uma alternativa que atraísse capitais privados para a empreitada. A solução encontrada para isto, as capitânicas hereditárias, são, sob todos os aspectos, os embriões de onde se originam os estados brasileiros. *A Federação brasileira é, portanto, em primeira instância, produto da dimensão territorial e das limitações da Coroa portuguesa para ocupar o território.*

No início, o país não contava com qualquer tipo de governo central. Apenas em 1549 chega o primeiro governador geral, Tomé de Souza. Em 1551 foram instaladas as Câmaras Municipais. Parece claro que, no mínimo durante todo o período até o século 18, o alcance do governo central sobre o território e a população nacionais não ultrapassava a capacidade de organizar e operar intervenções militares pontuais, para reprimir as manifestações mais fortes de autonomia secessão. *De fato, os “governos regionais”, ou seus precários embriões, a capitânicas, precederam a constituição do governo central.*

Alguns fatores materiais e políticos ligados à dimensão continental parecem ter sido importantes:

- A atividade econômica totalmente dependente de comércio exterior, atraso na integração territorial, geração de polos econômicos internamente autônomos, voltados para exterior.
- Proibição de comércio entre capitanias.
- Alternância de polos dinâmicos nos três primeiros séculos permite acumulação de capital alternada em diferentes regiões.
- Demora no estabelecimento e ampliação de um poder central.
- Predomínio, nos quatro séculos, de atividades agrícolas que demandavam grandes empresas e impediam o desenvolvimento da pequena propriedade (*plantation*).

Estes são elementos que, a nosso ver, levam àquele que é o principal componente federal da formação do estado brasileiro: *a constituição precoce de elites econômicas e políticas regionais, muito antes que se defina um governo central que se lhe estabeleça limites*. É por isso, e não devido a qualquer heterogeneidade ou especificidades culturais regionais, que desde o início o país se estruturou num arranjo *de fato* federal, ainda que não *de jure*. Raimundo Faoro vê, já na chegada do governador geral, a preocupação da Coroa com a liberdade e autonomia das donatarias, naturalmente acentuadas pela necessidade de força armada para combater os gentios e a ameaça externa (Faoro, 1975, cap. V). Este será o dilema vivido pelo colonialismo português enquanto durar no Brasil: forçado, por um lado, a conceder poder ilimitado e autonomia militar para os ocupantes da terra no espaço local/regional, defronta-se com a rebeldia e indiferença destas elites, e precisa buscar formas de impor sua vontade e preservar seus lucros. O Governo Geral não afeta os direitos patrimoniais da donataria, mas subordina todos os aspectos administrativos. O *Regimento* lavrado por Tomé de Souza em 1548 buscava subordinar os agentes coloniais, limitar sua autonomia para ocupar o território, mantendo-os presos ao litoral (Faoro, 1975, p. 147).

A evolução da ocupação do território reproduz, sob diversas formas, o dilema da Coroa. A mesma tensão entre autonomia necessária e

subordinação à Coroa ocorre com as Bandeiras, em certos momentos oficiais e incentivadas, em outros reprimidas e controladas. A entrada no ciclo do ouro, no início do século 18, coincide com a crescente centralização do poder e o controle rigoroso destes agentes pela Coroa, que se seguem à restauração da Coroa portuguesa na Europa. Cresce a presença das forças militares portuguesas na colônia.

A centralização que ocorre no ciclo do ouro se completa com a transferência da Corte para o Brasil, em 1808. Inicia-se a edificação do Estado Nacional, com a burocracia trazida com a Corte. Os requisitos fiscais para financiar a Corte irão repercutir sobre as regiões economicamente produtivas, como o Nordeste da cana de açúcar, acirrando as tendências separatistas já tradicionais nestas regiões³³.

A nobreza burocrática defronta-se aos proprietários territoriais, até então confinados às câmaras, em busca estes de títulos e das graças aristocráticas. A corte está diante de sua maior tarefa, dentro da fluida realidade americana: criar um Estado e suscitar as bases econômicas da nação (Faoro, op. cit., o. 249, grifos nossos).

Este breve resumo da evolução até a Independência visa ressaltar um fato relevante: a natureza da relação entre governos regionais e governo central do ponto de vista do processo fundador. *O que nos parece aspecto distintivo e talvez único da federação brasileira é a permanente, diria até genética, contraposição conflituosa entre poder regional e poder central. Isto irá se expressar numa experiência única do processo de fundação da federação, o qual irá se diferenciar de todas as demais experiências fundadoras das federações existentes.*

Recorrendo às informações apresentadas no Ensaio 1, podemos ilustrar como se deram os processos de fundação das federações. Na sua maioria, eles envolvem **a criação de um nível de governo a partir de outro**, ou seja, há um processo efetivo de constituição da dualidade federativa no processo fundador, o(s) governo(s) pré-existente(s) abrindo mão de alguns poderes para viabilizar a constituição de outro(s) governo(s).

33 Nada menos que dois terços da despesa do governo central era dedicada à manutenção “da casa real, exército, tribunais, pensões e soldos” (Faoro, op. cit., p. 252).

A primeira possibilidade é a criação do governo central *ex nihilo*. O GF é, pelo menos no primeiro momento, criatura das províncias, será desenhado conforme seus interesses imediatos. Uma vez criado, ele virá, décadas depois, a se apossar de poderes crescentes, atuando como canal de manifestação de novas forças sociais e novas demandas antes sem expressão e representação. No processo fundador, contudo, ele é um resultado harmônico do interesse das províncias (de fato, das elites provinciais, em situações políticas ainda longe de instituições democráticas plenas). Existe um comprometimento dos governos regionais na gestão do Estado, criação sua.

Em situações inversas, quando as províncias são criadas *ex nihilo*, que é o caso (único entre as existentes) da Bélgica, o mesmo se observa: elas são criadas conforme os desígnios das forças centrais que veem nelas o caminho para evitar a ruptura. O que há de comum nos dois casos é que existe uma forma efetiva de continuidade, em alguma medida: *um (ou vários) governo(s) existente(s) dá(ão) origem a outro, cedendo parte de seus poderes para constituir a soberania dual típica do arranjo federal*. O que é gerado é compatível com interesses, desejos e aspirações do criador, mesmo que, depois, venha a assumir rumos próprios.

Isto vale também, até certo ponto, para as situações em que a ruptura de sistemas coloniais de dominação não totalmente estruturada em EU abre caminho para a federação. Duas situações: arranjos prévios desenvolvidos, como Índia, onde existe, inclusive, estrutura partidária que organize a formação da federação, e que seja capaz de se contrapor a tendências autonomistas. Ou então arranjos prévios pouco estruturados, que deixam um vazio de poder por ocasião da ruptura do vínculo colonial, tal como a América espanhola. Em ambos os casos, os processos de fundação foram eventualmente marcados por fortes conflitos iniciais, como na América espanhola (principalmente Argentina) e na Índia. Chega-se, contudo, ao final, à constituição de um governo central a partir das regiões.

Em todos os casos acima, parte-se da existência de um dos componentes do sistema federal, e cria-se o outro. Em geral, caminha-se das partes para o todo, seja este todo criado do nada, seja ele a complementação de uma base pré-existente gerada pela dominação colonial. Este é um

processo de concepção original que, como os dois casos anteriores, implica alguma harmonia, é produto de continuidade política.

No Brasil, não ocorre nenhuma das duas coisas. O governo central não cria os governos regionais, eles preexistem à consolidação do poder central para todos os efeitos práticos, políticos, econômicos e fiscais na figura das capitânicas e, depois, províncias. O governo central, quando se corporifica com músculos e força no século 19, a partir da vinda da Corte para o Brasil, não é produto do desejo das províncias, e sua consolidação se dá, no essencial, contra elas. A criação da federação (entendida aqui como a constituição do estado dual) não teve nenhuma gênese a partir de governos regionais pré-existentes.

Em outras palavras, dada a extensão territorial e o isolamento imposto pelo tamanho, pelo padrão de economia ligado ao comércio externo, e pelas restrições coloniais ao comércio interno, o império não se constituía em unidade por obra da existência do estado clássico, mas por obra da existência de uma inegável dualidade de poder, efetiva e real nas características dos sistemas coronelistas de controle e organização social. As sociedades e economias regionais, estruturadas na faixa litorânea, eram voltadas ao mesmo tempo para si mesmas e para o exterior, a maioria delas dotadas de força militar própria, e controladas por elites políticas e econômicas locais que se desenvolvem desde o século 16, avessas e estranhas à constituição do poder central.

Em suma, *o país já apresentava, de fato, talvez um século antes da República, uma dinâmica política e administrativa própria de uma “federação prática”*. Entendo que se pode situar a plena realização deste arranjo na vinda da Corte para o Brasil e a consolidação do poder central colonial. Só não existia a tradução constitucional disto, o que não é estranho dado o sistema político de dominação instalado.

Após a independência, como é sabido, iniciamos nossa longa história de “sístoles e diástoles”, centralização e descentralização. A manifestação da “federação prática” na estrutura constitucional é intentada, pela primeira vez, na Assembleia Constituinte de 1823, abortada pelo imperador. Segue-se uma tentativa de centralização com a constituição outorgada de 1824. A Regência, trazida pela renúncia de Pedro I, ela mesma

provocada pela pressão por autonomia, tentou consolidar uma forma de monarquia federal com elevada autonomia, através do Ato adicional de 1831. Mesmo sendo parcialmente revertida, esta reforma deixará marcas definitivas na estrutura de governo, como a competência tributária própria das províncias, e um grau inusitado de autonomia na sua elaboração orçamentária (Dolhnikoff, 2005, introdução). O fechamento posterior nos anos quarenta encerrou parcialmente este experimento. *No entanto, a “Federação prática” nunca deixou de estar presente, porque nunca se alteraram as bases sociais, econômicas e políticas que a definiam: localismo, coronelismo, exclusão social, poder central ilegítimo e sem alcance e presença na vida cotidiana da população exceto pelo centro político do país. O país não tinha alternativa a não ser manter a forma federativa, gerada pelo conflito entre um poder colonial fragilizado e sistemas de dominação localmente delimitados.*

A concentração do poder econômico no Sudeste, após os diversos ciclos (ouro, borracha, açúcar) que fizeram crescer isoladamente outras regiões e consolidaram suas elites, e a ausência de polos alternativos relevantes de acumulação, inibiu movimentos mais consistentes de separatismo.

A diferença fundamental do processo de federalização brasileiro reside, portanto, a nosso ver, no fato de que *ele não se efetivou como um processo de criação do governo federal, seja do nada, seja a partir de formas pregressas de organização política colonial*. Pode-se conceber o “espírito federal”, quando pensamos numa região que participa ativa ou passivamente do processo federal, em dois componentes: o primeiro é a busca da autonomia, a necessidade de *self-government*, seja por razões de heterogeneidade seja apenas por conta da individualidade das elites locais. O segundo componente decorre de alguma forma maior de identidade política nacional, que cria a percepção da importância do todo. Pode ser nacionalismo, pode ser apenas identificação cultural e linguística, mas, no essencial, é um conteúdo ideológico que valoriza a comunidade política maior.

Este segundo componente é determinante em processos de federalização com criação de governo federal *ex nihilo* em sociedades homogêneas. Sempre que o processo de federalização leva a criação ou

reconstituição (reforma radical) do poder central no país, o governo federal assume necessariamente a função ideológica de representação da nacionalidade, o instrumento desta sociedade para se constituir em unidade e força voltada para o futuro.

Tais processos implicam a existência do componente mais ideológico da federalização, a identidade nacional/nacionalista, a percepção do governo central como símbolo e sustentáculo da comunidade política mais ampla que o criou. Em outras palavras, *nestes processos o governo central, que expressa a nacionalidade, é, de uma forma ou outra, criatura das sociedades regionais e expressão das aspirações de crescimento, segurança e unidade nacional*. Quando há fatores e causas que inibem ou anulam este componente, resta apenas o impulso à autonomia, que é, de fato, o impulso mais básico e visceral nos processos de federalização, caso contrário eles dariam origem a um estado unitário.

Como vimos no Ensaio 1, o Brasil é a única federação do mundo em que *um estado unitário soberano constituído em uma sociedade homogênea faz a transição para o sistema federal sem ter sido antes destruído por guerras ou revoluções*³⁴. No Brasil, o estado unitário soberano é implantado setenta anos antes da federação, caso único no continente americano. Todas as demais federações americanas foram constituídas no calor da libertação perante o colonizador, a partir de escassos controles burocráticos abrangentes, ou seja, da inexistência de burocracias civis e militares consolidadas em suas áreas (América espanhola, América do Norte).

Agregue-se a isto o forte componente de dominação vigente no período colonial, cuja especificidade é o fenômeno único do traslado das elites coloniais para a colônia, devido as guerras napoleônicas, e a constituição no país de uma burocracia civil e militar muito mais ampla do que aquelas observadas na América espanhola. Tudo isto converge para a implantação do Estado Unitário em 1808, um estado que é mero prolongamento da dominação colonial imperial, e, mesmo que cumpra precariamente o papel de representação da nacionalidade, não tem em seus

³⁴ É evidente que não consideramos como tal o processo de derrubada do regime monárquico, onde nem um único tiro foi dado, e apenas um personagem morreu, ao resistir à prisão. Tratou-se de uma transição através de uma crise política de fragilização do império.

genes as marcas da iniciativa solidária dos corpos constituintes. Pelo contrário, tem neles a marca da imposição imperial extrativa e predatória. Este é o espaço onde vão se desenvolver as proposições republicanas e federativas, nem sempre em harmonia.

Tudo isto nos conduz a uma conclusão básica: a constituição da federação brasileira se deu pela oposição de poderes regionais oligárquicos a um poder central colonial não democrático. Entendemos que isto irá marcar profundamente a trajetória da sociedade brasileira enquanto federação. Irá determinar o distanciamento, o não comprometimento e mesmo a oposição constante das elites regionais perante a dimensão nacional do Estado. Quando se implanta a federação, isto não se dá pelo estabelecimento de uma divisão de trabalho integrada entre níveis de governo, que seja resultado de um debate federal e um processo constitucional formador de consciência federal. Do ponto de vista da formação da federação, a formalização constitucional de 1891, assistida passivamente e sem maior participação das províncias, é um fato menor, mera decorrência da incapacidade ou acomodação do império para estender efetivamente o alcance central sobre o território.

É neste sentido que entendemos ter sido a federação “outorgada”. Ela, de fato, como sustenta Dolhnikoff e outros, decorre das lutas das elites regionais contra o poder central sediado no Rio de Janeiro, e a incapacidade deste de submeter efetivamente as elites regionais. Mas esta luta é defensiva, centrada, a nosso ver, apenas no primeiro componente dos processos de federalização, a autonomia. A percepção da maior parte das elites regionais se limita, essencialmente, à necessidade de preservar os sistemas de dominação locais, e apenas secundariamente à constituição da Nação. Boa medida disto é o fato de que as forças favoráveis à federação eram eminentemente liberais no sentido dominante na época, ou seja, pouco simpáticas à democracia e a República, avessas à criação de oportunidades para as classes excluídas, enquanto a defesa dos direitos de inclusão da população marginalizada ficava restrita aos apóstolos do Estado Unitário forte, na tradição pombalina, como José Bonifácio. *A defesa da federação era, sempre, a defesa do sistema de exclusão social e da autonomia para as elites regionais apoiadas no localismo mais primitivo, o coronelismo tão bem analisado por Vitor Nunes Leal.*

É sob este prisma que julgamos questionável a tese central de Dolhnikoff, que sustenta um papel decisivo, ativo e não passivo, para as elites regionais na opção federal. Esta tese sugere a existência de uma concepção avançada e madura das elites regionais (sempre tratadas assim, no coletivo, como se fossem homogêneas) sobre os méritos de um sistema federal de intervenção estatal integrada. Pelo contrário, entendemos que, na sua maior parte (não as tomando como um coletivo homogêneo), as elites regionais veem na federação apenas um recurso básico e simples de defesa de seus privilégios. A reflexão ideológica mais elaborada sobre os méritos da federação foi deixada sempre para os ilustrados do centro, como Rui Barbosa e outros. É do plano do óbvio, mas raramente cogitado, o fato de que, defenestradas que fossem as camadas mais puras da nobreza e burocracia lusitanas, as elites “brasileiras” que irão tomar o poder viriam, evidentemente..... das províncias. Deste ponto de vista, contudo, há províncias e províncias, e nos parece frequente o equívoco de tratar as elites paulistas e mineiras (pode-se incluir Rio Grande do Sul), por exemplo, como representativas **das províncias** em geral. Somente no marco de um sistema democrático, onde um governo federal assumisse efetivamente a função de expressão da soberania do povo (ainda que limitada a democracia aos “homens bons”, mas desde que sem manipulações), poderia se desenvolver uma instância federal autônoma e confrontante com todas as províncias. Sem isto, o que tivemos evidentemente, foi a tomada do poder federal.... pelas províncias..... mas por apenas algumas delas.

A república dos governadores

A República se instaura sob um “pacto federativo” peculiar, que irá se manter por quase três décadas: a entrega do poder federal às oligarquias do Sudeste, através da política dos governadores. É um pacto federativo na medida em que as elites regionais do país, com poucas exceções, aquiescem à posição subordinada perante as forças políticas de Minas e São Paulo. A perda de dinamismo das culturas tradicionais e o deslocamento da atividade econômica para o café centraliza também o poder fiscal na república. Para muitos, mesmo os eventuais arroubos separatistas eram apenas táticas para obter maior participação na riqueza centralizada da nação (Faoro, op. cit., cap. 13). Enquanto a hegemonia do Rio de Janeiro no século 19 estava associada à Corte, e não ao poder econômico, o período da República Velha

e do café assiste à dominação das elites economicamente mais fortes das regiões mais populosas.

A subordinação política tem como contrapartida a preservação das estruturas de poder local e regional das velhas elites provinciais e seus sistemas de controle social. Com exceção parcial da Bahia e principalmente do rio Grande do Sul, os demais estados não tem maiores pretensões de escapar dos processos eleitorais viciados e controlados do Rio de Janeiro, que permitia a perpetuação da política do “café com leite”. A articulação vertical que alinhava presidente da república, governadores apontados para as províncias e o poder local, rejeitando processos efetivamente democráticos mesmo nos limites vigentes, garantia o controle da estrutura de governo no país.

O arranjo permitiu que as elites paulista e mineira submetessem a seus interesses as políticas monetárias e cambiais da república. Ao longo das primeiras décadas do século, o poder fiscal do governo federal cresceu, o que aumentou a dependência dos estados mais pobres em relação ao Rio de Janeiro.

A conjugação, não fortuita, da concentração do poder econômico e do poder político no Sudeste, que se inicia com o café e irá se aprofundar com a industrialização, está na origem do que chamamos a “cisão macrorregional”. As três décadas de submissão irão encaminhar a progressiva coesão das regiões atrasadas, que não se manifesta neste período, mas que irá se explicitar após a superação do regime autoritário de Vargas. A principal consequência deste formato de “pacto federativo” é, evidentemente, a total inexistência de um espaço de constituição do poder coletivo dos governos regionais. As bases democráticas frágeis, em que pese o voto universal implantado com a República, não forçava os governos regionais no sentido da atuação prioritária nos serviços públicos. Ao refletirem prioritariamente os interesses de suas elites econômicas regionais, deixa de existir um espaço comum para constituição de interesses coletivos destes governos. O corte radical entre estados ricos e politicamente dominantes – Sudeste – e os demais constitui uma barreira de enormes dimensões.

Do ponto de vista da teoria política das federações, a República Velha é um fenômeno muito peculiar. Inexiste (ou se constitui muito lentamente, ao longo das décadas) um espaço político propriamente “federal”. Inexiste uma oposição do tipo clássico, entre um poder político central e o conjunto das regiões, mesmo que estas sejam desunidas. O poder político central é um consórcio de forças políticas de estados ricos, o que acaba por borrar as fronteiras entre o “federal” e o “regional”, distinção que é constitutiva de todas as federações. Assemelha-se, de certa forma, a situações como a da federação argentina, onde uma região – Buenos Aires – é, nos primórdios da federação, o *hegemon* que atua como centro de gravidade para a constituição da nação. Só que, no Brasil, o Sudeste só virá a assumir esta função de centro de gravidade federal no século 20, quando já está constituída a federação.

Parece-nos óbvio que um regime com este não teria qualquer chance de persistir. Nenhuma federação sobrevive sem que a oposição básica que a constitui – o regional *versus* o federal – seja, de alguma forma, equilibrada. Isto pressupõe que o governo central, em alguma medida, tem que ser independente dos governos regionais. Ele só pode operar adequadamente como uma força responsável pela Nação, pelos elementos nacionais da sociedade em questão, se for independente dos governos constituintes. O processo que inexoravelmente teria que advir seria (dada a improbabilidade de iniciativas bem-sucedidas de secessão) *a constituição, mais cedo ou mais tarde, de um poder central independente dos poderes regionais.*

Este processo fundamental de constituição do poder central autônomo se inicia com o regime autoritário de Vargas, entre 1930 e 1945. Ele se constitui numa tentativa de varrer sumariamente os elementos federais do sistema, e forçar uma centralização radical dos mecanismos políticos que controlavam o país. Tem o mérito de destruir o modelo político da República Velha, com sua “federação manca”, sem poder central minimamente independente. Evidentemente traz mudanças de grande dimensão, principalmente pela incorporação de vastas parcelas da população **urbana** a alguns direitos sociais mínimos. Como é sabido, o regime de Vargas preferiu não enfrentar as forças da oligarquia de proprietários de terra, deixando desamparadas as ainda vastas parcelas da população submetidas aos sistemas do patrimonialismo e coronelismo.

A queda do regime varguista dá lugar ao amplo período da Constituição de 1946. Pela lógica das “sístoles e diástoles”, este teria sido um período de amplo fortalecimento da federação, ampliação do poder e autonomia dos governos regionais. No entanto, ele assiste, de fato, a uma das mais enérgicas intervenções do governo federal na economia brasileira, através do Plano de Metas. O governo federal assume o controle do processo de industrialização, e repete, de certa forma, o processo do início do século, com a concentração industrial na região sudeste. Os governos regionais são, claramente, subsidiários e complementares neste processo.

Temos uma grande deficiência de análises históricas e políticas sobre o federalismo do período 1946-1964. Parece possível dizer que, mesmo com a crescente concentração do poder econômico no Sudeste, com epicentro em São Paulo, não seria mais possível um arranjo como o da República Velha. Embora, nesta fase, o governo federal ainda não se constitua, como ocorrerá depois, numa força política e fiscal de grande porte, é claro que ele logra alcançar um grau elevado de autonomia em relação aos interesses econômicos regionais mais fortes, aqueles ligados à industrialização.

O significado mais importante da transição operada pelo regime varguista foi o enorme avanço no sentido da simetria na distribuição de poderes na federação. Na medida em que o poder central federal deixa de ser diretamente controlado pelo poder econômico, constitui-se a oposição básica e constitutiva das federações, e isto leva, necessariamente, como ocorre em todas as federações democráticas, ao predomínio da simetria na distribuição de poderes. São Paulo e Minas não controlam mais a República, ainda que sejam (principalmente São Paulo) as forças econômicas maiores da república. Em suma, ocorre o primeiro passo no sentido da constituição de uma estrutura federal madura, ou seja, aquela que se apoia na oposição equilibrada entre governos regionais e governo central.

A “cisão macroregional”

Acho que podemos tomar como uma constatação básica o fato de que, ao longo de toda a história da federação brasileira, nunca se desenvolveram formas estáveis e relevantes de cooperação horizontal entre governos regionais, ou seja, nunca evoluiu qualquer arranjo institucional

que permitisse a expressão dos governos regionais enquanto um coletivo, no contexto das relações intergovernamentais. Pelo contrário, predominou sempre a secular divisão do país em regiões industrializadas/ desenvolvidas e regiões ditas atrasadas. Após um longo período em que os centros de riqueza econômica se alternaram, a partir do final do século 19, com a substituição do açúcar pelo café, consolidou-se a polarização que iria persistir pelo século seguinte. Este corte básico moldou os traços fundamentais das relações federativas no país desde sempre. Ao longo do tempo, ele levou à consolidação de um conceito simultaneamente econômico e político de *macrorregiões*, que passou a balizar todos os sistemas e regras do federalismo fiscal brasileiro. *A nosso ver, este corte é um importante (embora não único) fator que impediu o desenvolvimento de uma “personalidade coletiva” para os estados brasileiros e contribuiu para a fragilização de sua posição no federalismo brasileiro, um dos temas fundamentais deste trabalho.*

Deveríamos esperar que, já no contexto da dominação colonial, deveria ter se desenvolvido alguma forma de articulação horizontal, com certeza não nos séculos iniciais, mas com certeza no século 19, quando as ideias republicanas e federalistas já tinham presença e influência no ideário político do país. Por outro lado, é forçoso reconhecer que é neste período que se consuma a dupla concentração da atividade econômica principal – o café – e do poder político no centro desenvolvido do eixo Rio-São Paulo-Minas Gerais. O predomínio destas regiões se consolida na República de governadores, que tem a “cisão macroregional” na sua base, e se completa com a concentração industrial ocorrida a partir dos 50’s.

Esta cisão macroregional poderia ter sido historicamente datada e superada, caso o processo de convergência econômica iniciado nos setenta tivesse se consolidado como um padrão do desenvolvimento consistente. Este processo, por muito tempo, atenuou os conflitos federativos diante da perspectiva de longo prazo de redução e virtual eliminação das disparidades. No entanto, por razões que não cabe aprofundar aqui³⁵, ele se interrompeu a partir do início dos noventa, e pode, talvez, ter sido até revertido. Este fato trouxe de volta os velhos antagonismos, agravados agora pela virtual

35 Ver a respeito, Cano (2007), entre outros.

falência dos sistemas tradicionais de fomento ao desenvolvimento regional e pelo abandono evidente, por parte do GF já desde os anos oitenta, de qualquer atenção à problemática do desenvolvimento regional.

b) Presidencialismo e *intrastate federalism*

Se válidas as proposições de Ronald Watts e outros, as federações presidencialistas com senados tradicionais seriam menos favoráveis à inserção de interesses regionais do que as parlamentaristas. A concentração de poder individual na presidência e o isolamento típico do executivo nestes regimes, quando combinada com os elementos populistas típicos de federações como as latino-americanas, dificulta a constituição de instâncias de cooperação executiva.

No caso brasileiro, a experiência no campo das relações intergovernamentais no pós-guerra tende a confirmar as proposições de Watts. Ele propõe como características das federações pluralistas a tendência para o estabelecimento de conexões diretas entre agências, ministérios e secretarias **ao longo das cadeias burocráticas dos governos federal e regionais**. Como já demonstramos em trabalho anterior³⁶, o setor público brasileiro desenvolveu, ao longo do século 20, uma forma de expansão eminentemente centrífuga, na qual as frações modernas e mais dinâmicas do aparelho de Estado tomaram a forma descentralizada, através de autarquias, empresas estatais e órgãos autônomos. Esta forma peculiar de expansão atinge seu auge nos anos setenta, com as iniciativas ainda mais fragmentadoras tomadas pelo regime militar, e só começara a ser revertida no final dos oitenta, com diversas medidas tais como unificação orçamentária, controle de empresas estatais, recuperação do papel do orçamento federal, etc.³⁷

Para o que nos interessa aqui, mostramos também naquele estudo que o formato fragmentado assumido pelo governo federal se reproduz, de fato se projeta também nos governos estaduais, onde proliferam empresas e autarquias que, no essencial, criam um espelho da estrutura federal. O setor descentralizado dos governos estaduais se conecta diretamente com seu

36 Cf. Prado (1994).

37 Ver também Arretche (2002, p. 434-439).

correspondente federal, através principalmente dos mecanismos de regulação setorial financeira. Exemplos destacados deste processo são as conexões entre DNER e os DER's estaduais, entre as companhias de saneamento e setores do BNH, entre empresas estaduais do setor elétrico e a Eletrobrás, padrão que se reproduz em todos os setores onde as empresas estatais federais predominam. No caso das grandes holdings setoriais, este período é o auge de um longo processo pelo qual se desenvolveram verdadeiros sistemas autônomos de conexão federal-estadual, operando frequentemente de forma independente do controle direto do executivo, autênticas “caixas pretas” financeiras. Esta forma peculiar de *intrastate federalism* envolve uma adaptação dos governos regionais aos processos de descentralização administrativa que caracterizam o governo federal desde os anos 20.

O processo ocorrido entre meados dos oitenta e final dos noventa teve como principal característica a reversão deste formato “centrifugado” do setor público brasileiro. As formas descentralizadas – empresas e autarquias – foram privatizadas ou extintas, os mecanismos tributários que as sustentavam (impostos únicos setoriais) extintos, e, nos noventa, o processo de privatização foi imposto aos governos estaduais que ainda resistiam, no contexto da renegociação da dívida estadual. Do ponto de vista das relações intergovernamentais, isto significou a ruptura do tipo de conexão antes existente. No contexto atual, são raras as pesquisas que exploram o tema das formas de cooperação intergovernamental administrativa, portanto sabemos pouco sobre que tipo de relações são vigentes hoje.

Um segundo aspecto importante do *intrastate federalism* brasileiro deve ser mencionado: a fortíssima partidização do Senado, que inibe ou impede de fato que esta câmara possa atuar como locus de organização de interesse coletivo estadual.

c) A autonomia municipal

Um componente fundamental a definir o estatuto do governo estadual nesta federação é, a nosso ver, a autonomia municipal. Já elaboramos, acima, aspectos mais gerais e teóricos do problema. No caso da federação brasileira, ela se torna crescentemente importante na medida em que passamos a atribuir crescentes encargos e recursos aos governos locais.

Em épocas passadas, quando os municípios respondiam por não mais que 5% do gasto total (e isto devido às capitais e cidades maiores), e sua virtual totalidade em funções tradicionais de serviços e amenidades urbanas, a autonomia não se destacava como problema relevante. Dado o movimento de fortalecimento municipal que iremos descrever abaixo, no período pós-88, a questão da autonomia se revela.

As implicações deste fato são imediatas:

– Quando passamos a deslocar “para baixo” parcelas crescentes do gasto público, e, em particular, dos serviços sociais básicos, caminhamos para criar uma estrutura federativa estranha a todas as práticas mundiais existentes. Perde seu sentido tradicional a noção de “políticas estaduais” ou mesmo regionais. Esta pressupõe que o governo estadual tenha algum controle **hierárquico** sobre a intervenção estatal em seu território. Neste arranjo peculiar, em que os municípios são autônomos, eventuais políticas estaduais só são viáveis sob uma lógica eminentemente **cooperativa**. Na ausência da relação hierárquica, a relação cooperativa passa a ser fortemente condicionada pelas relações político-partidárias, que estabelecem um limite natural a uma orientação mais técnica e planejada na intervenção. Governo do partido A e grande parte dos municípios sob controle dos partidos B e C indica fortes limites à cooperação, embora não a exclua. *Inexiste, na federação brasileira, a dimensão estadual de controle destas políticas.*

– Configura-se um déficit de *accountability* de natureza estrutural. Na medida em que o poder estadual não tem autoridade para gerir e fiscalizar, a governança municipal passa a depender do desenvolvimento de mecanismos internos de cidadania e participação, e, naqueles setores onde o poder central é o agente financiador e regulador, de uma possível fiscalização por parte da burocracia federal³⁸. Em federações desenvolvidas, com populações altamente educadas e sistemas de organização cidadã eficientes, a autonomia local assume a feição de um virtuoso avanço no sentido da autogestão e liberdade de escolha de cada comunidade quanto a

38 A fiscalização das contas municipais no Brasil é altamente precária. A atuação dos TCE's é virtualmente nula. Os órgãos de controle federal selecionam um número inexpressivo de municípios para fiscalização, a cada ano (não mais que 60). Relevante citar que, regra geral, a quase totalidade deles apresenta irregularidades.

como gerir seus serviços públicos. Nos países ditos “em desenvolvimento”, qual é a parcela dos governos locais capazes desta autogestão?

Este déficit de *accountability* é dramático no Brasil. Apenas uma parcela irrelevante dos municípios conta com sistemas autônomos de controle e gestão, tais como os tribunais de conta municipais, se é que isto possa fazer realmente alguma diferença. A possibilidade do controle local via participação cidadã pode até começar a existir em regiões muito desenvolvidas do país, embora saibamos pouco sobre o grau e a eficácia destes processos. Nas regiões atrasadas, décadas ainda nos separam de contar com participação cidadã para controle das administrações municipais. Quanto ao GF, é evidente que não lhe interessa e nem é ele capaz de executar a fiscalização de milhares de pequenos municípios pelo país a fora.

– Por outro lado, a anulação do poder intermediário abre caminho e acaba tornando necessário, para o bem e para o mal, a articulação direta entre governo federal e municípios³⁹. A necessidade de coordenar as políticas sociais, administrar externalidades e problemas de escala exige alguma ação coordenadora de nível supra-municipal em grande quantidade de setores. Se o governo intermediário não tem poder para fazê-lo, caberia ao governo central. Isto leva ao desenvolvimento de articulações políticas diretas entre a esfera federal e a municipal, ignorando os poderes estaduais. Isto pode ser observado hoje nas conexões que se desenvolvem na área de saúde, nos investimentos do PAC, e outros. Esta conexão direta caracteriza também, em grande medida, a prática atual do Congresso Nacional. Deputados e senadores buscam a ligação direta com prefeitos, mobilizam recursos e emendas que visam localidades específicas, e cada vez menos se percebe ação das “bancadas estaduais” que costumavam defender interesses do governo estadual.

– Em contrapartida, as funções que seriam naturalmente realizadas por um governo estadual “normal”, como, por exemplo, coordenar serviços supra-municipais que envolvem economias de escala ou externalidades

39 Ver a interessante discussão de Marta Arretche sobre as dificuldades de implementação de políticas públicas com municípios autônomos e na sua maioria pouco qualificados para geri-las. Colocam-se problemas complexos de incentivos e de suporte financeiro para induzir a adesão dos governos locais às políticas (Arretche, 1998, parte I).

(como saneamento, por exemplo), tem que ser viabilizados através de cooperação horizontal entre municípios, para o que se desenvolveram leis de consórcios sofisticadas. Até onde sabemos, está por ser realizada uma avaliação abrangente das consequências da autonomia municipal sob este aspecto específico.

– O impacto da autonomia municipal no estatuto do governo estadual na federação brasileira pode ser ainda agravado se consideramos algumas interpretações recentes dos especialistas em desenvolvimento regional. Conforme Clélio Campolina Diniz, a dinâmica regional passa crescentemente a evoluir pela constituição de localidades que atuam como polos dinâmicos e fatores de impulso econômico em seus espaços. Isto desloca as decisões relevantes para o desenvolvimento econômico, em grande medida, para a órbita municipal das regiões metropolitanas e grandes municípios.

– O estatuto de ente autônomo municipal facilita a constituição de entidades de representação em âmbito nacional. Enquanto os governos estaduais não têm (ou não conseguem ter) como ser representados coletivamente, os municípios têm três diferentes e poderosas entidades que vocalizam seus interesses sem qualquer entrave que pudesse ser criado pela autoridade estadual.

Um caso que merece citação é a criação, pelo Decreto **n. 6.181, de 3 de agosto de 2007, do Comitê de Articulação Federativa – CAF**, com o objetivo de coordenar as ações no âmbito federativo⁴⁰. Nele tem assento 36 membros, sendo 18 representantes ministeriais e dezoito representantes das entidades municipais. *Não há, em todo o corpo do decreto, qualquer referência a esta entidade abstrata denominada “governo estadual”. Não se prevê qualquer forma de participação destes governos, com o que a “articulação federativa”, de fato, se dá numa relação direta entre governo federal e municípios. É necessário algo mais ilustrativo da questão em tela?*

Bom senso realista sugere que uma instituição como esta – a autonomia municipal – com raízes seculares, pode ser tida já como

40 A instituição existe ainda hoje, e tem caráter consultivo a serviço da Presidência da República.

constitutiva da essência desta federação. Parece que estamos fadados a buscar um caminho novo numa federação em que o poder estadual é limitado e o desenvolvimento de instituições cooperativas o único caminho. Paradoxalmente, tal arranjo, no essencial, deixa de ter o caráter de **federação** no sentido em que ela é usualmente entendida, e assume mais a feição de um estado unitário peculiar, onde o governo central se defronta caoticamente com governos subnacionais igualmente autônomos, uns maiores outros menores. Estamos, talvez, fundando a “federação municipalista”.

Se quisermos ser otimistas, podemos pensar que, num mundo onde a ideia de descentralização se torna dominante, o Brasil está de fato um passo à frente, e podemos estar desenvolvendo novos modelos de organização federativa nunca antes tentados. Bom pensar que só nós estamos certos, enquanto 50% do PIB mundial se organiza de forma equivocada em federações tradicionais, a maior parte delas desenvolvida e bem-sucedida.

d) Vocação para “Estado Federal Unitário”?

Abordemos, finalmente, o problema da homogeneidade. Entendido o conceito com as restrições que já indicamos⁴¹, todas as federações americanas são basicamente homogêneas, com exceção do Canadá. Em nenhuma delas a definição de poderes regionais tem alguma conexão relevante com aspectos de religião, etnia, língua, etc. A opção federal, em todos estes casos, decorre da existência prévia de elites políticas e econômicas regionais, o que, por sua vez, decorre da dimensão geográfica dos domínios coloniais *vis-a-vis* a capacidade, vontade e vocação das metrópoles de ocupar efetivamente estes territórios.

No Brasil, nunca se estabeleceram fronteiras regionais a partir de diferenças de caráter social, pelo contrário, as sociedades regionais específicas e suas culturas se formaram a partir da divisão territorial gerada pelas capitânicas, primeiro, e depois pelos conflitos políticos e econômicos entre elites regionais e poder central. Não há dúvida que as lutas políticas e

41 Ou seja, entendemos como homogêneas as federações onde as populações indígenas originais foram marginalizadas.

econômicas do período colonial contribuíram para forjar identidades, mas, outra vez, estas não são determinantes da divisão, são um resultado dela.

Na ausência dos determinantes decorrentes da heterogeneidade, nos parece inexorável que estes sistemas tendam para a uniformidade e para a centralização. Um primeiro aspecto onde isto se realiza, no Brasil, refere-se à atribuição de poderes legislativos e às práticas efetivas que acabaram tomando corpo no processo legislativo federal.

O Brasil, no que se refere a encargos de governos, tem uma lógica básica de encargos concorrentes, com a notável exceção do sistema tributário. São poucos os encargos que a Constituição brasileira atribui a um só nível de governo⁴². Em princípio, a lógica da divisão de trabalho legislativa entre níveis de governo reserva para o governo federal a função de definir parâmetros gerais básicos da legislação, cabendo aos governos subnacionais autonomia para definir detalhes específicos em suas legislações próprias.

Isto deveria resultar em uma estrutura balanceada em que as legislações estaduais próprias teriam alguma importância, estabelecendo diferenças e coloridos próprios entre os estados. No entanto, a prática indica que na maior parte dos casos a legislação federal acaba por fazer o papel que caberia ao legislador estadual, uniformizando de forma detalhada e a tal ponto que não sobra qualquer espaço para a legislação estadual. Isto fica expresso no cotidiano. Quantas vezes a imprensa noticia qualquer polêmica sobre alguma legislação estadual relevante? Quantas vezes a pauta das assembleias legislativas estaduais ganha espaço nos debates políticos ou na imprensa?

A entrada tardia na etapa de construção do Estado Social envolve, com certeza, mais um forte elemento centralizador. Como veremos à frente, a Constituição de 1988 foi um importante fator na indução do processo centralizador ocorrido nos noventas. Esta etapa demarca uma transição que pode ser estilizada nos velhos conceitos de “Estado Desenvolvimentista” versus “Estado de Bem-Estar Social”. Entre final dos oitenta e os noventas, o Brasil deslocou as chamadas “fronteiras público-privado” no setor

42 Com a exceção óbvia dos poderes usualmente reservados ao governo central, como exército, relações exteriores, etc.

produtivo, retirando o Estado destas atividades quase integralmente. A contrapartida disto, já indicada e exigida na Constituição de 1988, foi a drástica ampliação dos componentes sociais da intervenção estatal. Como ocorreu em todo o mundo no pós-guerra, ampliação do Estado de Bem-Estar Social é, eminentemente, tarefa do poder central. A nosso ver, justificamos à frente, a enorme pressão pelo resgate da “dívida social” herdada do regime militar moldou uma distribuição de poderes fiscais fortemente centralizadora. Isto tornou os governos regionais prisioneiros de um governo federal fortalecido.

Mostramos também, à frente, que o governo federal foi o ator principal nos diversos processos que afetaram a divisão de trabalho entre níveis de governo, atuando decisivamente na formatação de arranjos fiscais que organizaram os principais setores de atuação do Estado Social: Educação e Saúde. Além disso, partiu também unilateralmente do governo federal a iniciativa de organizar a prática orçamentária do Estado, evidentemente com foco preferencial sobre os governos subnacionais, através da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sob todos estes aspectos, o Brasil é uma federação onde os governos regionais não têm personalidade própria enquanto coletivo, e o sistema acaba operando a partir das iniciativas e da atuação do governo federal. Alguns poucos observadores chegam a afirmar, com muita razão, que o problema não reside em reduzir o Estado Central, mas redefinir sua intervenção estratégica, vista como essencial para ao sucesso da federação⁴³. Não temos registro de uma única mudança relevante na estrutura constitucional do federalismo brasileiro que tenha sido originada em iniciativas dos governos regionais. Vale aqui lembrar a contundente proposição de Alfred Stepan, quando afirma que o Brasil é um caso extremo no continuum entre *demos constraint* e *demos enabling*. Para o autor, a federação brasileira é uma da que mais fortemente inibe a afirmação da vontade da maioria democrática, devido à existência de representação desequilibrada em favor dos pequenos estados tanto na câmara baixa como no Senado. De fato, em poucas federações o estado pequeno e atrasado tem um poder tão elevado no sistema de representação. No entanto, este poder

43 Cf. Arretche (1996, seção 2).

tem sido sistematicamente exercido, em todo o período pós-30, essencialmente de forma negativa: capacidade de bloquear as iniciativas geradas pelo governo federal.

Em síntese, a curiosa e perversa situação que resulta, a nosso ver, é de uma federação que tem forte vocação centralista, pelas suas próprias características sociais e econômicas, mas não consegue viabilizar instituições que permitam uma atuação estatal eficiente segundo a lógica do “Estado Federal Unitário”, nem ao modo alemão, através da representação dos executivos regionais no Parlamento, nem ao modo australiano, através de inserção dos interesses regionais no orçamento federal e sua utilização como instrumento efetivo de organização do gasto público.

2.2 Aspectos fiscais e orçamentários das Relações Intergovernamentais

Examinados os aspectos históricos estruturais, devemos nos voltar agora para a segunda pergunta: *seria a aparente fragilidade dos governos estaduais na federação brasileira agravada por aspectos conjunturais, ligados à evolução da política fiscal recente, e, portanto, passível de reversão futura?*

Nosso principal objetivo aqui é questionar o significado histórico do processo constituinte de 1988, sob cuja égide vivemos até hoje, observado como uma fase que se segue a períodos anteriores de centralização e descentralização, e refletir sobre as possibilidades que ele eventualmente abria, naquele momento, para a consolidação de uma estrutura federativa equilibrada. O foco se estreita agora para concentração preferencial nos aspectos do federalismo **fiscal**. Esta análise fica, portanto, carente de uma abordagem paralela e complementar sobre os aspectos estritamente políticos do período. Será necessária alguma consideração de aspectos históricos para colocar a questão em perspectiva, por isso recuamos brevemente até o fim do período Vargas.

“Sístoles”, “diástoles” e a Constituição de 1988

Como é sabido e expresso na clássica noção da “sístole e diástole”, após o período autoritário da era getulista o Brasil atravessou três nítidos períodos caracterizados por certa simetria nas relações federativas. Ampla descentralização e abertura no período da Constituição de 1946, passando a um regime fortemente centralizado durante o período militar, de 1964 a meados dos oitenta, e retornando com força e radicalismo para um amplo processo de descentralização fiscal e política na Constituição de 1988. Para muitos, a fase mais recente seria caracterizada por um retorno à centralização, a partir de meados dos noventa. Mas, como a história não se repete senão como farsa, por trás desta aparente monótona alternância se escondem mudanças qualitativas relevantes.

Durante o período da Constituição de 1946, o fato relevante e nem sempre notado é que, em parte, o caráter descentralizado deste período decorre de uma relativa fragilidade fiscal do governo central. Embora não haja dados confiáveis, estimativas sugerem que os governos subnacionais controlavam mais de 50% do gasto público final, com os estados sozinhos chegando a mais de 40% do gasto nos anos cinquenta (voltamos a estes dados à frente). No plano institucional, inexistiam quaisquer mecanismos de controle e regulação central sobre a atividade orçamentária dos governos estaduais. Nos anos sessenta, os municípios no conjunto respondiam, ainda, por apenas 5% do gasto público total. *A ideia de que a federação era bastante descentralizada, naquele período, está definitivamente relacionada à importância dos estados.*

Por outro lado, outro fato pouco notado é que os municípios brasileiros sempre contaram, em todas as constituições da República, com a garantia de autonomia. Nunca existiu qualquer dispositivo constitucional que reproduza a prática universal de fazer dos governos locais “criaturas dos governos regionais”, subordinando-os financeira e administrativamente a estes governos. Durante longo período, isto não teve implicações maiores, pelo fato simples de que as atribuições dos municípios eram essencialmente restritas aos assuntos estritamente locais relacionados à infraestrutura e vida material.

Com a somatória destes aspectos – governo central relativamente fraco, municípios autônomos e governos estaduais fortalecidos, aquele período pós-46 talvez tenha contido uma primeira oportunidade histórica de constituição de uma estrutura federativa equilibrada, onde os governos regionais assumissem o papel que lhes cabe nas federações, de principais interlocutores a representar os interesses regionais nas instâncias maiores do País-Federação⁴⁴. Não há, contudo, qualquer evidência histórica de que estes governos, enquanto um coletivo, tivessem atuado no sentido de constituir instâncias e mecanismos para esta representação. Pelo contrário, tudo indica que a “cisão macroregional” domina o período, o que, implicitamente, deixa aberto e define o espaço e a necessidade de um papel protagônico para o governo central. Fator fundamental para este resultado é, com certeza, a concentração da atividade econômica no Sudeste.

De fato, não parece haver registro na história brasileira, senão de forma pontual e localizada, de atuação conjunta e integrada dos governos estaduais na defesa de seus interesses comuns. No período em questão, do ponto de vista federativo, o que ocorre de fato é uma primeira etapa do fortalecimento do governo central. Deste ponto de vista, o período do Regime Militar não significaria, então, apenas o “retorno do pêndulo” para uma situação autoritária, mas também, e principalmente, a definitiva constituição, pela primeira vez, de um governo central forte e autônomo,⁴⁵ exigido para a função de eixo regulador e coordenador das relações federativas. Compõem este processo as reformas modernizadoras na área monetária e financeira, a Reforma Tributária de 1967 que trouxe em caráter irreversível a centralização tributária⁴⁶, a Reforma Administrativa, a criação do Confaz e diversas outras medidas. É evidente que o Regime Militar, ao suspender os processos democráticos mais elementares e forçar a

44 O que constitui o essencial do processo político federativo, exceto para algumas mentes municipalistas radicais que acreditam na total autonomia municipal e numa interlocução direta entre governo central e municípios autônomos, algo que se assemelha muito a uma “república municipalista”, sem governos regionais. Ver Ensaio 1.

45 Obra de referência sobre esta ideia é Draibe (1985).

46 O fortalecimento tributário do governo federal foi acompanhado da criação de sistemas permanentes de transferências verticais, via fundos de participação e, pelo menos até 1968, o forte dinamismo do então ICM preservou a posição relativa dos estados na arrecadação. A partir daí o governo federal forçou forte centralização fiscal.

centralização dos recursos fiscais e o controle estrito do endividamento, impôs enorme fragilização ao nível regional de governo, que se adicionava à já relevante “cisão macroregional” que impedia qualquer atuação coletiva, que não fosse ao nível de macroregiões⁴⁷.

Uma segunda “conquista” do regime autoritário foi impedir, por duas décadas, qualquer progresso na constituição e amadurecimento do nível regional de poder na federação. A supressão dos governadores eleitos colocou nos governos estaduais políticos naturalmente propensos a fazer o jogo do controle federal e também naturalmente resistente a qualquer tipo de articulação horizontal que buscasse uma modificação do regime.

No ocaso do regime militar, ao final dos anos oitenta, a pergunta relevante, a nosso ver, refere-se às possibilidades de que as forças federativas – os grupos políticos regionais, seus governos – pudessem se impor diante de um Governo Federal que, embora momentaneamente fragilizado do ponto de vista político, mantinha ainda elevado poder de intervenção e decisão sobre os orçamentos públicos através de suas empresas estatais, bancos públicos, autarquias e entidades regulatórias.

Neste contexto, a pergunta que caberia fazer, e raramente levantada, seria: *“o processo de redemocratização e sua expressão maior, o processo constituinte de 1988, representariam uma segunda e crucial oportunidade histórica de edificação de uma estrutura federativa equilibrada e estável?”* Diversos aspectos apontam nesta direção.

Primeiro, a antecipação das eleições diretas em relação à eleição presidencial fez dos governadores eleitos uma força política destacada no período. Naquele momento, observadores chegaram a falar de “república de governadores”, impressionados pelo poder dos recém-eleitos em montar e influenciar politicamente suas bancadas no Congresso, aparentemente emergindo como força política decisiva no processo em curso.

Segundo, duas décadas de centralismo autoritário levaram a que o processo constituinte assumisse um caráter decisivamente descentralizador,

⁴⁷ A rigor, apenas as regiões atrasadas se constituíram de fato em frentes políticas de intervenção e defesa de interesses regionais. As regiões Sul e Sudeste sempre se mostraram mais limitadas em sua capacidade de aglutinar forças do lado desenvolvido do país.

pelo menos em suas manifestações imediatas. A apropriação vertical de recursos fiscais foi modificada a favor dos GSN's, de forma tal que ao fim do processo progressivo de implantação das mudanças, em 1991, estes atingiram a mais elevada participação percentual na receita disponível desde 1970 (ver detalhes no Ensaio 4). A autonomia estadual para gerir o ICMS foi muito ampliada, eliminando-se virtualmente todas as possibilidades de ingerência do GF.

Terceiro, a Constituição também definiu explicitamente uma diretriz descentralizadora dos encargos, ao indicar a atribuição das funções do ensino básico e atendimento à saúde aos municípios.

Quarto, e não menos importante, ela sacramentou a tradição constitucional de conceder autonomia aos municípios, indo um passo adiante e atribuindo status de ente autônomo da Federação aos governos locais.

Poderíamos então supor que, naquele momento, estava colocada a oportunidade histórica para uma reversão permanente do centralismo e, dada a já consolidada existência de um governo central forte, para a constituição de uma estrutura federativa equilibrada? É o que parece entender um respeitado observador do processo:

No início da década de 80, portanto, estavam dadas as condições para a formação de um novo padrão de relações federativas, pois, dada a fragilidade da União e a ascensão dos governadores, o resultado só poderia ser um federalismo no qual os estados teriam posição privilegiada. A dinâmica eleitora posterior, a lógica da política estadual e a vitória federativa dos estados na Constituinte acabam por consolidar este novo federalismo (Abrucio, 1994).

Os fatos muito rapidamente negaram esta hipótese. Assistiu-se à recomposição do poder central na federação brasileira, ao fortalecimento dos governos locais não apenas em autonomia como também em capacidade de gasto, e, principalmente, à *lenta e progressiva marginalização dos governos estaduais de todos os processos decisórios relevantes na Federação, em paralelo a redução de sua participação no gasto público total.*

No que se segue, tentaremos uma explicação para isto, apondo uma nova questão àquela formulada logo acima: conteria a Constituição de 1988, de fato, dispositivos de médio e longo prazo que conduzissem a federação brasileira à edificação de uma estrutura equilibrada, ou existiam nela contradições e ambiguidades que prenunciavam o caminho contrário?

Nossa resposta decisiva é: *pelo contrário, os elementos que se projetavam ao médio e longo prazo, todos eles, apontavam para a provável recomposição do poder central na Federação. Dedicaremos os itens seguintes a justificar a seguinte afirmação:*

Embora a Constituição de 1988 fosse imediatamente descentralizadora, ela era de fato centralizadora a médio e longo prazo, por primeiro, conter dispositivos que garantiam apenas ao governo federal a iniciativa no campo tributário, através da criação de contribuições sociais. Ao mesmo tempo, os governos estaduais combinavam, naquele momento, a sua característica histórica de divisão e conflitos a uma situação conjuntural de fragilidade fiscal, marcada por desequilíbrios orçamentários crescentes que se estendem por mais de uma década de 1985 até 1998, e que determinam sua subordinação a um papel crescentemente regulador do poder central. A contrapartida natural deste processo e das diretrizes estabelecidas na constituição é o aumento da importância fiscal e política dos municípios na federação, criando de fato uma “federação trinária”. Em terceiro lugar, aquela Constituição deixa em aberto diversos aspectos fundamentais da institucionalidade federativa, que, de fato, exigiriam nas décadas seguintes a atuação do governo federal no sentido de consolidação destas instituições, o que foi feito sem participação ativa (na realidade, quando muito reativa) dos governos estaduais, assumindo, portanto, sentido centralizador.

Para justificar esta proposição, seguindo em nossa abordagem seletiva, devemos examinar aqui os seguintes aspectos da evolução macrofiscal que decorre da Constituição de 1988, com ênfase nas relações entre governo federal e estados:

- os poderes tributários na constituição de 1988.
- a situação fiscal dos governos estaduais em 1988.

- a recomposição do poder tributário da União e a degradação dos fundos de participação.
- implicações da crise fiscal de 1995: renegociação de dívidas e LRF.
- a regulamentação da divisão federativa de encargos em saúde e educação.

Constituição de 1988 e as competências tributárias

Existem duas faces, um tanto quanto esquizofrênicas, que caracterizam o processo constituinte de 1988 no que se refere à atribuição de poderes tributários. A primeira refere-se à questão financeiro-tributária vertical, em particular ao processo de descentralização das receitas fiscais em prejuízo do governo federal, questão sobre a qual se concentravam as forças políticas estaduais e municipais. A segunda reside na defesa dos direitos sociais, também sustentada por poderosos grupos de interesse. Os processos que encaminharam estas duas “frentes fundamentais” da constituinte caminharam de forma relativamente independentes, até “esquizofrênicas”, como se o que se decidisse de um lado não tivesse nada a ver com as decisões do outro.

Como se sabe, a distribuição das receitas fiscais foi duplamente descentralizada, uma vez pela ampliação da base tributária do ICMS com a inclusão de serviços e derivados de petróleo, antes sujeitos a tributação específica, e outra pela ampliação da parcela de IR e IPI a serem compartilhados com GSN's através dos fundos de participação (FPE e FPM). Estas medidas basicamente completavam a reversão da centralização da arrecadação fiscal que se estabelecera durante o regime militar⁴⁸, em particular pela elevada dimensão potencial das receitas derivadas das novas bases do ICMS, que estavam deprimidas pela ausência de investimentos das empresas estatais, e que foram liberadas a partir da privatização destes setores e da correção das tarifas.

Ainda que a Constituinte não tivesse se dedicado a qualquer discussão específica sobre a dimensão do desequilíbrio vertical herdado do período militar, a direção geral do movimento era recompor a capacidade

48 Neste aspecto específico, a constituinte foi apenas a culminância de processo progressivo de descentralização iniciado já no começo dos anos oitenta.

financeira dos GSN's, o que poderia prover as bases para o reequilíbrio mais geral da Federação.

Outra frente de debates, relativamente autônoma e separada, reunia os interesses dedicados ao resgate da chamada “dívida social”, muito ampliada durante o período autoritário. Desta frente resultaram medidas fundamentais como a universalização do acesso a saúde e previdência social. O dispositivo institucional escolhido para viabilizar estas medidas foi a criação do Orçamento da Seguridade Social, complementado pela atribuição ao governo federal do poder de instituir contribuições sociais.

Uma das preocupações centrais destes interesses referia-se à fragilidade do financiamento dos gastos sociais no Brasil, demasiadamente dependentes da contribuição previdenciária, que até então bancava não apenas a o sistema de pensões como a maior parte dos gastos em saúde. A elevada sensibilidade cíclica desta fonte motivava, desde o início dos anos oitenta, a luta por diversificação das fontes de financiamento social. Esta bandeira veio a se concretizar na Constituinte, talvez de uma forma não muito feliz: a contrapartida da descentralização de receitas tributárias foi a entrega ao governo federal, em caráter exclusivo, do poder de instituir contribuições sociais, sempre que necessário para garantir o financiamento do orçamento da seguridade social.

Em suma, a constituinte operou uma forte descentralização no curto prazo, via ICMS e fundos de participação, mas, no longo prazo, ao reservar o poder tributário residual à União via contribuições sociais, abria caminho para a recuperação do espaço fiscal perdido e a consequente recentralização fiscal. Aspecto fundamental deste dispositivo é que ele abria para o governo federal acesso às bases tributárias que, em princípio, eram reservadas para governos subnacionais, uma vez que autorizava a criação de contribuições também sobre receitas, ou seja, faturamento. A subsequente expansão da carga tributária de contribuições viria a impor uma restrição ao crescimento da receita do ICMS, contribuindo para a fragilização dos estados.

O desequilíbrio fiscal dos governos estaduais

Embora os governos subnacionais chegassem politicamente fortalecidos às portas do processo constituinte, do ponto de vista

orçamentário a situação era bem outra. Já desde 1985 (crise dos bancos estaduais) se inicia um processo recorrente de *bail outs*, que vai se estender até 1996-98. A nosso ver, estabelece-se neste período uma situação bem definida de *soft budget constraint*. A desordem fiscal dos governos estaduais, ampliada pelo poder de recorrer a empresas e bancos estaduais, era sistematicamente assistida e realimentada pelos socorros do governo federal, realizados em 1984 e 1987 (bancos estaduais), 1989, 1993 e de forma terminativa em 1996-98 (governos)⁴⁹.

A sequência de salvamentos entre 1985 e 1993 criou incentivos perversos na relação dos governos estaduais com o governo federal. Naquele período, ingênuo seria o governador que tratasse de colocar suas contas em ordem, impondo sacrifícios à sua população. O descontrole fiscal e a dimensão das dívidas eram, no geral, proporcionais aos PIB's estaduais: os estados mais problemáticos eram das regiões sul-sudeste, acompanhados por municípios de capitais destas regiões.

É provável que a ampliação de recursos dos governos estaduais propiciada pelas mudanças constitucionais em 1988 tenha apenas atenuado o desequilíbrio fiscal de boa parte destes governos, chegando a criar a aparência de que teria ocorrido uma consolidação fiscal. O fato é que na primeira metade dos noventa, em plena vigência destas mudanças, a situação orçamentária dos estados de fato não se consolidou, e os impactos da estabilização inflacionária pelo Plano Real trouxeram desequilíbrios mais graves. A partir de 1995, os governos subnacionais acompanharam o governo federal num processo crescente de expansão do déficit e da dívida pública.

O ponto a ser destacado aqui é que existia, na época da Constituinte, um problema relevante de controle fiscal federativo. As dificuldades de consolidação fiscal não se limitavam às finanças federais, mas se estendiam também aos governos estaduais. No entanto, num ambiente de exorcismo de qualquer papel controlador do governo federal, não havia clima para tratar seriamente deste problema.

49 Uma descrição detalhada da evolução da dívida estadual nos 80's pode ser vista em Lopreato (2000, p. 117-158).

Não se pode, contudo, dizer que Constituição de 1988 tenha ignorado a questão. No Art. 163 ela estabelece que Lei Complementar deveria dispor sobre finanças públicas, dívida, etc. *Ela se limitou, portanto, a indicar a necessidade de que fosse elaborada, posteriormente, uma legislação adequada para modernizar os controles sobre o processo orçamentário do setor público em geral, em substituição à lei 4320/62, desatualizada sob diversos pontos de vista*⁵⁰. No entanto, nada foi feito, naquele momento, para sustar o nítido processo de liberalização fiscal concedida aos governos estaduais, mesmo diante do fato óbvio que a ampliação das receitas abria janela de oportunidade para reformas institucionais.

Em particular, ficou pendente naquele momento qualquer iniciativa para rever e atualizar os processos de controle sobre o endividamento subnacional, que foram progressivamente desvirtuados e desgastados pelas manipulações realizadas no regime militar (Lopreato, op. cit.)⁵¹. No período pós-88 a situação do endividamento estadual continuou se agravando, com elevado comprometimento dos bancos estaduais e uma dívida mobiliária em franca expansão. Tentativas do GF de impedir que os juros da dívida fossem financiados pela sua expansão, através da EC 3/1993, fracassaram diante da pressão dos governos estaduais, e resoluções do Senado em 1994 e 1995 relaxaram a proibição, permitindo a rolagem inclusive dos juros (Lopreato, 2000, p. 22).

A crise fiscal de 1995

Como é sabido, uma das principais consequências do Plano Real foi romper com uma determinada dinâmica orçamentária que decorria da adaptação ao regime de alta inflação. Ao longo de uma década, a administração tributária aprendeu a conviver com a inflação, ampliando a indexação das receitas e evitando o “efeito Tanzi”, e os governos souberam

50 Nosso ponto aqui não se refere à qualidade da lei 4320, muito avançada sob diversos aspectos, mas omissa no sentido de criar regras e mecanismos de controle que coibissem as práticas orçamentárias prejudiciais. Neste sentido a lei de Responsabilidade Fiscal veio a preencher uma lacuna.

51 Durante este período, o governo federal utilizou os controles de endividamento pelo BC essencialmente para direcionar o gasto subnacional, trabalhando sistematicamente com a liberação de crédito seletiva, os chamados “extra-limites” e outros expedientes.

aproveitar a outra face da moeda, a erosão dos gastos correntes, principalmente salários, pela inflação. Quando a inflação se interrompeu, o ganho pelo lado da receita, já indexada, revelou-se irrelevante perante as perdas decorrentes de não existir mais a erosão inflacionária das despesas. Este efeito, associado a uma postura fiscal relativamente frouxa, explicitou o desequilíbrio orçamentário generalizado dos três níveis de governo a partir de 1995.

Do ponto de vista político, a diferença fundamental neste momento é que ocorria uma clara inversão de poder em relação a 1988. Naquele momento, o governo federal estava “nas cordas”, regime autoritário agonizante, presidente sem legitimidade, esteve praticamente ausente no processo constituinte e os governos subnacionais se colocavam como portadores de futuro e esperança. Em 1995, quem detinha capital político forte era o governo federal, alavancado pelo sucesso no controle da inflação. Os governos estaduais, por outro lado, com destaque para os desenvolvidos, encontravam-se em situação crítica, pressionados por dívidas elevadas roladas em mercado a taxas altíssimas.

Repetiram-se, tal como em 1989 e 1993, as iniciativas para a intervenção salvadora da União. Desta vez, contudo, o poder central detinha capital político para forçar uma negociação qualitativamente diferente. A renegociação da dívida em mercado, e sua substituição por títulos federais, foi condicionada a acordos envolvendo ajuste fiscal e privatização de bancos e empresas. Em tempos diferentes, com maior ou menor resistência, todos os estados acabaram aceitando os acordos, realizados no período de 1997/98. Vale lembrar que os governos estaduais vinham, até então, resistindo fortemente a iniciar processos voluntários de privatização, quando o governo federal já tinha avançado muito no seu processo.

Interessa-nos aqui destacar um aspecto desta questão. Os acordos de dívida fechados neste período vieram a se constituir em uma alternativa imediata e imediatista para a inexistência de uma legislação consistente que regulasse as práticas orçamentárias federativas. Esta legislação infraconstitucional, cobrada genericamente pela Constituição de 1988, foi ignorada pelo Congresso e pelo Executivo na década seguinte. Soma-se a isto o fato de que as constituições estaduais no Brasil ignoram o problema

das regras fiscais, não há uma única linha que disponha sobre disciplina fiscal dos governos. Os acordos de dívida acabaram cumprindo o papel de um instrumento, supostamente provisório, de controle da Federação sobre o comportamento fiscal dos GSN's.

Estamos plenamente convencidos de que, dados o baixo comprometimento dos governos estaduais com as políticas de estabilização macroeconômica neste período, e os incentivos perversos embutidos nas práticas anteriores de *bail out* e *soft budget constraint*, não havia outra alternativa senão encontrar um caminho para recuperar a curto prazo a estabilidade fiscal perdida no período. No entanto, o esdrúxulo arranjo concebido se assemelhava mais a uma “camisa de força fiscal” do que um sistema institucional democrático e adequado à negociação entre entes federativos para administração do endividamento público. Embora fosse o limite do possível naquele momento, deixava em aberto o problema de avançar no desenvolvimento institucional da federação.

Na continuidade do processo, o agravamento da situação macroeconômica levou em 1998, como é sabido, à ruptura do modelo adotado em 1994, centrado na âncora cambial. Isto explicitou a necessidade de ampliar o controle macroeconômico no campo fiscal, pois o barco exigia agora uma “âncora fiscal”. Num desdobramento natural dos contratos de renegociação, o governo federal tomou a iniciativa de dar um passo adicional no sentido de concretizar a legislação exigida pela Constituição de 1988 sobre os processos orçamentários, ainda que o alvo preferencial fossem os governos subnacionais. Disto resultou a Lei de Responsabilidade Fiscal, que vem a complementar o processo emergencial de renegociação das dívidas, consolida a normatização sobre as práticas orçamentárias do ponto de vista das suas implicações macroeconômicas, mas é um diploma essencialmente negativo e punitivo. Ficou em aberto a questão da revisão do arranjo institucional para regular a questão do endividamento público em sua dimensão federativa.

A recuperação do poder fiscal da União e a atrofia dos fundos de participação

No contexto dos desenvolvimentos acima relatados, existem dois movimentos básicos que caracterizam a situação fiscal-federativa deste longo período. Primeiro, a partir do início dos anos noventa, a União inicia

a contraofensiva tributária através das contribuições sociais, recuperando plenamente o espaço fiscal perdido em 1988 através da elevação continuada do PIS, Cofins e outras contribuições. No essencial, este processo realizou plenamente as expectativas dos defensores da política social: os recursos do OSS foram sucessivamente ampliados, em grande medida absorvidos pelo atendimento às demandas crescentes colocadas pela ampliação dos direitos previdenciários. O governo federal auferia alguma receita livre adicional para atender aos seus outros encargos, através do dispositivo da DRU, que liberava 20% destes recursos de sua vinculação social⁵².

Note-se que, do ponto de vista federal, este processo essencialmente tributário implicava gerar uma “pressão invisível” sobre a capacidade dos estados para gerir o ICMS. Na medida em que o governo federal entra tributando fortemente transações econômicas com bens e serviços, através de arcaicos impostos cumulativos, não apenas degrada a qualidade do sistema tributário como restringe o espaço para os governos estaduais, dada a resistência dos agentes econômicos a níveis elevados de tributação indireta.

Outro lado deste processo refere-se à atrofia da base dos fundos de participação, que iremos analisar em maiores detalhes na seção 2.5 do Ensaio 3. Esta é composta, desde 1991, por 21,5% da receita do IR e do IPI. Durante o período em tela, esta base de recursos, que financia as transferências redistributivas dos fundos de participação, perdeu participação tanto em relação à receita total federal como em relação à carga tributária total. Isto se deveu à combinação de diversos movimentos:

- Abandono do IPI como instrumento de arrecadação, e sua redução ao papel de instrumento de política industrial e de ativação macroeconômica.

- Fortalecimento de impostos sobre a renda não partilhados: contribuição sobre o lucro líquido – CSLL.

- Ampliação das contribuições sociais, que não são compartilhadas com governos subnacionais.

⁵² A mais completa descrição deste processo e suas implicações foi feita por Fernando Rezende. Ver Rezende (2008).

As receitas não compartilhadas crescem de 24% para 55% das receitas federais, enquanto as compartilhadas caem de 76% para 46% no período de vigência da C.88. Se o FPE fosse corrigido hoje para a mesma participação que detinha em 1988, em relação à receita federal, subiria de R\$ 53 bilhões para R\$ 89 bilhões.

O reequilíbrio de encargos em Educação e Saúde⁵³

Outro aspecto federativo deste processo macrofiscal deve ser ressaltado. Na Constituição de 1988 a formatação legal do chamado Orçamento da Seguridade Social foi deixada frouxa e indefinida, sob o ponto de vista federativo. Mais um sintoma do predomínio das esferas subnacionais naquele processo, o art. 195 da Constituição define que este orçamento deve contar com a participação da União e dos governos subnacionais, mas não detalha a forma e os mecanismos de controle para isto necessários. A consequência disto foi que o dito “orçamento” nunca chegou a existir como tal, acabando por ser apenas um capítulo do orçamento geral da União. Nunca ficou claro, de fato, até que ponto este arranjo era viável sem resultar em forte centralização orçamentária.⁵⁴

No contexto da crise que se inicia em 1995 e se explicita em 1998, mesmo com a ampliação de receitas provida pelas contribuições sociais, o governo federal encontra dificuldades para financiar os gastos em educação e saúde, simultaneamente à vigorosa expansão dos gastos previdenciários. Em 1993, diante da forte pressão dos gastos previdenciários expandidos pela Constituição de 1988, e do baixo dinamismo da receita previdenciária, o governo federal consegue aprovar lei tornando exclusiva do INSS a receita da contribuição previdenciária, o que viabilizou que o sistema de previdência abandonasse a função que historicamente exercia, de financiar os gastos do sistema de saúde⁵⁵. Isto levou a nova mobilização das forças políticas defensoras das políticas sociais, o que resultou, por um lado, na

53 Excelente e lúcida avaliação destes dois programas está em Oliveira (2003). Ver também Arretche (2002).

54 Não existe “orçamento nacional” em federações, o que iria frontalmente contra o próprio conceito de federação. Assim, o pretendido OSS só faria sentido se as receitas fossem concentradas no OGU, ainda que vinculadas exclusivamente aos gastos da dita “seguridade” social.

55 Em 1988, na criação do OSS, as receitas nele incluídas passaram a ser solidárias, ou seja, não havia qualquer exclusividade. Uma parcela da contribuição previdenciária, acordada em 30%, financiava os gastos em Saúde. A mudança de 1993 rompe com a solidariedade das fontes.

criação da CPMF, e, de outro, na EC 29/1996, que impunha aos orçamentos subnacionais uma vinculação de receitas a gastos em saúde semelhante àquela que já existia desde os anos oitenta, que vinculava 25% do orçamento a gastos em educação (Emenda Calmon).

Ao mesmo tempo, o governo federal toma a iniciativa de criar o Fundef, atual Fundeb, que, no essencial, tinha a lógica de otimizar a utilização dos recursos vinculados à educação, reforçando o foco na educação fundamental e depois na básica, e com isto limitando/reduzindo a necessidade de recursos federais para este setor⁵⁶.

A atribuição de encargos na Federação brasileira tem caráter concorrente, em contraste com os poderes tributários, que são basicamente exclusivos. Em particular nos setores de serviços sociais básicos – educação e saúde – os três níveis de governo tem atuação relevante. A coordenação da intervenção estatal nestes setores possivelmente era o objetivo do arranjo previsto no OSS, o qual, no plano abstrato das intenções, supunha um trabalho cooperativo. Sua patente inviabilidade e posterior atrofia e virtual desaparecimento deixava um vazio de articulação federativa. As iniciativas do GF que resultam em maiores restrições à autonomia dos orçamentos subnacionais buscavam um reequilíbrio a distribuição de encargos entre os níveis de governo.

Em suma: ainda que a Constituição de 1988, por um lado, indicasse a possibilidade de um fortalecimento dos governos estaduais, ela o fez forçando uma acentuada fragilização temporária da posição fiscal da União. Ao mesmo tempo, abria, no capítulo social, a possibilidade de reversão deste processo, o “ovo da serpente” nas palavras de Fernando Rezende (Rezende, (2007). O bem-sucedido processo que levou o GF a recuperar o poder de controle sobre gastos e receitas poderia ter sido obstado caso os governos estaduais tivessem aproveitado o momento em 1988 e fortalecido sua situação fiscal e consolidado práticas fiscais sólidas. Isto não ocorrendo, o sucesso do Plano Real encontrou os governos estaduais em situação frágil, e o governo federal em condições de consolidar o movimento de retomada do poder fiscal que já iniciara, estendendo agora o poder federal através da renegociação da dívida, e da

56 Indicativo disto é que no período do Fundef, o governo federal nunca cumpriu plenamente sua parte, que consistia na complementação para os estados cujo recurso per capita médio não atingisse a média nacional. Os repasses federais foram sistematicamente reduzidos, através de interpretações duvidosas da legislação. Quando veio o Fundeb, a participação federal foi ampliada e garantida.

regulamentação da participação dos GSN's nas áreas de educação e saúde, o que se constituiu tipicamente num processo não cooperativo.

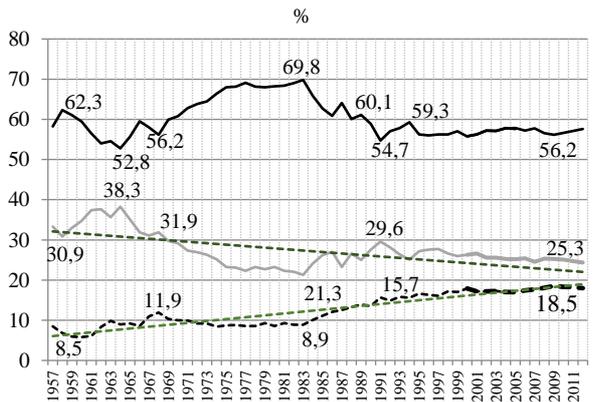
Por outro lado, diversas das medidas aqui descritas vêm a instituir, também, mecanismos e procedimentos evidentemente necessários para o ordenamento fiscal da federação: ordenamento da prática orçamentária subnacional, divisão de encargos nas áreas fundamentais de educação e saúde. Em boa medida elas acabaram mais outorgadas que negociadas, particularmente no que se refere à dívida e práticas orçamentárias. No entanto, isto se deve também à crônica fragilidade dos estados enquanto corpo coletivo na Federação, incapazes de atuar senão reativamente em relação aos problemas institucionais e fiscais.

A redução do gasto estadual no gasto público total

Um aspecto importante para o entendimento da situação dos governos estaduais na federação brasileira refere-se à a perda de importância dos orçamentos estaduais no gasto público total do país.

O gráfico apresenta a evolução da receita disponível, ou seja, a receita própria acrescida da totalidade das transferências recebidas pelos governos. É uma boa medida da capacidade final de gasto destes governos. Ele mostra que, durante o regime militar até 1983, ocorreu significativa centralização do gasto público na União, em detrimento exclusivamente dos governos estaduais.

Gráfico 2.1
Rec. disponível por nível de governo – %



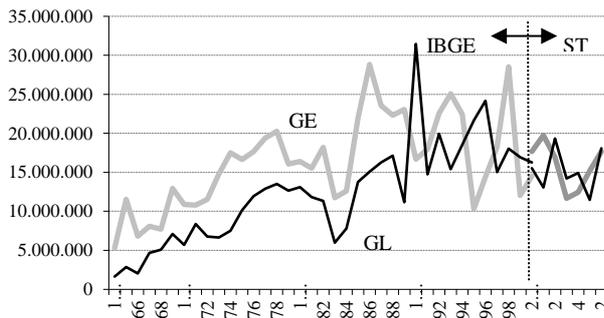
A partir de 1983, principalmente em função da progressiva ampliação dos fundos de participação, os governos subnacionais começam a recuperar receita, o que já sinaliza o afrouxamento da centralização fiscal autoritária. Este processo de recuperação se estende com nitidez até 1991, quando se manifestam com mais força os efeitos das medidas redistributivas tomadas na Constituição de 1988. A partir daí a apropriação final da receita fiscal na federação brasileira se estabiliza por alguns anos, para retomar a partir da crise de 1998 sua tendência de recentralização (analisamos este processo em detalhes no Ensaio 4).

Duas coisas chamam a atenção nestes dados. Primeiro, a evolução de longo prazo demonstra uma clara redução da participação dos governos estaduais no gasto público total. Respondendo por quase 40% no final do período descentralizador da Constituição de 1946, ela cai para 25% nos anos 2000. Em segundo lugar é a natureza peculiar do que poderíamos chamar de “processo de descentralização” na federação brasileira. Tomando como referência 1988, onde as principais medidas foram tomadas, o processo é de fato uma **municipalização**, uma vez que os estados contam hoje com a mesma participação que detinham em 1988. Ao contrário do que muitos supõem, nas duas últimas décadas a União não recupera sequer a participação já reduzida que detinha em 1988. Isto se explica pelo forte aumento das transferências totais do GF para GSN. Embora a União tenha recuperado sua participação na receita arrecadada, via contribuições sociais, isto não se traduziu em maior participação federal no gasto final, porque simultaneamente foram aumentadas as transferências, com especial destaque para aquelas vinculadas à Saúde. Estes fluxos, no seu resultado líquido, beneficiaram essencialmente os municípios.

O outro lado desta questão é dado pela estrutura de dispêndio. O problema aqui não é exclusivo dos estados, mas parece ser mais grave neles: a rigidez da estrutura de gastos. Ela se acentuou com a inclusão, em 1996, de uma vinculação adicional de recursos para a Saúde, através da EC 29. Na ausência de um processo cooperativo entre níveis de governo, a EC 29 reproduz o modelo da antiga Emenda Calmon, que estabeleceu a vinculação de 25% dos orçamentos governamentais à Educação. Quando o INSS “abandonou” a saúde, pressionado pelos seus próprios déficits internos, a saída para o poder central foi cobrar dos GSN’s a participação prevista na Constituição, e até então não cumprida.

Com isto, os orçamentos estaduais se tornaram ainda mais rígidos. Somados o comprometimento com dívida, funcionalismo e previdência às vinculações a Saúde e Educação, explica-se a situação em que os governos estaduais são forçados a abandonar os setores não favorecidos por vinculações – infraestrutura econômica e social, em geral – e fazer o ajuste sobre o gasto em investimento, que vem sendo reduzido desde os anos noventa.

Gráfico 2.2
FBCF Gov. subnacionais – R\$ mil 2005 – IGPMI



Adicionalmente, a ampliação das transferências federais sob a forma vinculada, onde predominam aquelas para Saúde e Educação, embora tenha contribuído para impedir maior perda no financiamento, reduziu a autonomia dos orçamentos estaduais.

Uma das consequências principais desta combinação de **perda de recursos** com **menor autonomia** é que aqueles setores que deveriam ser encargo dos governos estaduais, mas não são cobertos por vinculação orçamentária e nem por transferências federais – infraestrutura econômica e social, Habitação – vem perdendo espaço progressivamente nos orçamentos estaduais. Sendo estes setores marginalizados intensivos em capital, o resultado deste contexto é a redução continuada do investimento dos governos estaduais, que vem ocorrendo desde meados dos anos oitenta, quando se inicia o desequilíbrio fiscal destes governos.

A redução da participação estadual do gasto pode ter duas causas, e elas com certeza se combinam neste processo de forma difícil de avaliar. Por um lado, é evidente a redução relativa no acesso a recursos. De outro,

é também inegável que o crescimento do gasto público se deu, no período, em funções que não estão sob responsabilidade dos estados. A Seguridade Social envolveu forte elevação do gasto federal, que pouco afeta os estados. Estes respondem apenas – o que não é exatamente pouco, em alguns casos – pelos seus sistemas próprios de pensões do funcionalismo. Por outro, os serviços sociais mais dinâmicos foram atribuídos principalmente aos municípios, envolvendo inclusive, no caso do ensino básico, um movimento acentuado de transferência a estes de matrículas antes de responsabilidade dos estados.

No entanto, mesmo que se suponha que a redução de receitas em parte corresponde a redução relativa de encargos, duas constatações se impõem: primeiro, os orçamentos estaduais foram forçados a abandonar setores de atuação não protegidos por vinculações. Segundo, neste processo os orçamentos estaduais se tornaram inegavelmente mais rígidos, e foi reduzida sua autonomia. A redução ocorrida no aporte de recursos livres (fundos de participação) foi quase totalmente compensada pelo aumento das transferências, mas com isto os governos subnacionais passam a atuar, cada vez mais, sob uma agenda centralmente definida, pois estas transferências são ampliadas integralmente sob a forma de recursos vinculados.

Instituições de controle orçamentário: regra fiscais

Um ponto seguramente polêmico do debate sobre a situação dos estados na federação brasileira é relativo ao controle orçamentário. É inegável que a situação existente em 1988 não era sustentável, principalmente no que se refere a governos estaduais e grandes municípios. É compreensível que, no ambiente “subnacional” que então predominava, com o governo federal “nas cordas”, a Constituição tenha se limitado a indicar a necessidade de lei complementar regulando o assunto. Menos compreensível é a omissão que se estendeu por dez anos, sem que o assunto fosse retomado. Há indícios de que já em 1995 o governo federal começa a se interessar pela retomada do problema, mas nada é feito então. Assim, ocorreu de fato uma inversão perversa no processo. Foi necessário o virtual colapso das finanças estaduais para que, através dos contratos de renegociação, o governo federal lograsse impor uma “camisa de força” fiscal aos governos. As condições impostas pelos contratos, assim como o

passo seguinte, a LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade fiscal – foram dispositivos de fato outorgados, não resultaram de qualquer negociação federativa.

Hoje, retrospectivamente, fica claro que a Lei de Responsabilidade era necessária, foi bem-sucedida e efetivamente levou a um enorme salto de qualidade na prática orçamentária subnacional. Pode-se dizer que esta é uma instituição consolidada em nossa Federação. Por outro lado, existe um óbvio déficit institucional no que se refere ao problema do controle federativo do endividamento. Não enfrentamos o problema colocado pela “camisa de força” dos contratos, mesmo diante da evidente degradação da situação patrimonial dos estados, em decorrência, relativamente fortuita, da escolha de indexadores feita na ocasião.

Este problema é agravado porque o Brasil é um caso típico em que não existe, no âmbito estadual, qualquer dispositivo de autocontrole nas legislações. Nenhuma constituição estadual contém qualquer regra fiscal mínima que imponha restrições ao comportamento fiscal de seus executivos. Consequentemente, comportamentos *free rider* são implicitamente aceitos por estas sociedades. Isto remete automaticamente a função reguladora para a esfera federal, e ela sempre foi exercida, tradicionalmente, por uma combinação de regulação do Banco Central e Senado Federal. Durante o regime militar, o controle do endividamento subnacional foi fortemente manipulado, através de processos discriminatórios operados através do chamado extra-limite, pelo qual limites estreitos de endividamento eram flexibilizados caso a caso, a critério do Executivo (Lopreato, 2000).

Na Constituinte, os restos mortais destes mecanismos de controle deveriam ter sido revistos. Se é fato que a LC 101/2000 veio a atender em grande parte o requisito feito na Constituição por uma lei de finanças públicas, persiste o fato de que ela é um diploma legal de mão única, essencialmente impositivo e negativo, e *não avançou um milímetro no sentido de desenvolver mecanismos federativamente democráticos para negociar o endividamento dos governos*. Resulta disto que, mantidas as condições atuais, projeta-se por um futuro longínquo esta situação esdrúxula de governos estaduais sem acesso a financiamento creditício.

Em poucas palavras, a trajetória deste problema envolve quase duas décadas, a começar pelo prolongado período de desordem fiscal estadual

que foi ignorado pelo processo constituinte, veio a se agravar durante os noventas, e resultou na imobilização das operações de crédito estadual por contratos de renegociação individualizados que, na sua maioria, remetem para um futuro longínquo o retorno destes governos à normalidade financeira, ou seja, a uma prática orçamentária plena com uso de recursos creditícios. É fora de dúvida que esta situação impõe fortes restrições aos governos estaduais, e contribuem para a sua fragilidade.

2.3 Os conflitos federativos na federação brasileira

À página 167 fizemos algumas observações sobre conflitos nas federações. Antes de encerrar esta análise, é pertinente alguns comentários sobre o caráter iminente conflituoso das relações intergovernamentais na federação brasileira. É inegável que a distribuição horizontal da receita fiscal sempre foi tema destacado no jogo político inter-regional, devido à elevada disparidade gerada pela concentração da atividade econômica no Sul/Sudeste. Isto levou, ao longo das quatro últimas décadas, a diversas medidas que beneficiaram as regiões atrasadas na partilha global dos recursos fiscais. Destacam-se as alíquotas interestaduais no ICMS e o “congelamento” dos critérios dos fundos de participação, com reservas 85%-15% (ver detalhes no Ensaio 4). No período recente, contudo (a partir da Constituição de 1988) não se pode dizer que esta tenha sido uma frente e motivação de conflitos. *Pelo contrário, ocorreu certa acomodação na federação brasileira, onde, aparentemente, os governos subnacionais tacitamente deixaram de questionar esta repartição, aceitando os padrões de apropriação regional estabelecidos para as duas grandes fontes de recursos, o ICMS e os FP's.*

Já os conflitos verticais relativos à distribuição por nível de governo tiveram um papel destacado, principalmente por conta da forte centralização ocorrida no Regime Militar. A Constituição de 1988 foi clara expressão disto, impondo, pelo menos no curto prazo, forte descentralização de receitas tributárias tanto no ICMS como nos fundos de participação. Outro momento de conflito ocorreu por ocasião da segunda rodada de desoneração de exportações, com a Lei Kandir. Nos últimos anos, têm sido recorrentes os questionamentos tanto de estados como de municípios com relação às perdas na distribuição vertical, decorrentes de medidas do GF que fizeram “encolher” a base dos fundos de participação.

No Brasil, ao contrário de federações desenvolvidas, não existe qualquer arranjo institucional destinado a avaliar e negociar, entre os níveis de governo, o problema do “equilíbrio vertical”. Este pode ser definido, rigorosamente, como a adaptação adequada das receitas fiscais do setor público global às necessidades de recursos de cada nível de governo, que decorrem de seus encargos e dos custos envolvidos na geração dos serviços. A inexistência de mecanismos periódicos de revisão desta distribuição, associada ao grau elevado de constitucionalização de critérios e até percentuais relativos a ela, acabam gerando uma estrutura de apropriação vertical demasiado rígida. A dificuldade para mudar seus elementos constitucionais básicos leva a que os governos subnacionais acabem atuando numa constante “guerra de guerrilhas” em diversas frentes, buscando ampliar sua parcela nos recursos. Exemplos recentes são os constantes conflitos em torno à “lei Kandir”, a luta por um fundo de desenvolvimento regional, a pressão dos municípios por aumento de coeficiente no FPM e, mais recentemente, o conflito aberto em torno aos royalties e à adoção do princípio do destino, onde o equacionamento político tende a ser feito “espetando” uma conta salgada na União.

De forma geral e aproximada, entendemos poder dizer que, no período da constituição de 1988 aos dias atuais, prevaleceram os conflitos relativos à distribuição vertical, e ficaram secundarizados os conflitos relativos à distribuição horizontal. A razão básica para isto reside na recentralização de recursos fiscais sob controle da União, propiciado pelo (ab)uso monopolista das contribuições sociais e pelo mau uso do ICMS pelos estados.

No plano estadual, as regiões atrasadas perceberam as vantagens que obtinham com o “congelamento” do rateio interestadual dos fundos de participação, e não foram abertamente confrontadas pelos estados ricos sobre este tema. A resistência de estados ricos à adoção plena do princípio do destino no ICMS também não era confrontada, pois a guerra fiscal interessava mais do que as receitas adicionais a serem obtidas pela mudança de alíquotas⁵⁷.

57 Note-se que, do ponto de vista puramente orçamentário, o jogo da guerra fiscal é uma opção entre receitas hoje e receitas futuras. Se adotado o princípio do destino, acaba a atração de investimentos e aumenta, para a maioria, as receitas arrecadadas agora. Se mantida a alíquota interestadual elevada, a

No plano municipal, as gritantes e ostensivas disparidades horizontais, gerada pela combinação do FPM com a cota parte do ICMS, que resultavam em que municípios de mesmo tamanho no mesmo estado pudessem ter receitas disponíveis altamente diferenciadas (sobre isto, ver Ensaio 5), nunca foram objeto de questionamento, sendo esquecidas em nome da unidade municipal contra o governo central na luta por maiores recursos. Também é relevante o fato de que, em todo o período, os municípios ampliaram o acesso às receitas fiscais, seja através da municipalização do ensino básico, seja pelo fato de substituir o governo federal no papel de agente pagador do setor saúde⁵⁸.

Os conflitos verticais na federação, que são os predominantes, deveriam, de fato, criar incentivos para a coordenação e associação política entre governos subnacionais. Isto é que se observa em federações como Canadá e Austrália⁵⁹, onde as províncias foram capazes de superar suas diferenças inclusive linguísticas e culturais (Quebec) e criar organizações horizontais na forma de comitês, *boards* e associações que permitem negociação de agendas mínimas destes governos na sua interação com o governo central. É isto também que ocorre no Brasil com a esfera municipal, que conta com pelo menos três influentes organizações horizontais que defendem os interesses de diferentes grupos de governos locais.

No entanto, na esfera estadual brasileira, o foco no conflito vertical no máximo chegou a amortecer os conflitos por receita entre pobres e ricos, mas nunca chegou perto de viabilizar alguma forma de cooperação política mais efetiva. Algumas poucas vezes em que os estados ensaiaram alguma atuação conjunta, o resultado foi pífio. De qualquer forma, este tipo de

guerra fiscal pode continuar gerando, se bem-sucedida, maiores receitas futuras após ultrapassado o período de subsidiamento.

58 Embora passassem a controlar praticamente todos os fluxos de pagamentos do SUS, em grande parte deles os municípios apenas atuam como agente pagador, intermediário local entre a fonte – governo federal – e os provedores privados, beneficentes, sindicatos, universidades, etc. O montante de recursos que trafega pelos orçamentos locais não significa que estes governos, diretamente, ampliassem a produção de serviços.

59 Situação distinta é a da Alemanha, onde o formato peculiar da Câmara Alta, onde os “senadores” não são eleitos, mas indicados pelos governadores dos *länder*, faz desta câmara – o Bundesrat – um espaço natural de negociação e coordenação do nível intermediário de governo. Cerca de 60% de toda a legislação criada na Alemanha passa necessariamente por esta casa, por afetar questões federativas.

conflito que foi mais relevante no período pós-88 dificilmente pode explicar a crescente discórdia **horizontal** que se observa entre os estados brasileiros.

É, de fato, no terceiro tipo de conflitos – a competição por investimentos e capacidade econômica – que, a nosso ver, reside o essencial da dinâmica estadual no período recente. O fator a nosso ver fundamental, constitutivo dos antagonismos entre estados brasileiros é a atribuição do imposto sobre valor adicionado a estes governos. *Este traço hoje estrutural da atribuição de poderes nesta federação, ao se combinar e interagir com outros fatores mais conjunturais do processo histórico das últimas décadas⁶⁰, gerou as condições para o estado permanente de beligerância interestadual e deterioração das relações intergovernamentais ao nível estadual.*

Sendo mais preciso, a competência estadual sobre o IVA veio a se combinar, ao longo do tempo, com os seguintes fatores:

Relativo à dinâmica regional: interrupção do processo de desconcentração da atividade econômica industrial, a partir dos noventas.

Relativo à orientação da política econômica do GF: estrangulamento financeiro das entidades de desenvolvimento regional e sucateamento político destas instituições.

Relativos à legislação do ICM/ICMS: remoção dos poderes restritivos do governo central sobre a administração do imposto, em 1988; ampliação da base do imposto, com a inclusão dos insumos básicos e telecomunicações, também em 1988;

Solução de compromisso adotada no que se refere à tributação de comércio interestadual, a adoção do princípio do destino foi obstada pela resistência dos estados exportadores, e abriu-se a porta para um universo de casuísmos envolvendo as alíquotas interestaduais que buscam um meio termo entre origem e destino. Em particular, destaca-se a invenção das

60 Não custa enfatizar que o fato em si de atribuir o IVA ao governo subnacional não é, por si mesmo, negativo. O problema reside na forma de regulamentação do imposto no que se refere à autonomia para definir alíquotas, customizar bases tributárias e à definição da tributação no comércio interestadual.

alíquotas diferenciadas para trocas entre macroregiões, que viria a abrir enorme espaço para criatividade na guerra fiscal.

Algumas breves observações sobre cada um destes fatores em sua conexão com o acirramento dos conflitos:

– Enquanto houve convergência no desenvolvimento industrial, havia a percepção de que as disparidades regionais seriam superadas naturalmente. A interrupção e possível reversão deste processo em certos setores reacendeu a tradicional ênfase no desenvolvimento regional.

– Neste momento (início dos noventa) seria necessário um esforço maior do governo central no apoio ao desenvolvimento regional. O que se assistiu, pelo contrário, foi o estrangulamento financeiro e sucateamento político das instituições regionais, que passaram a ser moeda de troca política no presidencialismo de coalizão. Mesmo que se questione, com razão, a efetividade destas instituições em seus cinquenta anos de história, existe uma dimensão simbólica relevante destes arranjos institucionais⁶¹.

– Na forma que foi criado em 1965, o ICM era um imposto estadual mais controlado pelo GF e com características de uniformidade. Mesmo assim, já no final dos anos sessenta começaram os movimentos de competição por alíquotas que, naquele momento, tomaram mais o formato de guerra fiscal por convênios regionais. O GF reagiu promovendo, já desde 1970, reuniões periódicas com secretários de fazenda para controlar estes conflitos. Posteriormente, estas reuniões foram formalizadas na criação do Confaz, a partir da Lei Complementar 24/1975. Durante pelo menos dez anos o governo federal, na figura do Ministro da Fazenda, conseguiu manter relativo controle de iniciativas individuais através do Confaz. A partir de 1988, com a redemocratização, o Confaz passou a ser uma instância estadual relativamente autônoma. A esta altura, este conselho já tinha se consagrado como a única instância de negociação horizontal dos estados brasileiros, e nunca foi possível desenvolver nenhuma instituição alternativa com esta finalidade. Criado especificamente para negociar benefícios fiscais, o

61 O que é evidenciado pelo fato de que, mesmo que nada de substantivo tenha mudado, o governo tratou de “recriar” a Sudene com toda pompa e circunstância.

Confaz é contaminado pela absoluta falta de transparência de suas atividades, imposta pela exigência legal de unanimidade nas decisões.

– Também em 1988 foi removida a maior parte dos controles que o GF podia exercer sobre o ICMS. Com isto, o funcionamento do imposto ficou totalmente dependente da legislação específica. A Lei Complementar do ICMS define todos os elementos relevantes – incidência, fato gerador, base de cálculo, etc. Em princípio, a LC 24/1975 contém elementos que deveriam permitir um processo controlado e harmônico na concessão de benefícios. No entanto, ao final do regime militar, tendo o governo federal abdicado do papel que sempre exercera na década-e-meia anterior, de coordenação e disciplinamento do Confaz, abriu-se o espaço para a sistemática violação das normas, ensejando a expansão da guerra fiscal.

– A forte ampliação das bases tributárias do ICM, em 1988, contribuiu para o acirramento dos conflitos na medida em que permitiu a adoção do que Fernando Rezende chama do “princípio do comodismo tributário”. As novas bases incluídas geravam naquele momento relativamente pouca receita, dado o estrangulamento financeiro das empresas estatais e o baixo nível de investimento e tarifas. Existia, portanto, uma enorme demanda reprimida, principalmente em Comunicações, que seria atendida na fase seguinte pelas privatizações. Assim, uma base tributária potencial muito elevada foi realizada, e os governos estaduais passaram a concentrar cada vez mais a arrecadação nestes setores, de altíssima produtividade e custo administrativo baixo. Com isto, criou-se espaço para que parte da base tributária fosse sacrificada na ampliação de incentivos tributários que alimentam a guerra fiscal⁶².

2.4 A título de conclusões

Partimos, nesta discussão, de perguntas relativas à suposta fragilidade dos estados na federação brasileira e do estado de permanente competição existente entre eles. É imediato questionar de que forma estas questões são interligadas.

⁶² Excelente e completa revisão da história do ICMS e dos problemas aqui apontados está em Rezende (2012).

A resposta que emerge da análise anterior, seria, de imediato, que a fragilidade decorre da incapacidade de constituir um ente coletivo estadual. A principal consequência da inexistência do corpo coletivo estadual é que o jogo gravitacional da federação, ao invés de equilibrar duas forças, acaba por se organizar em torno ao governo federal. Ele é o centro gravitacional da federação, em um grau muito maior do que os governos centrais já o são em todas as federações. De fato, o único aspecto regular na evolução da federação brasileira é que *as regiões sempre gravitaram, em grande medida passivamente, em torno a um governo central que sofre grandes transformações, mas que cresce e se adensa ao longo dos duzentos anos desde a chegada da Corte portuguesa no Rio de Janeiro*. Alguém apressado poderia dizer que esta incapacidade decorre da competição exacerbada. Mas, evidentemente, ambas são consequências de outros fatores, são duas faces da mesma moeda.

A nosso ver, a história da federação brasileira pode ser melhor contada se observamos as etapas de construção do Estado Nacional, a qual, definitivamente, não foi obra dos governos regionais. Na República Velha, numa sociedade marcada pela exclusão e pela total alienação dos direitos sociais individuais, o Estado que se constrói não pode ser outra coisa senão instrumento das elites econômicas do Sudeste. Suas funções são zelar pela coesão nacional (que não é ameaçada no período) e gerir a política macroeconômica para os interesses dominantes. A federação nasce, portanto, sob certo ponto de vista, sem governo federal típico, porque este não tem o grau mínimo de autonomia que caracteriza este conceito.

A era Vargas tem como fator distintivo, a nosso ver, a constituição de novas bases políticas e sociais do poder central, que é retirado das mãos das elites da região desenvolvida e encontra sua força, pela primeira vez, nas massas populares urbanas.

As duas etapas autoritárias, a era Vargas e o chamado Regime Militar, consolidaram o governo federal em franca oposição aos governos regionais. Nas duas etapas o federalismo existente foi sufocado para abrir espaço à atuação federal. O segundo período, mais longo e de consequências mais duradouras, permitiu reformas que propiciaram um primeiro delineamento do moderno Estado brasileiro. No entanto, não há registro de que as forças políticas dominantes, em ambos os períodos, tivessem pretendido unificar o Estado.

Os períodos de abertura federal que se seguem às duas etapas autoritárias recompõem os elementos federais básicos, mas sem superar o traço secular do individualismo e da “cisão macroregional”. A primeira abertura foi dominada pelo Estado Desenvolvimentista e pela industrialização pesada, o “nacional” se impõe ao “regional” pela via da industrialização. A segunda abertura, contudo, contém um elemento novo, nas forças que exigem o aprofundamento do Estado Social e que se fortalecem ao mesmo tempo em que o Estado produtor desenvolvimentista está sendo demolido. *Cada qual a seu modo, ambas fortalecem o poder central na federação, mas o segundo o faz em dimensões maiores, pois tem como requisito o fortalecimento do poder fiscal do GF e sua capacidade de regular o gasto público total.*

A fragilidade horizontal: inexistência política do coletivo estadual

Se o período entre Vargas e a Constituição de 1988 envolve um recorrente processo de fortalecimento do poder central, como se situam perante ele os poderes regionais? Um aspecto destacado deste peculiar processo de federalização é a absoluta ausência de um processo mínimo de articulação horizontal entre governos estaduais, que permita constituir o **nível de governo estadual** como ente político na federação. Chama atenção, no caso brasileiro, que a “cisão macroregional” aparentemente tenha sido capaz de neutralizar sempre qualquer possibilidade de uma agenda mínima. Esta foi substituída por agendas macroregionais, ou, mais precisamente, dada a escassa coordenação políticas das regiões desenvolvidas, por apenas uma agenda básica das regiões atrasadas, à qual o resto da federação apenas reage. Esta vem pautando, há décadas, as decisões acerca da distribuição vertical de recursos, distribuição horizontal da receita do ICMS e as estratégias de desenvolvimento regional, para dizer o mínimo.

É provável, também, que a iniciativa do governo federal, nos anos setenta, de organizar a gestão horizontal do ICMS, criando o Confaz, tenha reduzido os incentivos para a criação de instituições de negociação horizontal entre estados. (Não custa notar, de passagem, que esta, a única instância de articulação horizontal que existe, foi imposta pelo GF, não surgiu de iniciativa dos estados⁶³). Na legislação de origem, este órgão

63 No final dos sessenta, diante do acirramento de conflitos inter-regionais em torno a incentivos tributários do ICMS, o GF promoveu inicialmente reuniões periódicas dos secretários de fazenda, sob a

deveria se ater exclusivamente a coordenação da política de administração tributária das bases do ICMS, ou seja, incentivos e benefícios. Na prática acabou se tornando, com todos seus vícios de deliberações secretas decorrentes da regra da unanimidade, o espaço natural de negociação dos problemas fiscais estaduais em geral. Por outro lado, ele nunca perdeu seu caráter essencial de câmara de negociação do ICMS, e nunca deixou também de ser um espaço de conflitos permanentes em torno a perdas e ganhos individuais. Principalmente, o Confaz nunca reúne governadores para um processo político de discussão e negociação, e não oferece virtualmente nenhuma transparência para a Sociedade sobre suas discussões e deliberações. Sua existência acabou gerando um processo distorcido em que a comunicação entre estados, quando ocorre, qualquer que seja o tema, envolve apenas secretários de fazenda.

A inexistência de um corpo político **coletivo** estadual deixa apenas a alternativa da inserção individual nos processos decisórios centrais. Isto acaba por ampliar o poder das estruturas partidárias, que se tornam canais naturais de direcionamento de recursos. Num contexto como o atual, de presidencialismo de coalizão, há espaço para o desenvolvimento do “clientelismo de coalizão”.

A inexistência de um espaço de debate e negociação federativa exclusivamente estadual reflete, em grande parte, o fato de que, por todos os motivos expostos, os estados não se veem como membros corresponsáveis pela construção da Federação, mas apenas como atores individuais que buscam otimizar sua situação política e financeira ainda que em detrimento do país. Há outra forma de interpretar a guerra fiscal em geral, e a “guerra dos portos” em particular?

Recentralização ou institucionalização federal?

Argumento frequente sustenta que, no período recente, a federação brasileira foi “recentralizada”. O principal “sintoma aparente” é o fato de que todos os processos relevantes de reformas ocorridas pós-88 tiveram sua origem e ordenamento realizados a partir do governo federal, o que é confirmado pela resumida constituição que fizemos acima.

batuta do ministro da fazenda, para apaziguar os conflitos. Em 1975, este processo foi formalizado pela LC 24, que deu origem à posterior criação do Confaz.

É possível, contudo, um outro ponto de vista. Diante da total omissão da instância regional como força coletiva, única condição em que ela poderia contribuir para a construção de instituições federais sólidas, restou para o governo federal, necessariamente, a tarefa desta construção. O arranjo institucional do federalismo brasileiro avança pouco ou nada com a Constituição de 1988, *pois ela representa um movimento de liberação irracional e inviável das forças regionais e locais. De alguma forma, as instituições da federação teriam que recuperar as funções que permitem coordenar os orçamentos públicos, a atuação fiscal-financeira do setor público nacional. Mostramos acima que o governo federal e as forças políticas no Parlamento foram capazes de reequilibrar os conflitos gerados pela indefinição da Constituição de 1988, o que significou, no essencial, um recuo nas tendências descentralizadoras radicais que dominaram a Constituinte.*

O processo político federativo entre 1988 e, pelo menos, o início do novo século, é dominado pelo governo central (Executivo e Parlamento), de onde se originam todas as iniciativas de reforma relevantes, principalmente nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Os governos regionais continuam com sua postura essencialmente reativa: incapazes de ação coletiva, gravitam em torno às iniciativas eventuais que o governo federal patrocine, quando ele o faz.

Observações finais

A questão maior aqui proposta refere-se à possível fragilidade dos governos estaduais. Não temos respostas completas e precisas para esta complexa questão, tentamos apenas elencar os possíveis fatores que possam ser considerados para a compreensão do fenômeno. Propomos que situemos nossa observação em 1988, momento de inflexão que poderia ter levado à constituição de uma federação equilibrada. *Os fatores então atuantes podem ser vistos sob três óticas: a herança do passado, nos aspectos histórico-estruturais; alguns aspectos do presente, em fatores conjunturais relevantes; e a questão do futuro, expressa nas ambições de edificação do estado de bem-estar social.*

Do ponto de vista histórico – o passado – destacam-se os problemas seculares da “cisão macrorregional” e da autonomia municipal. Quanto ao primeiro, o fato é que os estados brasileiros nunca puderam contar com alguma

forma de expressão coletiva de interesses e, conseqüentemente, nunca se inscreveram nos processos políticos-decisórios da federação enquanto “nível de governo intermediário”. Estados foram politicamente fortes nas três primeiras décadas do século 20, através da chamada “política de governadores”. Esta, contudo, era essencialmente uma confrontação entre regiões desenvolvidas e regiões “atrasadas”.

Após o interregno do período autoritário aberto com a revolução de 1930, a questão regional passou a ser comandada pelo processo de industrialização. A concentração industrial na região Sudeste veio a consolidar o que chamamos de “cisão macroregional”, que se introjetou nos arranjos tributários e nas transferências redistributivas do país até os dias de hoje. Ainda que tenha ocorrido forte diversificação intraregional, com alguns estados atrasados exibindo taxas de crescimento e diversificação produtiva elevadas, a estruturação política ainda se dá pelas linhas do confronto macroregional. *Isto sempre impediu, e até hoje impede, que os governos estaduais sejam capazes de estabelecer um grau mínimo de unidade que lhes permita atuar politicamente na federação enquanto o coletivo do nível de governo intermediário.*

O segundo destacado aspecto histórico-estrutural refere-se à autonomia municipal. No Brasil, as relações hierárquicas clássicas que caracterizam as federações – governos regionais representando plenamente as regiões, e subordinados às leis federais, e governos locais subordinados aos governos regionais – são subvertidas pelo estatuto do governo local como ente autônomo na federação. Do ponto de vista mais geral da intervenção estatal, isto fragiliza os estados porque eles não detêm, de fato, controle sobre as políticas aplicadas ao seu território. Do ponto de vista político, os fragiliza porque grande parte das decisões fiscal-orçamentárias passam a ser veiculadas diretamente entre governo federal e municípios, o que é agravado pelo processo de descentralização operado no sentido dos governos locais.

No que se refere ao presente – os fatores conjunturais – destaca-se primeiro o fato de que, por ocasião do processo constituinte, os governos estaduais estavam em situação fiscal desequilibrada, sustentada precariamente por forte dependência das operações de *bail out* do governo federal, o que se agravou ao longo dos noventa, e trouxe estes governos a uma posição de virtual

submissão ao governo federal, no processo de renegociação das dívidas. Assim, qualquer possibilidade de que 1988 propiciasse uma oportunidade de fortalecimento da Federação, no sentido pleno, estava de fato momentaneamente comprometida pela situação orçamentária estadual.

Em segundo lugar, é relevante o fato de que o processo constituinte se deu em meio ao agravamento da situação macroeconômica do país, às portas de hiperinflação. Entendemos que estas situações, nas quais o governo central tem necessariamente que assumir poderes extraordinários para viabilizar as fortes medidas necessárias, tem um evidente viés anti-descentralização. De fato, a saga da estabilização exigiu um papel forte do governo central, o qual culmina com seu fortalecimento a partir do Plano Real, e as sucessivas medidas voltadas para subordinar os governos subnacionais do ponto de vista fiscal.

Resta o que chamamos a questão do futuro. O esquizofrênico processo constituinte de 1988, ao mesmo tempo em que exprimia as pressões imediatas e urgentes dos governos subnacionais por recursos fiscais, também buscava resultados de mais longo prazo, através de medidas que visavam constituir os primeiros passos para um efetivo estado de Bem-Estar social no país. Mostramos que estas últimas, consubstanciadas na criação dos direitos sociais ampliados via Seguridade Social e no seu financiamento via contribuições sociais, tiveram implicações duradouras e dominantes na evolução posterior da situação fiscal-orçamentária da federação.

Seria possível viabilizar a forte ampliação do Estado Social sem um concomitante processo de centralização orçamentária e regulatória? Entendemos que as diretrizes emanadas da Constituição de 1988 implicavam, em alguma medida, a centralização fiscal e regulatória. Primeiro, porque ampliavam fortemente as transferências diretas para famílias, e estas, no mundo inteiro, são responsabilidade do governo central, e, felizmente, não inovamos neste quesito. A drástica ampliação das responsabilidades do governo central, decorrentes da Seguridade Social, exigiu não apenas a recentralização da receita fiscal como o abandono das funções de Estado-empresário e a retração das fronteiras público-privado via processos de privatização. Segundo, porque deixavam indefinidos os critérios da divisão de trabalho entre níveis de governo, principalmente do ponto de vista do financiamento, para setores fundamentais onde a atribuição constitucional de encargos é concorrente. O governo federal

foi induzido a estabelecer normas legais que disciplinassem a participação subnacional no financiamento de Saúde e Educação.

Tudo isto é agravado pelo fato de que a “Federação” brasileira é, de fato, invertebrada. Não conta com a “espinha dorsal” existente em todas as federações: governos regionais com poder de controle sobre os governos locais e capacidade de atuar e responder pelas políticas públicas em seu território. Este é um fator adicional a exigir o fortalecimento do poder central em todas as funções do Estado Social. Deste ponto de vista, a “Federação” brasileira acaba se assemelhando mais a um estado unitário peculiar, onde o que seriam regiões administrativas na hierarquia do setor público tem a prerrogativa de eleger governantes.

A suposta fragilidade dos governos estaduais na federação brasileira é um tema complexo. A pergunta de partida seria: eles foram fortes e determinantes, enquanto coletivo, em algum momento? A resposta mais provável é que não foram. Isto não significa, contudo, que, ao atingir padrões e instituições típicas de capitalismo moderno desenvolvido, o Brasil não pudesse desenvolver também instituições usualmente existentes em federações desenvolvidas, dentre as quais um poder regional forte é um requisito essencial. É provável que o ocaso do regime militar, pelas suas diversas características, possa ter sido a chance histórica desta evolução. Tentamos alinhar diversos argumentos, que vão desde a situação conjuntural dos estados naquela ocasião, passam pela natureza da reforma constitucional de 1988 e percorrem a turbulenta década dos noventa, para argumentar porque o processo de estabilização da federação brasileira se deu consolidando instituições e arranjos fiscais que, em grande medida, excluía ou tornavam atores menores os governos estaduais. Joga um papel fundamental neste processo outro traço institucional único e fundamental, que também remonta à história da República: a autonomia municipal. É possível que a “linha de menor resistência” neste processo de ajustamento tenha conjugado estados cronicamente individualistas e coletivamente fracos com municípios já em grande medida autônomos e politicamente articulados, definindo, para o bem o para o mal, o que parece ser o desenvolvimento de uma autêntica “jabuticaba federativa” do século 21, a república federativa sem instâncias intermediárias politicamente fortes e plenamente representativas das sociedades de seus territórios. Será isto, de fato, uma Federação?

Ensaio 3

O equilíbrio vertical na federação brasileira

Introdução

Este capítulo aborda o que talvez seja o problema central do federalismo fiscal: o que é usualmente referido como *equilíbrio vertical*. Ele refere-se à necessidade de que exista uma adequada distribuição dos recursos que compõem a carga tributária do país entre os níveis de governo, sob a forma de receita final disponível, ou seja, após as transferências intergovernamentais e, portanto, passível de dispêndio pelos respectivos níveis de governo. Uma vez que a receita tributária é arrecadada por cada um dos governos existentes, segundo a dimensão de suas bases tributárias, quais os mecanismos que permitem que esta receita seja adequadamente redistribuída entre estes governos?

Num estado unitário, este problema só se manifesta de forma atenuada enquanto uma dimensão do orçamento fiscal unitário, que deve determinar qual a parcela do gasto a ser realizada pelos governos locais e pelas administrações regionais. Dizemos “atenuada” porque, a rigor, não se pode definir como um problema um processo que é, de certa forma, o sentido natural e maior da atividade orçamentária unitária: o quê de mais importante faz o orçamento unitário senão alocar recursos entre setores e regiões, através de departamentos e divisões da estrutura hierárquica do Aparelho de Estado Unitário? A definição da distribuição por região é resultado de um

processo unificado de discussão de prioridades e objetivos de política por uma estrutura hierárquica. No Ensaio 1 exploramos este ponto.

Numa federação, se supomos dada a divisão de encargos, há uma dupla determinação desta distribuição de recursos: primeiro, ela depende da estrutura de competências tributárias, que define qual nível de governo arrecada autonomamente qual parcela da carga. Segundo, depende da natureza e composição das transferências intergovernamentais, as quais irão definir, em última instância, a distribuição do poder final de gasto que se realiza entre níveis de governo. Existem, portanto, em todas as federações, arranjos institucionais específicos, mais o menos sofisticados, que visam lidar com este problema. *Não exageramos se dissermos que o conjunto de instituições que determina este resultado – a distribuição vertical de recursos – é, do ponto de vista fiscal-orçamentário, o mais importante componente dentre aqueles que visam lograr a emulação do Estado Unitário* (ver Ensaio 1). *É também o mais complexo, pois, para obter um resultado equivalente ao do orçamento unitário, as federações mobilizam de forma autônoma, competitiva e muitas vezes conflituosa um conjunto de n corpos de arrecadação tributária, n conjuntos executivos com secretarias, ministérios, etc., todos eles articulados por sistemas de transferências que atendem a diversas finalidades, sem falar em n legislativos regionais com poder de interferir incisivamente no processo.*

Neste ensaio, iremos primeiramente (seção 1) explorar o tema do equilíbrio vertical sob o ponto de vista teórico, mostrando como o problema é agravado pela existência de um certo padrão conflitante de distribuição de poderes tributários e encargos, fenômeno a que chamamos *vertical gap*, e que pode ser resumido na ideia da concentração relativa das receitas principalmente no governo central, mas também nos governos regionais, enquanto os encargos executivos se concentram nos governos regionais e locais. Mostramos que o problema simultâneo do equilíbrio vertical e do *vertical gap* é enfrentado pelo desenvolvimento de complexos sistemas de transferências intergovernamentais, e discutimos as diversas motivações destas transferências.

Na seção 2, tratamos de analisar, numa perspectiva histórica, como evoluiu na federação brasileira o problema do equilíbrio vertical. Apoiados em séries históricas de longo prazo da arrecadação, das transferências e da receita disponível por nível de governo, mostramos como, na ausência de

instituições adequadas para a discussão e negociação política da distribuição vertical, esta acaba sendo resultado de movimentos descoordenados tanto na alocação de competências tributárias como na distribuição das transferências verticais.

1 Equilíbrio vertical: aspectos teóricos

Se o equilíbrio vertical exige ajustar encargos e recursos, isto pode ser dar, logicamente, por dois caminhos: **ajustar encargos a recursos**, ou **ajustar recursos a encargos**. A maior parte da literatura econômica sobre o tema, dado seu caráter de federalismo **fiscal**, tende a tratar o problema quase exclusivamente pela segunda ótica, ou seja: assumindo dada uma distribuição de encargos, como se pode ajustar a ela a distribuição de recursos. Neste caso, o problema se resume a questões tributárias e de transferências verticais. Há boas razões para isto, e nós iremos neste ensaio tratar o problema predominantemente sob esta ótica.

A principal razão para isto é que, de forma geral, nas federações modernas, a estrutura física (pessoal e estruturas físicas e equipamentos) dedicada à prestação de serviços, está alocada em governos federais **ou** governos regionais. Estas instalações e burocracias são de difícil deslocamento entre governos, em geral, pois tem estrutura de normas jurídicas (trabalhistas e outras) e culturas burocráticas específicas. Tudo isto torna complexo qualquer deslocamento intergovernamental de tarefas de maiores dimensões. Pelo mesmo motivo, a expansão dos serviços e mesmo sua sofisticação tendem a ser realizados a partir destas mesmas bases de pessoal e equipamentos. É basicamente por isso que, nas federações maduras, a tendência é a rigidez na atribuição das funções executivas (pessoal e condições materiais de intervenção), sendo a flexibilidade obtida no deslocamento dos recursos entre níveis de governo. Nas pouco frequentes situações em que GF e GR's são igualmente envolvidos na dimensão humana e física da prestação de serviços, é evidentemente mais viável fazer o ajuste vertical pela redistribuição de pessoal e recursos materiais, mas, a menos que exista o objetivo explícito de alterar a composição das responsabilidades (por exemplo, descentralização executiva), continua sendo mais fácil deslocar o dinheiro, que é flexível e maleável. *Em resumo, na maior parte das situações cotidianas, alterar atribuição de encargos*

para fazer ajuste vertical se parece um pouco com a velha imagem de “sentar no banquinho e puxar o piano”.

Alguém poderia argumentar, com propriedade, que, na época atual, são muito importantes os processos de descentralização, e eles se tratam de alterações na estrutura de encargos por excelência. De fato, não só estes processos, mas, de forma mais geral, qualquer opção de uma federação por deslocar algum tipo de função entre governos, ou mesmo de alterar a participação de um ou outro nível de governo em um serviço compartilhado, implica que encargos irão se mover entre os governos.

No entanto, todos concordariam que um processo de descentralização (ou, para este efeito, qualquer outra mudança de encargos), que é uma opção planejada da federação, é composto necessariamente por duas etapas, com uma sequência lógica bem precisa. Primeiro se define quais são os encargos, sua dimensão e características, assim como quais os governos que irão assumi-los e em que proporção. Até este ponto, o que se está criando é, de fato, um desequilíbrio vertical, pois estamos alterando atribuição de encargos. É, portanto, necessário, imprescindível mesmo, uma segunda etapa, em que se faça o ajustamento dos recursos à nova realidade da distribuição de encargos, ou seja, que o equilíbrio vertical seja ajustado à nova realidade através de ajustes fiscal-financeiros.

Isto explica porque, em todo este ensaio, iremos tratar sempre do ajuste vertical como um processo tributário e fiscal-financeiro, envolvendo essencialmente tributos e, principalmente, transferências. O fenômeno de desequilíbrio vertical – ou seja, quando não há uma adequação razoável de recursos a encargos – pode ocorrer por mudanças no âmbito do próprio financiamento (como alterações na receita tributária) e aí a solução é evidentemente fiscal financeira, ou pode ocorrer devido a movimentos “reais” na distribuição de encargos, intencionais ou espontâneos. Neste caso, para nós, tais movimentos são fatores prévios, geradores do desequilíbrio, e o problema efetivo se coloca ao nível do ajustamento fiscal-financeiro. Iremos relaxar um pouco esta forte suposição na seção 1.2, quando discutirmos os métodos para lidar com o desequilíbrio vertical em países em desenvolvimento.

Isto posto, e reafirmando que daqui em diante nossa discussão é realizada sob a suposição de que a distribuição dos encargos é dada (mesmo

quando ela foi recentemente alterada por fatores naturais ou de política) é adequado começar por uma definição precisa do que chamamos “equilíbrio vertical”. A questão refere-se a que, numa federação, tanto o poder de arrecadar impostos como as responsabilidades pela execução de serviços (encargos) estão divididas entre três níveis de governo, e não há nenhum mecanismo *a priori* que garanta que a parcela de recursos obtida por cada nível é aquela necessária e adequada para que ele possa prover adequadamente os serviços pelos quais responde. *Na realidade, o que se observa, por motivos que iremos detalhar, é que há um desajustamento crônico, estrutural, entre a distribuição de encargos e a obtenção de recursos pela arrecadação por cada nível de governo, que decorre das características do sistema tributário das federações.*

É evidente que a eficiência da atuação do setor público numa federação depende crucialmente de que os recursos arrecadados sejam distribuídos entre os níveis de governo de forma proporcional aos gastos pelos quais eles respondem, e também conforme prioridades de gasto que sejam definidas pelo conjunto da sociedade. É necessário que a Federação conte com mecanismos e instituições que permitam este *ajustamento dinâmico de recursos a encargos entre níveis de governo*. Quando este resultado é obtido, podemos dizer que existe *equilíbrio vertical* na federação.

Um aspecto relevante deste problema é que esta adequação de receitas a encargos deve ser um processo essencialmente dinâmico, dado que:

– a distribuição inicial da receita tributária se modifica ao longo do tempo, devido a alterações nas bases tributárias. Um caso importante é aquele em que existem competências tributárias exclusivas e os impostos de um dado governo – o federal, por exemplo – passam a ter, por razões econômicas ou cíclicas, melhor rendimento que os impostos regionais. Isto pode gerar, a partir de uma situação inicial de equilíbrio vertical, um “espaço fiscal” exclusivo no governo federal, que ganhará mais liberdade de gasto. Se o fenômeno é passageiro, pode não valer a pena tomar medidas, mas se é permanente, necessariamente surgirão tensões que exigirão revisão.

– o perfil dos encargos é alterado por mudanças nas necessidades sociais e econômicas que determinam a oferta de serviços públicos. Isto

tanto pode ser dar por processos de médio e longo prazo, como, por exemplo, o surgimento das despesas novas, com meio ambiente.

– podem se alterar as próprias preferências da sociedade quanto ao nível de governo que deve prover os diversos serviços. Aqui assumem grande importância os processos de descentralização.

De forma geral, o equilíbrio vertical, ou seja, o ajustamento das receitas ao perfil dos encargos, depende:

– Das modificações, espontâneas ou induzidas por políticas de governo, nos encargos dos diversos níveis de governo.

– Do comportamento relativo das bases tributárias controladas por cada governo, e, em particular, pela atribuição do poder residual, ou seja, a qual governo cabe o direito de instituir novos impostos;

– Das normas estabelecidas para o sistema de transferências verticais, que, na maior parte das federações, se apoia na combinação de compartilhamento legal dos impostos principais (renda, IVA) e transferências originadas no orçamento federal, livres ou condicionadas.

De um ponto de vista puramente econômico normativo, o *equilíbrio* de que se fala aqui significaria buscar atingir uma distribuição ótima na qual *os recursos seriam entregues aos diversos níveis de governo de forma proporcional à dimensão e aos custos de provisão dos encargos que cabem àquele nível de governo, respeitadas as prioridades e critérios políticos definidos pela Federação*. Disto resulta, por exemplo, que processos de descentralização de encargos devem ser acompanhados de processos de descentralização de recursos, e vice-versa. Assim sendo, seria imprescindível que todas as federações contassem sempre com algum tipo de instituição que provesse um mecanismo de avaliação periódica desta relação entre recursos e encargos.

Uma última observação é essencial: a definição sobre qual é a dotação de recursos necessária e adequada para cada governo e nível de governo, numa federação, não é passível de especificação meramente técnica. É evidente que o mundo real não se pauta pelos critérios otimizadores dos economistas. É também evidente que podemos utilizar estatísticas e mensurações relativas a necessidades fiscais e custos de provisão de serviços, assim como de necessidade de investimentos em

infraestrutura social, econômica e meio ambiente, para orientar a alocação dos recursos entre os diversos governos. No entanto, existe um aspecto da distribuição que depende exclusivamente de decisões políticas: o grau em que as inevitáveis e estruturais disparidades regionais em capacidade de gasto serão atenuadas. Cada federação tem uma percepção sobre a importância relativa de gerar equidade. Estados Unidos e Alemanha são casos polares sob este aspecto. Dependendo desta visão política, a federação vai “reservar” uma parcela das transferências federais para a função exclusiva de reduzir disparidades, ou seja, para fins de equalização.

1.1 A estrutura do equilíbrio vertical – *vertical gap* ou “brecha vertical”

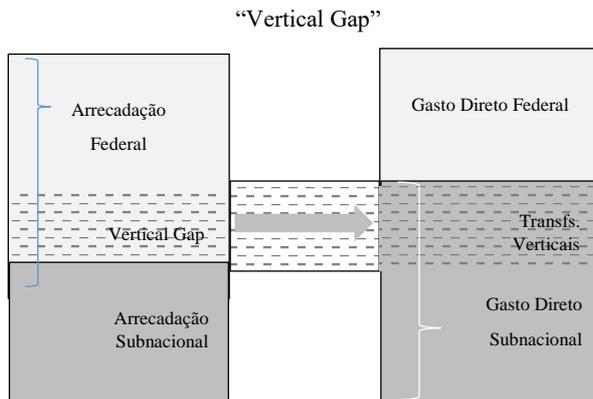
O problema do equilíbrio vertical pode ser visto sob dois aspectos. Um primeiro envolve alguns aspectos estruturais, que podem ser resumidos na existência, em todas as federações, do que é chamado na literatura “*vertical fiscal gap*”, uma configuração peculiar na distribuição de receitas e encargos, problema que tratamos nesta seção. O segundo aspecto refere-se à dinâmica do equilíbrio vertical, e será analisado na seção 1.2 abaixo.

Para citar um autor destacado¹: “*o conceito tradicional de vertical fiscal gap[...] refere-se à ideia de que o grau ideal de descentralização das responsabilidades de gasto excede aquela das responsabilidades de arrecadação*”, por razões a serem discutidas abaixo. Em outras palavras, *as características estruturais das federações modernas, no que se refere à atribuição de receitas e encargos (tomados num sentido amplo) entre níveis de governo, quando ambas as atribuições são alocadas entre governos de forma eficiente, resultam na relativa concentração do poder de arrecadar nos governos de nível superior e de encargos executivos nos governos subnacionais, (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.* Na realidade, o que podemos chamar em português de “brecha vertical” (doravante BV) é **resultante** de determinados fatores de ordem técnico-tributária e de ordem política e é, portanto, um fato normal e necessário na vida fiscal federativa, para o qual se deve buscar as formas mais eficientes de equacionamento.

1 Cf. Boadway (2005, p. 1).

A BV refere-se, portanto, à *diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos GSN, medido pelo gasto final por eles realizado para prover estes serviços segundo padrões médios do país, e o volume de recursos que estes governos conseguem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem depender de transferências do governo central*. As formas mais usuais de medi-la são: a *relação entre recursos próprios e gastos totais* ou, alternativamente, a *relação entre recursos próprios dos GSN e recursos a eles transferidos pelo GC*. De forma simples, a BV existe porque o governo central (GC), em geral, controla uma parte maior dos recursos, do que resulta a necessidade de transferências verticais.

A figura a seguir ilustra o conceito. O governo central tem “superávit”, no sentido de que arrecada mais do que gasta diretamente. Os governos subnacionais, aqui tratados conjuntamente, por outro lado, tem “déficit” estrutural, pois sistematicamente arrecadam menos do que gastam diretamente. A diferença se expressa no montante das transferências verticais, ou seja, recursos que o governo central arrecada e transfere para ser gasto diretamente pelos governos subnacionais. O mesmo tipo de relação se estabelece, em todas as federações, entre os governos intermediários e os governos locais. Estes são, na grande maioria das federações, o nível de governo com menor capacidade de autofinanciamento. (Na figura, a dimensão relativa do VG foi exagerada para melhor visualização. Em geral ele fica entre 5 e 10% das receitas federais).



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 centrais 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 devido aos efeitos perversos que podem decorrer de se entregar estes impostos principais à gestão autônoma dos GSN. Com isto, o gasto dos GSN não pode ser plenamente financiado pelas suas receitas próprias, porque controla apenas impostos de menor porte. Esta exigência de ordem técnico-tributária entra em evidente conflito com a tendência mundial para descentralizar cada vez mais os encargos executivos.
- b) Pela atribuição, aos governos centrais, de duas obrigações ou prerrogativas de grande importância:

1^a) *reduzir as disparidades horizontais em capacidade de gasto, operando sistemas de equalização através de transferências.* é 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;

2^a) *comandar certo montante de recursos a ser repassado para os GSN, de forma seletiva e discricionária,* visando realizar projetos e objetivos de interesse nacional em áreas e setores que a Federação entenda que devem ser entregues à responsabilidade dos GSN. Chamamos a isto “*programas nacionais*”

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*) e, finalmente, os impostos sobre folha de pagamento, em geral vinculados aos sistemas de proteção social.

O fator “a” **resulta** na concentração de receita, o fator “b” **requer** 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. Vamos abordar nos próximos itens cada uma destas três determinantes, aprofundando seu entendimento.

As diversas federações se diferenciam muito quanto à importância que cada um destes traços. O primeiro aspecto é o mais universal, ocorrendo em virtualmente todas as federações. Já o segundo surge em muito diversas dimensões. Todas as federações têm sistemas de equalização, exceto os Estados Unidos. Virtualmente todas contam também com transferências seletivas controladas pelo GF, embora a dimensão delas varie bastante.

Brecha vertical e atribuição de encargos e impostos

Um primeiro fator determinante da BV resulta da conjugação de centralização tributária e descentralização de encargos. Não vamos nos deter aqui na questão da descentralização⁴, 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 consequente 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. Por diversos motivos, não foi possível operar, na mesma proporção, uma descentralização da arrecadação tributária nas federações. 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 questão⁵. De forma

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.

4 Para uma discussão equilibrada dos prós e contras da descentralização ver Bardhan (2002) e Treisman (2000); também são úteis o clássico de Proudhomme (1994) e o influente trabalho de Tanzi (1995).

5 Cf. Bird e Gendron (2001); Maclure (1993); Varsano (1999).

simples, o argumento refere-se, basicamente, aos custos que se colocam para os agentes econômicos quando têm que atender a múltiplas legislações, e à possibilidade de que os GSN façam uso de determinados impostos com a finalidade de interferir com a alocação da atividade econômica (a chamada “guerra fiscal”).

Para os fins deste trabalho, o ponto importante é que entre aqueles impostos que “a doutrina” considera tipicamente centrais ou nacionais, destacam-se os grandes impostos que são nucleares nos modernos sistemas tributários: renda, folha de pagamento e consumo (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, 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 de receitas vai ser definida pela forma que se resolve o controle e apropriação daqueles três impostos. Sempre que tais impostos forem entregues ao governo federal, este 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. Isto configura o *vertical gap*.

Há, contudo, um aspecto essencial a ser considerado nesta questão. O que se exige efetivamente, para evitar os efeitos negativos usualmente associados ao controle subnacional sobre estes impostos, é que a federação garanta a uniformidade do imposto no território nacional, ou seja, definição uniforme de base, alíquotas e regras administrativas do imposto, e não que a arrecadação e apropriação da receita seja forçosamente 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 receitas, ou seja, 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. Um caso extremo seria representado, por

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

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.

exemplo, por um IVA nacional e homogêneo (isto é, a legislação sendo feita pelo GC), operando pelo princípio do destino, arrecadado pelos GE's, sendo a receita integralmente apropriada pelo estado arrecadador. Para o que nos interessa no momento, note-se que o imposto seria neutro, não poderia ser utilizado como instrumento de “guerra fiscal”.

Isto posto, fica claro que a centralização tributária 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 a 2ª. Grande Guerra e em todo o pós-guerra até os anos oitenta, o predomínio dos governos centrais ampliou em muito esta tendência para a ocupação, 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. O ponto realmente relevante é entender porque estas sociedades apoiaram politicamente a apropriação, pelo governo federal, destas bases tributárias.

Brecha vertical, equalização e condicionalidades

A existência e, principalmente, a dimensão da BV nas federações modernas não se explica apenas pelo princípio normativo da centralização tributária, descrito acima. A dimensão dos recursos fiscais que os GC's continuam a controlar na maior parte das federações exige considerar outros determinantes. A segunda razão essencial para a existência da BV está relacionada a duas das prerrogativas típicas do governo central nas federações:

- a) A responsabilidade pelas funções de equalização horizontal;
- b) O poder de impor critérios e prioridades **nacionais** à ação dos governos subnacionais e de determinar padrões de âmbito **nacional** na provisão dos serviços públicos principais.

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.

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. Isto exige que pelo menos uma parte das transferências verticais seja comandada por um critério redistributivo e equalizador e não seja simplesmente “devolvida” para a jurisdição que a gerou economicamente. Se as transferências verticais destinadas a fechar a BV forem meramente “devolvidas” aos GSN “por derivação”⁹, a capacidade de gasto final destes governos teria o mesmo perfil que a capacidade econômica, detendo, os estados mais ricos, maior capacidade de prestar serviços públicos (ou, alternativamente, podendo prestar o nível médio de serviços com um esforço tributário muito menor). Assim, as transferências verticais destinadas a fechar a BV acabam sendo, na maioria das federações, formatadas também com o objetivo de reduzir as disparidades horizontais, ou seja, para fins de equalização.

Este tipo de transferência existe em todas as federações, principalmente nos países desenvolvidos. Elas são referidas normalmente como *sistemas de equalização* ou transferências redistributivas. A sua dimensão depende do grau em que cada federação valoriza a equidade no acesso a serviços para os cidadãos. Um caso extremo desta abordagem é a federação alemã, que tem como princípio fundamental a igualdade de acesso dos cidadãos aos serviços. Consequentemente, o sistema de equalização é um dos mais radicais dentre as federações existentes. Por oposição, os Estados Unidos são a única federação onde não existe nada que cumpra esta função.¹⁰ No Brasil, o equivalente a um sistema de equalização existe através dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, que distribuem um percentual da receita do IR e do IPI para estados e municípios.

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 legal ou constitucionalmente definidos. Veremos à frente que é possível à Federação

9 Transferências são distribuídas por derivação quando cada governo regional recebe os recursos que foram arrecadados em sua jurisdição.

10 Ainda que as transferências federais de grande porte hoje existentes cumpram indiretamente este papel.

impor equalização através de transferências horizontais, exigindo que estados mais ricos cedam recursos fiscais para os mais pobres. Em geral, contudo, a preferência é por dar ao GF o controle direto de uma parte maior da arrecadação¹¹.

De forma geral, a existência de um “superávit”¹² do governo federal com a finalidade de financiar os programas redistributivos não é contestada na maior parte das federações existentes. O que varia, evidentemente, é a sua dimensão. Encontramos aí, portanto, uma justificativa bastante consensual para o fato de que o governo federal, enquanto representante **da Federação**, controle uma parcela maior das receitas. Isto indicaria já uma justificativa para um “desajustamento vertical” de certa dimensão, dependente do nível de disparidade no desenvolvimento econômico entre regiões. Não é supérfluo ressaltar que a dimensão destes recursos, ao qual podemos chamar “*parcela redistributiva*” da carga tributária, é objeto de constantes conflitos entre estados/regiões ricas, que são os financiadores, e estados/regiões pobres, os receptores líquidos dos recursos.

Os aspectos mais polêmicos surgem a partir deste ponto. *O “superávit” federal deve se manter nos estritos limites necessários para cumprir a função redistributiva no grau em que a sociedade deseja, ou haveria outras necessidades que exigiriam o controle de mais recursos por parte do GF?*

A segunda prerrogativa dos governos centrais é mais polêmica e representa, de certa forma, uma herança do Estado Nacional fortemente intervencionista de meados do século XX. Trata-se da existência, bastante diferenciada entre as federações, de *um poder discricionário do GC, manifesto no controle de uma parcela da carga tributária e sua transferência aos GSN’s impondo condicionalidades, visando seja a realização de programas de seu interesse, seja a subordinação da atividade dos GSN a standards nacionais.*

11 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.

12 Utilizamos o termo aqui num sentido federativo: o GR arrecada mais do que necessita para financiar seus gastos diretos, sendo a diferença utilizada para transferir recursos fiscais para os governos subnacionais.

Em todas as federações, existe uma parcela das transferências que tem por característica ser vinculada ou condicionada, ou seja, o recurso é cedido com destinação específica para um dado projeto ou, no mínimo, com aplicação obrigatória em certos setores. Em muitos casos, estas transferências chegam a se constituir em sistemas setoriais, que chamamos *programas nacionais*. Eles ocorrem quando os gastos públicos em um determinado setor são financiados predominantemente pelo governo central e executados predominantemente (ou exclusivamente) pelos governos subnacionais, e a prestação de serviços é subordinada a critérios de equidade e uniformidade, retirando dos GSN's executores a autonomia para defini-los. O exemplo mais próximo e claro desta categoria é o SUS brasileiro.

Este poder discricionário do GC é o que os canadenses chamam de *Spending Power*, ou seja, “*poder da bolsa*” federal. Ele expressa, simultaneamente, dois fatores relevantes na caracterização do papel dos governos centrais na segunda metade do século XX. Primeiro, eles são, fora de qualquer dúvida, o canal preferencial de expressão e realização efetiva, nestas democracias, das normas de equidade social e garantia de acesso aos padrões uniformes de serviços públicos, principalmente sociais, por todos os cidadãos, independentemente da jurisdição em que residem. Cada movimento no sentido da ampliação da autonomia de estados e províncias abre a possibilidade de que as divergências no nível médio e nos padrões de serviços entre elas se ampliem¹³. Deste ponto de vista, o poder de gasto do governo central sob a forma de transferências condicionadas é visto como garantia de equidade e preservação de *standards* nacionais no acesso a serviços por cidadãos de todas as regiões. Como coloca Boadway, referindo-se à possibilidade de ser eliminada a BV:

the elimination of the VFG [vertical fiscal gap] implies the abrogation of a federal role, implying in turn that national equity and efficiency objectives are either set aside or are resolved through the unlikely vehicle of inter-governmental agreements (Boadway, 2005).

13 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.

Aqui, devemos recuperar um pouco do desenvolvimento histórico da intervenção estatal a partir da II GG. Na saída da guerra, um dos desenvolvimentos mais relevantes foi o estabelecimento do que se convencionou descrever como um processo de conciliação entre capital e trabalho, que resultou no desenvolvimento do moderno *Welfare State*. A pacificação nas relações trabalhistas foi obtida em troca da implementação de um generoso sistema de benefícios sociais, que, em última instância, funcionou como um poderoso mecanismo de redistribuição de renda através do Estado. Neste processo, os governos centrais foram, com certeza, os condutores, gestores e agentes principais. Foram os governos centrais dos países desenvolvidos que responderam pela implementação dos sistemas de proteção social. Nesta etapa, os conceitos fundamentais que norteavam as políticas sociais eram a igualdade de direitos e a universalização dos benefícios. Isto exigia que um poder de âmbito nacional estabelecesse padrões de serviços e direitos sociais, e garantisse a aplicação destas normas.

Ao mesmo tempo, o período de guerra exigiu uma forte centralização das receitas tributárias. Os governos centrais assumiram, principalmente, o controle do imposto de renda, que, na primeira metade de século, era também controlado pelos governos subnacionais. Com isto, o poder fiscal-financeiro estava, nos anos cinquenta e sessenta, fortemente concentrado nos governos centrais. *Desta forma, eles foram, naturalmente, os agentes ativos na constituição dos grandes programas de gasto público associados ao bem estar social: educação, saúde, assistência social, sistemas de seguro desemprego, aposentadoria, etc.* Nestas sociedades, a presença do governo central foi, neste período, sinônimo de avanço no sentido da igualdade de direitos e garantia de condições uniformes de vida e garantia de renda.

Nos países em desenvolvimento ocorreu a mesma concentração de poder nos governos centrais, mas aí o foco era o desenvolvimento econômico, entendido como ampliação do investimento em capacidade produtiva. Não se desenvolveu um Estado Social nestes países, mas os resultados obtidos na aceleração de crescimento cumpriram indiretamente este papel, ao incorporar largas parcelas da população ao sistema capitalista dinâmico.

Para o que nos interessa, o ponto é que os governos centrais, durante a chamada “Golden Age”, foram os agentes dominantes da intervenção estatal sobre a economia e a dimensão social. Isto definiu uma tradição de concentração da receita fiscal nos governos centrais, e um forte controle deste nível de governo sobre os gastos dos governos subnacionais. Em outras palavras, neste período as transferências discricionárias e os *programas nacionais* eram dominantes na área social na implementação do chamado estado de bem-estar social (ver este ponto no Ensaio 1).

A noção de “*programas nacionais*” merece um aprofundamento. Trata-se, essencialmente, de um arranjo onde a execução dos serviços cabe aos governos subnacionais, mas o governo central – neste caso, a Federação – preserva o poder de estabelecer normas e parâmetros que comandam a qualidade e a natureza dos serviços. O instrumento pelo qual o governo central exerce este controle é o financiamento das atividades. Ao financiar a execução dos serviços pelos governos subnacionais, o governo central pode estabelecer parâmetros de uniformidade e equidade, garantindo que todos os cidadãos do país tenham acesso, na medida do possível, ao mesmo padrão de serviços em todo o espaço nacional. Em muitos países, esta situação resultou do fato de que a competência para os serviços sociais foi historicamente atribuída aos governos subnacionais, de forma exclusiva, ficando, portanto, o governo central impedido de atuar diretamente na provisão destes serviços¹⁴. Impedido de atuar diretamente nestes setores, restava ao governo central induzir e controlar a atuação dos governos subnacionais, o que era viabilizado pelo controle sobre as fontes de financiamento.

Em segundo lugar, eles expressam a presença/manifestação das forças políticas que controlam o governo central, cujos objetivos e prioridades são necessariamente distintos daqueles das forças políticas que controlam os governos regionais. 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. Por outro lado, quando o processo orçamentário federal é utilizado como

14 O caso típico e radical é o Canadá, onde virtualmente todas as competências sobre serviços sociais são prerrogativas das províncias. Por outro lado, o GF veio a alcançar controle sobre grande parte da receita fiscal, o que lhe permite fazer uso do que lá eles chamam “*spending Power*”, ou seja, o poder da bolsa, para induzir as províncias a realizarem programas de seu interesse.

instrumento de distribuição de recursos na federação, o uso das transferências vinculadas pode ser, de fato, um instrumento de organização do gasto com participação dos governos regionais, como ocorre no caso australiano (analisamos esta situação no Ensaio 2).

O ponto relevante, para o que nos interessa aqui, é que quanto maior a parcela das transferências federais que seja **legalmente garantida e livre de condicionalidades**, menor é o poder do GF para submeter a atuação dos GSN aos seus desígnios.

Estes três determinantes do VG afetam sua dimensão. Se a federação em questão atribui pouca importância para funções de equalização, aceitando como natural que existam diferentes capacidades fiscais entre suas regiões (tal como acontece, de certa forma, nos Estados Unidos), será nula ou de menor dimensão a exigência de centralização dos recursos para fins de equalização. Da mesma forma, se a federação em questão atribui grande importância à autonomia e individualidade de suas regiões, ela tenderá a reduzir ou eliminar os programas nacionais e as transferências vinculadas, com o que os requisitos de centralização de receitas será bem menor.

Pondo de outra forma, poderíamos dizer que o VG tem como determinante básico, rígido e de difícil compressão, a exigência técnica da centralização tributária como condição de eficiência econômica. Além disso, dependendo em muito das opções políticas feitas pela sociedade em questão, o VG pode ser bem maior para atender aos requisitos de equalização assim como ao financiamento de programas nacionais ou uso de fluxos vinculados.

Motivo do VG:		Tipo de transferência:
Razão técnico-tributária	>>>>>	Livre e devolutiva
Função de equalização	>>>>>	Livre e redistributiva
Programas nacionais	>>>>>	Condicionadas

Note-se, também, que cada um dos determinantes indicados acima está associado a um determinado padrão de transferências. O requisito

técnico-tributário exige transferências livres e devolutivas, ou seja, o governo superior executa meramente a função de arrecadar e devolver a receita para a jurisdição onde ela foi obtida. O requisito equalização exige transferências livres e redistributivas, ou seja, a receita é transferida segundo critérios orientados para reduzir disparidades inter-regionais em capacidade de gasto. Os programas nacionais, por sua vez, exigem transferências condicionadas, que impõe aos governos subnacionais a aplicação dos recursos a setores ou funções ou programas específicos.

O que este raciocínio deixa claro é que, muito mais importante talvez que a dimensão do VG, é a sua composição em termos destes determinantes. Podemos notar alguns dilemas fundamentais sugeridos pelos conceitos. Primeiro, há um dilema entre transferências livres e condicionadas. A transferência livre amplia a autonomia dos GSN, mas, em contraposição, diminui o poder da Nação/Federação para, através do governo central, impor padrões de uniformidade na prestação de serviços. O mesmo volume total de transferências pode envolver situações muito diversas deste ponto de vista. O que a sociedade prefere? Ampla autonomia para seus governos regionais e locais, escolhendo quanto querem gastar em educação e saúde e outras rubricas? ou maior poder para seu governo federal para exigir níveis mínimos de qualidade dos serviços, estabelecer sistemas normativos que garantam homogeneidade (por exemplo, criando um sistema nacional de padrões para a educação básica)? Se a escolha é a primeira, o governo central não necessita recursos para financiar programas nacionais, e as transferências podem ser basicamente livres, limitando-se a reforçar os orçamentos dos GSN.

Outro dilema refere-se à dimensão do que poderíamos chamar de *Parcela Redistributiva* nas federações. A Federação (todas elas, sem exceção) deve definir uma determinada parcela da carga tributária, arrecadada pelo governo central, que será destinada especificamente à função de reduzir disparidades horizontais, os chamados sistemas de equalização. O seu tamanho (relativo à carga tributária) vai depender do peso que se atribui, nesta sociedade, à uniformidade na prestação de serviços e à equidade entre os cidadãos e, em segundo lugar, da dimensão das disparidades horizontais. Em geral, as federações mais avançadas (com a possível exceção da Alemanha pós-unificação) apresentam maior proximidade nos níveis de desenvolvimento econômico entre regiões ricas

e pobres, com o que as disparidades em capacidade fiscal são menores assim como os requisitos de recursos para equalização. Em países em desenvolvimento, as disparidades tendem a ser muito maior, o que sinaliza para a necessidade de uma parcela maior da carga tributária para atender a esta função.

Quanto maior o peso das transferências redistributivas (da *Parcela Redistributiva*), maior será, em última instância, a drenagem de recursos das regiões ricas para as regiões pobres, através do sistema tributário. Uma vez que o governo central arrecada a maior parte de sua receita nas regiões ricas, os sistemas de equalização funcionam efetivamente como um mecanismo de transferência de renda entre ricos e pobres. O nível da Parcela Redistributiva será, portanto, definido basicamente por critérios políticos, não há parâmetro técnico que o defina.

Desequilíbrio vertical versus desequilíbrio orçamentário

É essencial, desde logo, ter clara a diferença entre o conceito de equilíbrio vertical federativo e aquele, mais usual, do equilíbrio orçamentário dos governos. Primeiramente, o equilíbrio vertical não é um atributo ou estado de governos individuais, mas do conjunto dos governos da Federação. Ele se refere não à relação receita-despesa de cada governo, mas à distribuição entre os níveis de governo da receita tributária total, expressando o que seria a condição básica para o bom funcionamento da federação no que se refere ao gasto público: que exista boa adequação dos recursos fiscais aos encargos de cada nível de governo.

Em princípio, a forma óbvia de obter o equilíbrio vertical seria conceder a cada governo subnacional o controle sobre impostos que gerassem a receita adequada aos seus encargos. Como vimos acima, isto não é possível, a menos que se aceite o risco de fortes distorções provocadas pelos impostos subnacionais. Esta solução também criaria elevadas disparidades na capacidade de gasto entre governos, exceto na improvável hipótese que todas as regiões tivessem a mesma capacidade econômica. Provavelmente anularia qualquer possibilidade de que o governo central atuasse de forma redistributiva ou na implementação de políticas de âmbito nacional, pois restringiria sua capacidade fiscal. Aqui se impõe, portanto, o *vertical gap*, do qual decorre que o *equilíbrio vertical deve ser obtido não*

*pela simples atribuição de competência tributária, mas principalmente pelo uso das transferências intergovernamentais. Note o Leitor que a proposição acima significa que uma situação entendida como de equilíbrio vertical seria perfeitamente compatível com a existência de desequilíbrios em todos os níveis de governo (o federal com superávit estrutural, os subnacionais com déficit estrutural), se entendemos “desequilíbrios” no sentido estrito, como a diferença entre receitas **próprias** e gastos.*

Esta situação foi objeto de amplos debates na literatura do federalismo fiscal, principalmente na vertente canadense, onde o problema assume maiores proporções. Ela é dificultada pela variedade de conceitos utilizados na literatura. No que podemos chamar “visão convencional” do problema, muitos autores respeitados, como por exemplo, Richard M. Bird, preferem referir o que denominamos acima *vertical gap* com a expressão *vertical fiscal imbalance (VFI)*¹⁵. Esta expressão é enganosa, pois assume implicitamente que haveria “*balance*” só quando cada nível de governo fosse capaz de arrecadar os recursos necessários para dar conta de seus encargos. Qualquer outra situação seria desequilíbrio.

Ora, esta situação não existe em nenhuma federação do mundo, com o que teríamos que dizer que todas têm desequilíbrio vertical. Preferimos entender equilíbrio vertical como uma situação em que os recursos fiscais sejam adequadamente distribuídos entre os governos conforme seus encargos, não importando como se dá a arrecadação destes recursos. Em outras palavras, nosso equilíbrio vertical **pressupõe** o *vertical imbalance* de Richard Bird.

Tal concepção tem sido há muito superada por outra formulação mais moderna, compatível com o papel destacado que os governos centrais assumem a partir do pós-guerra. A diferença básica reside na aceitação de que não só a centralização da arrecadação tributária é mais eficiente como o GC tem um papel importante a cumprir em termo redistributivos e de garantia de direitos sociais equitativos, o que torna legítima a existência de uma parcela da carga tributária que é controlada centralmente e transferida aos governos subnacionais. Deste ponto de vista, a existência estrutural da BV, portanto, faz com que não exista, para nenhum nível de governo, algum

15 Cf. Bird e Tarasov (2002); Breton (1996, p. 197); Bird (2003, p. 6); Ebel (2002, p. 166); Halwood e Macdonald (2005, p. 97).

tipo de equilíbrio orçamentário tradicional no sentido estrito. *Em outras palavras, o equilíbrio vertical é compatível com, e até exige, o desequilíbrio entre receitas arrecadadas e gastos diretos dos diversos níveis de governo.*

1.2 A dinâmica do equilíbrio vertical

Obter alguma aproximação ao equilíbrio vertical é a tarefa mais relevante e ao mesmo tempo a mais complexa que as federações enfrentam na sua função de emular o estado unitário. Aquilo que é, de certa forma, “natural” no processo orçamentário unitário eficiente, transforma-se num pesadelo institucional e fiscal quando lidamos com federações.

A mensuração

Parece intuitivamente lógico e razoável que o equilíbrio vertical seja uma preocupação central nas federações. Esta necessidade decorre da inexistência nelas do dispositivo que naturalmente estabelece este equilíbrio nos estados unitários, o orçamento nacional. No entanto, é virtualmente impossível estabelecer alguma forma objetiva e simples de mensuração dos desequilíbrios verticais. Não se trata apenas do problema da atribuição de encargos, ainda que mesmo esta possa trazer dificuldades quando predominam competências concorrentes como é o caso na maior parte das funções públicas básicas no Brasil. Se vários ou todos os níveis de governo respondem por muitas funções, como se pode estabelecer de forma precisa que um deles tem carência de recursos?

Do ponto de vista técnico, as dificuldades principais se relacionam à mensuração das necessidades fiscais e dos custos de provisão. Se os municípios respondem por toda a educação básica, por exemplo, não é demasiado complexo estabelecer um valor básico para o gasto per capita aluno, mas em muitos países as diferenças regionais em custos, situação geográfica e condições gerais de provisão podem ser muito diferenciadas. Para outras funções do gasto público a definição precisa dos custos envolvidos na provisão pode ser ainda mais elusiva, e não existirem parâmetros objetivos como o número de alunos. Por exemplo, qual seria a base para calcular as necessidades de recursos para atendimento básico de saúde? Já do ponto de vista político o equilíbrio exige a formulação de prioridades na atuação do setor público.

Além destas dificuldades, há outros fatores que tornam difícil estabelecer um conceito unívoco de equilíbrio vertical. Na maior parte das federações há razoável consenso quanto à necessidade de transferências de equalização, o que legitimaria, em princípio, esta parte das transferências verticais. Ainda assim o ponto não é pacífico, pois os estados/províncias mais ricos sistematicamente questionam a dimensão destas transferências, assim como o seu mérito em reduzir as desigualdades. Menor ação redistributiva do GC levaria, evidentemente, a menor VG.

Onde há maiores conflitos, contudo, é na parcela do VG que se efetiva por transferências condicionadas. Estes conflitos não existem porque sejam transferências, mas porque são condicionadas. Em outras palavras, a imposição técnica de que os principais impostos devam ser federais não gera, por si mesma, maiores problemas. O GC poderia arrecadar estes impostos e transferir os recursos de forma livre para os GSN's. Estes com certeza prefeririam esta alternativa, pois ficariam livres do ônus político de tributar seus cidadãos e teriam ampla autonomia orçamentária para alocar os recursos.

Obviamente, o GC resiste sempre a ampliar as transferências livres além da parcela destinada à equalização. Principalmente nas federações onde a competência dos encargos é predominantemente subnacional, a condicionalidade é o único instrumento com que conta o GC para impor suas políticas (e, evidentemente, para reivindicar politicamente a sua realização). O cerne do conflito vertical tende a ser, portanto, a dimensão das transferências condicionadas. Neste caso, torna-se essencialmente um problema político definir se existe ou não um desequilíbrio vertical. Mesmo que o GC transfira recursos que complementem adequadamente os recursos subnacionais para atender a seus encargos, sempre é possível arguir que a dimensão das condicionalidades é elevada demais, que o GC está interferindo através de seu “poder de gasto” nas competências exclusivas dos GSN's, etc.

Em princípio, tem razão os que dizem ser o VFI um conceito elusivo. Não há como definir univocamente uma mensuração do “desequilíbrio”. A razão principal da dificuldade, contudo, reside em que o conceito tem como componente intrínseco um elenco de escolhas políticas

que a federação deve fazer, relativas a equidade, às prioridades setoriais de gasto e inúmeros outros pontos.

A instabilidade

É fácil perceber que há diversos motivos para que o equilíbrio vertical seja relativamente instável ao longo do tempo numa federação.

1) modificam-se, no tempo, os padrões de atribuição de impostos. Durante a IIGG, a arrecadação tributária foi fortemente concentrada nos governos centrais, principalmente pela federalização do IR. No Brasil, a reforma tributária de 1965 concentrou receita no GF.

2) modificam-se no tempo os encargos atribuídos a cada nível de governo, assim como os custos envolvidos na sua realização. Exemplo típico foi o desenvolvimento do estado de bem estar social no imediato pós-guerra, que sobrecarregou em particular os governos centrais e levou a que a federalização do imposto sobre a renda fosse mantida depois da guerra.

2) surgem novos encargos, tais como o cuidado com o meio ambiente. Os governos que respondem por eles têm que ampliar sua parcela na carga tributária.

Resulta disto que o equilíbrio vertical é um resultado que exige constante revisão e acompanhamento, pois no curto espaço de uma década podem ocorrer mudanças nas estruturas de encargos e competências tributárias, tornando desequilibrada a distribuição vertical.

A manifestação

As alterações indicadas acima sempre terminam por colocar em tensão uma dada distribuição vertical. Como esta tensão se manifesta? Sua expressão pode ser apenas política – insatisfação crescente de algum nível de governo com a distribuição vigente – ou pode se explicitar em desequilíbrios orçamentários sistemáticos para algum deles. Não é imediato e preciso associar desequilíbrios orçamentários ao desequilíbrio vertical. Gestão fiscal frouxa e irresponsável por parte de alguns governos pode gerar desequilíbrios, mesmo que, de forma geral exista o equilíbrio vertical. No entanto, quando um conjunto relevante de governos regionais apresenta

desequilíbrios orçamentários semelhantes, fica claro que há algo errado com o equilíbrio vertical.

Estes eventos, em geral combinados, levam a reivindicação por ajuste. Estes processos podem ser dificultados por um fato básico sobre o EV: a proposição de que existe equilíbrio vertical sustenta que, dada a carga tributária, *os recursos disponíveis estão sendo distribuídos de forma proporcional aos encargos dos níveis de governo, consideradas as escolhas políticas*. Note-se que a proposição não supõe que um dado nível de governo receba os recursos **suficientes** para cumprir seus encargos. Se a carga tributária é baixa em relação aos encargos propostos, ou o país é pobre, ou enfrenta uma crise com queda da arrecadação, os recursos serão sempre insuficientes para todos os níveis de governo, e mesmo assim pode haver equilíbrio vertical, no sentido de que nenhum nível está sendo beneficiado à custa de outros. O desequilíbrio vertical refere-se, portanto, à situação **relativa** dos níveis de governo. Uma formulação precisa é:

*VFI [vertical fiscal imbalance] exists if one level of government has fiscal room available to reduce taxes or increase program spending [...] while the other level of government must increase taxes or reduce spending in order to satisfy its intertemporal budget constraint*¹⁶.

A política

Os elementos básicos envolvidos na dinâmica do EV são basicamente quatro:

- Alguma forma de percepção sobre as necessidades fiscais absolutas e relativas cotejadas com a distribuição de receitas vigente.
- A estrutura de competências tributárias.
- A institucionalidade (formal ou informal) que determina as transferências verticais.
- A institucionalidade dos mecanismos de controle do equilíbrio orçamentário dos governos.

¹⁶ Matier et al. (2003). A expressão “*fiscal room*” – espaço fiscal – designa a existência de recursos fiscais não comprometidos.

A alternativa virtuosa para o tratamento do EV depende de um acordo político sobre o primeiro item. Este tanto pode se apoiar numa estimativa detalhada e rigorosa de necessidades e custos, como na Austrália, ou pode decorrer do trabalho de uma comissão especial não subordinada ao governo federal, que se apoia num detalhado processo de consultas e negociação intergovernamental, como na Alemanha e, principalmente Índia.

Se este acordo político existe, é menos problemático fazer o ajuste, ainda que as diversas opções – impostos ou transferências – possam envolver diferentes impactos sobre agentes e regiões, trazendo algum conflito.

Quando não existe o acordo, ou, pior, não existe a menor base empírica para avaliar necessidades e custos, o processo de ajuste dinâmico passa a depender de um processo homeostático, a partir do primeiro e do quarto elementos indicados acima. A percepção de algum dos atores – governos federal ou regionais – quanto à existência do desequilíbrio origina busca de compensações, através de exigências de alterações na estrutura de competências ou nas transferências.

Sempre que houver atribuição exclusiva de encargos, os governos que respondem por determinados encargos alinharão em seu apoio os grupos de interesse e lobbies da sociedade civil e da economia para quem aquele serviço tem relevância. Se as competências são concorrentes, este alinhamento pode ser menos consistente.

Quando o desajuste se expressa em desequilíbrios orçamentários, o desenvolvimento vai depender, entre outras coisas, do quarto elemento indicado acima: os arranjos de que dispõe a federação para lidar com desequilíbrios orçamentários, principalmente dos GSN's. Em países onde os procedimentos de *bail out*¹⁷ não são aceitos (por exemplo, Estados Unidos) é forçosa uma definição sobre a natureza do desequilíbrio. Se o diagnóstico político for de desequilíbrio vertical, medidas corretivas tem que ser adotadas neste âmbito. Caso contrário, se o problema for individual de um ou alguns governos, é forçoso o ajuste individual, sem alteração na

¹⁷ *Bail out*, neste contexto, é o procedimento pelo qual o governo federal atua como prestador em última instância e socorre governos subnacionais em desequilíbrio orçamentário, assumindo suas dívidas ou substituindo o prestador privado.

distribuição vertical. Em geral, quando não existe o *bail out* institucionalizado, o equilíbrio orçamentário dos governos regionais é forçado por leis fiscais próprias e/ou pelos mecanismos do mercado de crédito. São conhecidos os casos de falência de municípios e estados norte-americanos.

Nos casos em que o *bail out* é institucionalizado, em geral isto é acompanhado por alguma forma de controle do GC sobre o endividamento dos GSN's. O caso brasileiro é um exemplo importante desta situação. Até início dos anos 2000 existia esta combinação. Nestes casos, uma alternativa para gestão de instabilidade na distribuição vertical pode ser flexibilizar acesso ao crédito pelos GSN's. Quando há resistência à alteração da distribuição vertical, a única saída para os desequilíbrios orçamentários é esta, e é secundário se os GSN's se endividam no mercado, junto ao governo federal ou o governo federal assume a dívida dos GSN's, e nestes dois casos se endivida ele mesmo.

Mais interessante, por ser mais rara, é a situação em que é o governo federal que se vê em situação de desequilíbrio orçamentário. Sendo, em geral, o agente financiador de elevadas transferências de que dependem os GSN's, coloca-se a questão política de quem vai pagar a conta do ajuste federal. Este foi o caso do Canadá, onde, num determinado momento dos anos 80, o governo federal enfrentou forte desequilíbrio orçamentário. Ele próprio patrocinou e implementou, de forma contundente, um processo de socialização do ajuste, reduzindo por alguns anos os repasses para as províncias. Não é garantido, e nem sempre ocorre, uma postura solidária entre governos nestas situações. Note-se que em casos como este é crucial a existência de transferências regulares, constitucionais, ao invés de transferências discricionárias, que dependem de decisão a cada ciclo orçamentário.

Arranjos institucionais dedicados ao equilíbrio vertical

As dificuldades de toda ordem elencadas acima explicam porque poucas federações chegam a constituir dispositivos institucionais explícitos para lidar com o desequilíbrio vertical. Mas, evidentemente em todas elas deve existir algum processo de revisão da distribuição vertical, ainda que rústico e indireto, para evitar acúmulo de tensões que comprometa a coesão

federativa. Aqui pode ser interessante recorrermos a um raciocínio por tipos ideais que nos auxilie a analisar a ampla diversidade de situações existente.

Nossa premissa básica é que, dada a tendência generalizada nas federações para concentração no GF da maior parte da arrecadação, a institucionalidade voltada para o problema do equilíbrio vertical se define essencialmente pelos mecanismos que logram regular/ajustar, ao longo do tempo, a dimensão das transferências verticais do GF para os governos subnacionais.

É evidente que o ajuste vertical pode ser também realizado através de uma mudança nas competências tributárias. Com poucas exceções, esta não tem sido a tendência dominante. Os sistemas tributários se consolidaram no final do século 20, com a generalização dos IVA's, definindo um padrão de apropriação da receita arrecadada que, em geral, se concentra no governo central. Têm sido raras as tentativas de lidar com o equilíbrio vertical por modificações nas competências tributárias. A observação da história dos sistemas tributários no século vinte indica que as mudanças realizadas foram inspiradas por razões de ordem técnica tributária, tiveram viés centralizador e foram seguidas de alterações nas transferências para corrigir seu impacto na distribuição vertical.

Vamos propor, em caráter provisório, três modelos ou padrões que talvez permitam descrever grande parte das experiências existentes. Estes padrões se diferenciam pelo tipo de atuação que se atribui ao governo federal, e pelo grau em que a Federação desenvolve, politicamente, uma “consciência coletiva” em relação ao problema do equilíbrio vertical.

Num primeiro caso, temos a situação em que a federação reconhece explicitamente o Equilíbrio Vertical como um problema central, e busca desenvolver instituições voltadas para seu equacionamento. A característica destes casos é a existência de normas que:

- Exigem, a intervalos regulares, alguma forma de análise e avaliação do EV, e
- Disponibilizam instrumentos para a correção necessária na distribuição vertical.

Isto pressupõe reconhecer que se deve avaliar, de alguma forma precisa ou aproximada, a dimensão dos encargos de cada nível de governo, e ajustar a distribuição vertical a este perfil dos encargos. Há três casos interessantes em que esta prática é aplicada. Num caso extremo, a Índia tem o sistema institucionalmente mais flexível dentre todas as federações existentes. Seu sistema fiscal é baseado no conceito de planos quinquenais, e, portanto, não existem dispositivos constitucionais permanentes relativos à distribuição de recursos. A cada cinco anos é empossada uma “Comissão de Notáveis”, conhecida como *Finance Commission*, cuja missão é estabelecer as bases para o funcionamento fiscal do país para os próximos cinco anos. Uma das funções desta comissão é estabelecer diretamente qual a parcela das receitas federais que deve ser transferida para governos subnacionais. Até 2000, o país utilizava um sistema semelhante ao brasileiro, de compartilhamento dos principais impostos federais com governos subnacionais. A partir daí o sistema foi modificado para a definição de um percentual agregado que incide sobre a totalidade das receitas federais. Atualmente, este percentual tem girado em torno a 30-33% das receitas. A Comissão encaminha um detalhado e profundo diagnóstico da situação fiscal, o que é antecedido de extensas negociações com os governos estaduais e federal. Em princípio, a Comissão não é subordinada ao governo central, e sua proposição final assume o formato de uma recomendação, que o governo pode ou não aceitar. Em toda a história deste sistema – sete décadas – apenas uma vez uma recomendação da comissão foi parcialmente rejeitada. Isto se deve fundamentalmente a que ela resulta de extensas negociações intergovernamentais¹⁸.

Uma solução semelhante, mas menos radical, é dada pela Alemanha. A atribuição de impostos é configurada de forma a permitir ajustamentos verticais periódicos através do IVA. O imposto de renda é partilhado entre os níveis de governo com a divisão fixada na Constituição, o que a torna mais difícil de alterar. Já o IVA (Imposto sobre Valor adicionado), que é também partilhado, exerce o papel de instrumento de ajuste fino, e sua distribuição é definida em lei ordinária. A cada cinco anos, uma comissão fiscal avalia o equilíbrio vertical, e define eventualmente uma

18 Para aprofundamento, ver Prado (2006, cap. 3).

mudança nos percentuais de rateio do imposto entre governo federal, l nder e municípios (Prado, 2006, cap. 2).

Uma terceira possibilidade   sugerida pelo modelo austríaco. O equilíbrio vertical   equacionado por um sistema que tem como base uma complexa regulamentac o do compartilhamento dos principais impostos federais com os governos subnacionais. Negocia o política entre os governos chega a uma defini o de uma dada composi o do compartilhamento por um período definido, em geral quatro anos, a qual   definida em lei a partir da Câmara Alta (Bundesrat).   semelhante ao modelo indiano, apenas prescinde da existência de um “conselho de sábios” na forma adotada na  ndia¹⁹.

Note-se que uma característica destes modelos   que a distribui o vertical fica relativamente est tica por um período determinado, aquele entre as avalia es. Isto pode ser uma desvantagem em períodos de mudanças maiores nas condi es fiscais do país.

Estes são sistemas que partem diretamente da pergunta básica e simples: qual a parcela da carga tributária que deve ser destinada aos governos subnacionais? Neles se explicita uma instância de negocia o, seja diretamente intergovernamental, seja através de uma comissão independente que atua como mediadora, na qual de alguma forma se encaminha uma avalia o da dimensão do desequilíbrio vertical e são definidas recomenda es para seu equacionamento. Dadas as enormes dificuldades que se colocam para uma mensura o precisa das dimensões que definem o EV, já analisadas,   evidente que estes arranjos dependem em grande parte da aceita o política das negocia es que compõe o processo, mesmo que as medidas adotadas não estejam firmemente apoiadas em mensura es precisas.

Outro ponto importante   que o equilíbrio vertical não   plenamente ajustado através destes expedientes, inclusive porque eles são realizados a intervalos longos. Estas medidas fazem essencialmente o ajuste grosso da distribui o, restando para as transferências discricionárias complementares eventuais corre es.

19 Ver Kiefer (2003).

A segunda alternativa não aleatória para lidar com o EV não exige criação de instituições específicas de mensuração e negociação, mas depende de uma atuação forte e decisiva do governo central. Neste caso, **o orçamento federal assume, de certa forma, o papel que é exercido nos governos unitários pelo orçamento nacional.** É dele que derivam as decisões principais sobre a dimensão das transferências verticais que, em última instância, determinam o ajuste vertical. Estes casos se caracterizam por um elevado volume de transferências verticais discricionárias, cuja dimensão e natureza não são definidas constitucionalmente, mas são objeto de definição em tempo de um orçamento anual ou, no máximo, definição para períodos de alguns anos. Isto equivale a atribuir ao orçamento federal o papel de avaliar e definir o equilíbrio vertical. Vejamos os casos.

O caso paradigmático aqui é a federação australiana. Os governos provinciais e locais têm limitado poder de arrecadação, a maioria dos impostos fortes é de competência federal. Por outro lado, a execução dos serviços públicos é predominantemente subnacional, com o que se exige um elevado montante de transferências verticais. O aspecto notável da federação australiana é que metade destas transferências é essencialmente discricionária, ou seja, não são reguladas legalmente e são decididas em tempo de orçamento anual, resultando, em geral, em transferências condicionadas a usos específicos (*conditional grants*). Isto significa que o orçamento federal, onde estas transferências são negociadas, é o *locus* essencial onde o equilíbrio vertical é ajustado. Uma dimensão variável dos recursos federais é transferida às províncias, realizando o ajuste vertical. Note-se que as províncias discutem no bojo do orçamento federal grande parte da alocação de recursos que lhes será destinado. O grande mérito deste sistema é que, ao preservar papel importante para o orçamento federal, admite a existência de uma inusitada (para federações) dimensão de planejamento nacional na prática orçamentária, pois os projetos e recursos serão discutidos de forma integrada sob uma perspectiva nacional.

Vale ressaltar que na Austrália não existe qualquer processo institucionalizado de definição e equacionamento do EV. Ele resulta do processo político, no âmbito do orçamento nacional, que define a dimensão e a composição das transferências discricionárias verticais.

Outro caso relevante que pode ser enquadrado neste segundo padrão é o Canadá, embora existam algumas diferenças importantes e muito ilustrativas. Ao contrário da Austrália, o Canadá é uma federação onde a decisão orçamentária é fortemente descentralizada, com grande autonomia e diversidade entre as províncias. Isto estabelece a principal diferença em relação à Austrália: a presença de transferências condicionadas é irrelevante, com o que o orçamento federal não se torna *locus* de decisões alocativas. No entanto, os encargos executivos são concentrados quase exclusivamente nos governos provinciais. Isto exige, tanto como na Austrália, transferências de grande porte oriundas do governo federal, mas no Canadá elas são na sua quase totalidade transferências livres, ou com grau muito baixo de condicionalidade. Há dois grandes dispositivos que transferem recursos às províncias. O primeiro é o sistema de equalização, que transfere recursos livres para todas as províncias que tenham receita própria abaixo da média nacional, igualando sua receita a esta média. O segundo, e mais importante pela elevada dimensão dos recursos envolvidos é o *Canadian Health and Social Transfers (CHST)*, pelo qual o governo federal transfere elevado montante de recursos em uma base per capita. Ponto importante é que estas transferências tem uma vinculação extremamente vaga, tem que se dedicadas a “gastos sociais”, sem maiores detalhes.

A diferença relevante em relação à Austrália é, portanto, que o orçamento federal canadense decide apenas a dimensão da transferência vertical do CHST, e, desta forma, realiza de fato um ajustamento do equilíbrio vertical. Mas, sendo estas transferências virtualmente livres, a sua alocação específica será determinada pelos orçamentos provinciais. Na Austrália, sendo grande parte das transferências condicionadas, é no orçamento federal que se decide efetivamente a alocação de grande parte do gasto, embora se deva registrar que, da mesma forma que no Canadá, as transferências do sistema de equalização, que compõe a outra metade das transferências verticais, são totalmente livres.

De qualquer forma, o que queremos destacar é que, *nestas duas importantes federações, existe um mecanismo, centrado no orçamento federal, que de alguma forma funciona como regulador do equilíbrio vertical. Na Austrália, as províncias atuam no debate orçamentário, buscando ampliar sua parcela nos recursos federais. No Canadá, a pressão é pela dimensão dos*

*recursos repassados pelo CHST, o qual atua como mecanismo de ajuste fino da distribuição vertical*²⁰.

Isto leva a que os conflitos pelo equilíbrio vertical assumam caráter distinto em cada federação. Na Alemanha e na Índia, eles acabam sendo condensados na atuação das comissões responsáveis, que consolidam os conflitos e negociações entre níveis de governo. No Canadá e Austrália, o conflito é introjetado no orçamento federal, de alguma forma.

Mesmo que se parta de uma situação ideal onde há total adequação recursos-encargos, a dinâmica das demandas sociais e da dinâmica econômica trará inevitavelmente desequilíbrios. Bases tributárias variam, preferências surgem e se modificam. Portanto, deriva-se daí a recomendação normativa básica da necessidade de instituições de negociação. O caso canadense, contrastado com o alemão e indiano, é ilustrativo. Nos dois últimos países o conflito em torno ao *vertical gap* é menor, pois existem dispositivos de negociação. Os conflitos, na Alemanha, incidem sobre a dimensão horizontal, não sobre a vertical. Já no Canadá e em menor dimensão na Austrália, onde não existe qualquer mecanismo de ajuste, a questão do VI é assunto relevante. Note-se, adicionalmente, que nos dois países o instrumento de ajuste vertical é centrado nas transferências condicionadas (CHST no Canadá e discricionárias na Austrália) nos dois casos revelando alguma ingerência do GF na “autonomia” das províncias. Sintomático que o debate sobre VG e VFI tem maior destaque na literatura canadense e australiana.

A terceira alternativa: “corpo a corpo político”, ou “quem pode mais chora menos”. Descrevemos acima situações onde, de uma forma ou outra, através de “corpos institucionais exógenos” ou através da operação mesma do orçamento federal, as federações logram constituir um processo de ajustamento da distribuição vertical de recursos. *Existem, contudo, federações onde arranjos institucionais como estes não existem, ou são muito rústicos e limitados. Nestes casos, onde claramente o Brasil se enquadra, o ajuste vertical vai se dar (ou não) ao sabor das forças políticas que controlam governos regionais e governo federal.* Em federações onde as relações

20 Vale notar que o outro componente principal das transferências é o sistema de equalização, o qual tem um critério próprio pelo qual o volume de recursos transferidos depende diretamente da dimensão das desigualdades em receita própria entre as províncias (maiores detalhes sobre este sistema no Ensaio 4 deste livro, e também em Prado, 2006, cap. 3).

intergovernamentais são pouco competitivas, desenvolvendo formas sólidas de cooperação entre governos, podem surgir mecanismos informais que, nos momentos em que o desequilíbrio vertical fica mais agudo, encaminham soluções. Quanto esta cooperação é limitada, o processo tende a se dar pela acumulação de tensões até algum tipo de crise no chamado “pacto federativo”, que venha a impor mudanças drásticas. Iremos ver à frente que este é o caso no Brasil.

Podemos ser relevante retomar aqui uma diferenciação que utilizamos no início deste ensaio. De forma esquemática, desequilíbrios verticais podem ter sua origem em razões exclusivamente fiscal-financeiras, quando se modificam as receitas dos governos, mas não se alteram os encargos, ou vice-versa, ou seja, em alguma forma intencional (política) ou natural de modificação nos encargos dos governos. Quando as federações contam com algum arranjo institucional adequado para lidar com o EV, é indiferente a origem do desequilíbrio. Qualquer que seja ele, o ajustamento é, de alguma forma, realizado.

Por exemplo, a mais geral e frequente forma de alteração nos encargos, nos tempos atuais, é a opção pela descentralização. A descentralização bem realizada é, no essencial, uma opção intencional pelo desequilíbrio vertical através do deslocamento de encargos, que tem, como contrapartida simultânea, um ajuste na distribuição dos recursos. Os dois processos têm que ser planejados de forma coordenada: uma vez definida a dimensão dos encargos deslocados, define-se o reajuste na distribuição dos recursos. Infelizmente, nem sempre isto ocorre. Em federações menos desenvolvidas há registros de transferência de encargos do governo central sem a correspondente cessão dos recursos, o que cria de imediato um desequilíbrio vertical.

De forma geral, e idealmente, sempre que a federação decide ou enfrenta alterações na estrutura das demandas por serviços, deveria operar a emulação do orçamento unitário. As novas demandas devem ser mensuradas, devem ser reavaliadas as prioridades perante as funções já existentes, e tudo isto “traduzido” para uma nova distribuição de recursos e encargos entre governos.

Um exemplo simples: a intenção de ampliar, se possível dobrar, no prazo de cinco anos, o volume de gasto com educação básica, numa

federação com encargos concorrentes e numa situação de razoável equilíbrio vertical. Tal projeto pode ser viabilizado por dois caminhos básicos, não excludentes: uma elevação da carga fiscal, ou o remanejamento de recursos pela redução do gasto em outros setores. Ambas as opções, na federação, envolvem estabelecer prioridades que afetam de forma diferenciada os governos. Qual imposto aumentar? Quais gastos contingenciar e em que dimensão, ou então quais os setores (e governos) onde buscar aumentos de eficiência e produtividade para liberar recursos?

Uma situação em que a federação não tem maturidade política e institucional para realizar mesmo que de forma aproximada este processo que é, de fato, de “orçamentação nacional”, levará a formas alternativas, *second bests*, pelas quais a federação vai buscar alguma aproximação a um equilíbrio vertical parcial.

Tal situação é de particular importância nos casos de constituição inicial ou ampliação de direitos sociais, como ocorreu nos países desenvolvidos no pós-guerra e ocorre no Brasil pós 88. Criam-se repentinamente demandas novas de grande porte, que, usualmente, deveriam ser enfrentadas por uma revisão ampla do “orçamento nacional”, tal como descrito acima. Se o país tem uma tradição estrutural de competências exclusivas nos encargos, como no Canadá, as opções serão polarizadas: ou se abandona o projeto de ampliação dos serviços, ou se encontra uma forma de prover, para os governos responsáveis, os recursos necessários para a tarefa.

Nos interessa o caso em que as competências não são nitidamente atribuídas a este ou aquele governo, ou seja, quando há uma situação difusa de competências concorrentes como ocorre no Brasil e em muitas outras federações. Se a federação não é capaz de realizar a “orçamentação nacional”, e não há uma especificação precisa de quem responde pelos serviços, pode-se evoluir para um modelo que chamaríamos de *equilíbrio vertical setorial*, uma alternativa precária pela qual a federação não consegue estabelecer o equilíbrio vertical amplo, mas consegue ajustar encargos e recursos em determinados setores, aqueles considerados prioritários ou (o que, de certa forma, dá no mesmo) aqueles onde existem grupos de interesse fortes o suficiente para impor um determinado nível mínimo de gasto.

A simulação do “orçamento nacional” numa federação é tarefa complexa, pois não tem como referência e guia a estrutura hierárquica do Estado Unitário. É tarefa essencialmente política, a ser enfrentada pelo recurso a *intrastate federalism*, formas diversas de cooperação intergovernamental, ou, nos casos onde existe maior centralização de decisões, pela constituição de corpos específicos. É compreensível, portanto, que se desenvolvam soluções parciais, ou seja, que determinados setores de intervenção sejam capazes de lograr (pelo próprio esforço de seus quadros intergovernamentais) ou sejam conduzidos (por decisões políticas derivadas da pressão de interesses diversos na sociedade) a criar alguma forma de organização de trabalho setorial.

Vamos ver abaixo que o Brasil é um caso típico em que o equilíbrio vertical acabou sendo desmembrado em diferentes equilíbrios setoriais, cada um deles obtido pelo desenvolvimento de instituições específicas: a educação com o Fundeb e a saúde com SUS. Em tal modelo, alguns setores de gasto público – aqueles politicamente mais fortes qualquer que seja o motivo – são estruturados em sistemas que garantem uma divisão de recursos e encargos razoavelmente organizada entre governos, enquanto os demais setores de intervenção ficam relevados à vala comum do debate orçamentário anual. Isto cria uma situação peculiar: podemos olhar um setor específico e constatar que ele apresenta razoável equilíbrio vertical, mas o conjunto do gasto público pode apresentar graves e profundos desequilíbrios.

Momento adequado para ajuste vertical

Uma última observação cabe aqui, com relação às estratégias de ajuste discutidas acima. Para todas elas, até mesmo para o caso da terceira alternativa, é evidentemente mais fácil fazer ajuste vertical em períodos de crescimento econômico do que em fases recessivas ou estagnantes. A razão é óbvia: receitas crescentes tornam mais fácil alterar a posição relativa de governos tanto vertical como horizontalmente. Se a receita não cresce, mudanças na distribuição irão impor perdas reais para alguns. Se, por outro lado, a receita adicional gerada pelo crescimento for utilizada para beneficiar seletivamente governos ou níveis de governo, não haverá perdas absolutas para ninguém. Por interessante e verdadeira que possa ser esta constatação, é de pouca valia, pois são raros os casos em que períodos de

bonança foram aproveitados para operar ajustes. Em geral, os ajustes são cobrados quando a crise gera pressão sobre os governos.

1.3 Conclusões: destacando uma qualificação essencial

Como já ressaltamos na introdução a este conjunto de ensaios, em muitos casos o tratamento teórico se distancia muito da prática analisada na situação brasileira. Talvez o caso mais agudo se apresente neste ensaio. O Leitor provavelmente terá ficado com a impressão de que estamos tratando de algum mundo imaginário ideal, quando aprofundamos tantos aspectos teóricos de um problema que, na federação brasileira, é totalmente nebuloso, confuso e quase impossível de ser apreendido quantitativamente.

Onde reside o aspecto crucial que torna quase impossível a explicitação e o tratamento do problema vertical no Brasil, enquanto ele se torna mais concreto e administrável em federações desenvolvidas? A nosso ver, o ponto reside em que a explicitação da situação da distribuição vertical depende essencialmente de que exista uma definição clara dos níveis e padrões de serviços públicos que cabe a cada nível de governo executar no amplo processo de emulação do Estado Unitário, combinando (essencial) a uma postura cidadã de cobrança sobre o Estado para garantir níveis aceitáveis destes serviços.

Em outras palavras, o desequilíbrio vertical pode ou não se expressar com maior força no contexto político da federação. Duas situações são importantes para determinar a persistência ou até mesmo o mascaramento do desequilíbrio vertical.

1) as atribuições para cada nível de governo não sejam claramente definidas

2) a sociedade não tenha desenvolvido o requisito político de um determinado padrão na prestação de serviços,

De forma geral, o desequilíbrio se manifesta politicamente quando um nível de governo tem atribuições claramente definidas (mesmo não sendo exclusivas) e a sociedade estabelece um padrão mínimo de serviços a serem prestados. Nestas condições, aquele serviço ou produto tem um lugar mais rigidamente definido no orçamento do governo, na medida em que a

estrutura de custos de provisão, dada a produtividade, se reflete no orçamento dada a rigidez das exigências de qualidade e quantidade.

Se a responsabilidade deste nível de governo não é bem definida, e/ou não existem padrões que, não obedecidos, implicam custo político elevado, o serviço/produto pode ter sua provisão ajustada a uma determinada dotação orçamentária possível, e que não pode ser avaliada quanto à sua suficiência porque não existe um critério absoluto. O critério é político, e seria dado pela exigência social de um determinado padrão. Neste caso, a insuficiência de recursos não se expressa politicamente nas relações intergovernamentais.

Na medida em que a dotação total de recursos para um dado nível de governo se reduz relativamente (ou seja, cresce menos que seus encargos), este tipo de ajustamento “do produto aos recursos existentes” será realizado em diversos setores, dependendo da força política relativa dos beneficiários de seus produtos ou serviços, tal como analisamos algumas páginas acima. Se o processo for muito longo, é evidente que surgirão pressões para revisão da distribuição vertical. No entanto, enquanto o “ajuste” se der sobre o setores e serviços cuja clientela é dispersa e não organizada, a situação pode ser mantida (até que apareçam, por exemplo, as “manifestações de junho de 2015”).

Se a atribuição de encargos é concorrente e não especializada (situação rara) o atendimento às demandas é, de fato, do Estado como um todo. Se um nível de governo não atende, o outro pode atender. Nas situações mais frequentes, contudo, mesmo onde há concorrência de encargos ocorre especialização por nível de governo: é o caso da educação no Brasil.

Estas observações levam claramente à conclusão de que, de fato, a emergência/explicitação política do desequilíbrio vertical, assim como sua mensuração, depende do desenvolvimento de uma percepção clara, por parte da sociedade em geral, de padrões mínimos na prestação de determinados serviços. Na medida em que o nível mínimo de gasto seja assim definido, os governos são forçados a buscar alguma forma de ajustamento, transferindo encargos ou transferindo recursos. Na medida em que estas exigências de nível mínimo se ampliem para maior quantidade de produtos/serviços, o espaço de manobra e ajustamento disponível para os governos se reduz.

Em contraste, nas sociedades (como é o caso dos países em desenvolvimento) em que a percepção social sobre determinados padrões e níveis mínimo de serviços é mais frágil, em última instância não temos base objetiva para denunciar a existência do desequilíbrio vertical. Ele vai se manifestar de forma indireta e insidiosa, pelo desequilíbrio Inter setorial na qualidade e na abrangência dos serviços prestados.

2 O (des)equilíbrio vertical na federação brasileira

Há uma enorme distância entre a discussão dos itens anteriores e a análise que pode ser feita da distribuição vertical na federação brasileira.

Primeiro e principalmente, porque não existe no Brasil a mais remota percepção do problema do equilíbrio vertical como um processo a ser controlado através de instituições apropriadas. A distribuição vertical aqui cai, plena e caricaturalmente, no terceiro modelo que indicamos acima: “quem pode mais chora menos”, ou “todos contra todos”. Com toda certeza esta é apenas uma das consequências do quadro geral de competição acirrada, “cisão macroregional” e vocação centralista que descrevemos no Ensaio 2.

Em segundo lugar, qualquer análise empírica do problema fica totalmente comprometida como, aliás, qualquer análise fiscal no Brasil, pelo fato de que só existem dados fiscais confiáveis a partir de 1980, para aspectos macrofiscais, e a partir de aproximadamente 2000/2 para temas federativos. A partir de meados dos oitentas, por exigência legal, a STN passou a disponibilizar dados brutos de balanços subnacionais, sem virtualmente nenhum tratamento e compatibilização. Para muitos dos anos iniciais, estes dados são resumidos e praticamente inúteis. Apenas a partir da Lei de Responsabilidade fiscal pode-se dizer que eles são medianamente confiáveis. Também no que se refere à situação orçamentária não existem dados de resultado fiscal por estado consolidados, a menos que se consulte 27 secretarias da Fazenda. Existe apenas o dado do Banco Central, agregado para nível de governo.

A rigor, para uma observação de longo prazo só podemos contar com dados muito agregados relativos a arrecadação, transferências totais e receita final disponível por nível de governo. Estes dados, para uma serie mais longa, não permitem detalhes por impostos, por rubrica de gasto, assim como não permite abrir por estados.

Como já examinamos em detalhes no Ensaio 2, a federação brasileira se caracteriza por um nível elevado de conflito federativo e por um baixo ou nulo grau de cooperação horizontal entre governos regionais. Uma das principais consequências desta atrofia dos mecanismos de negociação intergovernamental 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 da federação para estabelecer mecanismos periódicos 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. Se não há institucionalização do ajuste vertical, é racional que os agentes busquem sempre, a cada momento em que dispõe de vantagens políticas, inscrever na Constituição algum “direito” sobre os recursos fiscais.

Por outro lado, inexistiu até hoje qualquer iniciativa que buscasse encaminhar as bases para uma análise de necessidades fiscais e custos de provisão, assim como políticas consistentes para lidar com as desigualdades que se verificam nestes tópicos. É possível que nos meios técnicos de setores específicos, como saúde, educação, segurança, infraestrutura de transportes, existam, a partir de algum momento do passado recente, informações que permitam traçar este perfil de custos fiscais. Nunca se cogitou de utilizar estas informações para obter uma avaliação dos diferenciais inter-regionais de necessidades fiscais. A tarefa exigiria com certeza alguns anos, mas é perfeitamente factível com algumas melhorias no estágio atual de nossas bases informacionais de governo.

Finalmente, nos momentos de inflexão em que alterações significativas foram introduzidas – 1965 e 1988 – o problema do equilíbrio vertical não foi colocado. Em 1965 as mudanças relevantes se deram apenas na distribuição dos recursos, não houve revisão relevante de encargos. Há indícios de que a preocupação com a manutenção do *status quo* distributivo fez parte da análise dos legisladores, pois a concepção dos fundos de

participação se destinava a compensar uma inevitável centralização federal da receita. Não houve, contudo, qualquer análise sobre ser ou não esta distribuição adequada. Já em 1988 tanto a estrutura de encargos como a apropriação de recursos foram modificadas, mas não há notícia de que alguma projeção de médio e longo prazo fosse realizada para avaliar o equilíbrio vertical. Pelo contrário, o teor da constituinte foi o de um “acerto com o passado”, a recuperação das perdas sofridas pelos GNS’s durante o regime militar. Não se cogitou de olhar para o futuro, saber se a nova estrutura de recursos era compatível com os novos e relevantes encargos que foram criados.

Dado tudo isto, esta seção 2 acaba sendo, na realidade, apenas uma descrição detalhada da evolução, em grande medida aleatória e sem qualquer planejamento, da distribuição vertical de recursos na federação brasileira, ou seja, a história do (des)equilíbrio vertical. Iremos abordar o problema em duas grandes etapas: o período autoritário iniciado em 1964 (seção 2.2), cujo início baliza também o estabelecimento da maior parte das instituições fiscais do Brasil moderno, e o período da Constituição de 1988 até o presente (seção 2.3). Após esta análise do período longo, aprofundamos dois pontos importantes utilizando dados mais recentes: abrimos a composição das transferências verticais, na seção 2.4, e discutimos o esvaziamento dos fundos de participação, na seção 2.5. Iremos lidar com algumas perguntas simples: quais os determinantes da distribuição vertical nestes períodos, quais os pontos de inflexão ocorridos, e principalmente, quais os motivos para que não tenha havido nenhum progresso político e institucional na lida com este tema.

Elementos gerais da situação fiscal-federativa no período

Antes de iniciar nossa análise, é conveniente destacar aqui alguns elementos fundamentais que compõe o pano de fundo empírico destes processos. A começar pela evolução da carga tributária, que é exposta no Gráfico 3.1 e a evolução do PIB, Gráfico 3.2, para permitir o cotejamento. Este é um ponto de partida óbvio, pois expõe a evolução do montante de recursos a serem distribuídos verticalmente. Ainda que o crédito ofereça

algum espaço para variações, a carga é o determinante básico do poder de gasto.

Gráfico 3.1
Carga Tributária – Brasil 1947-2012

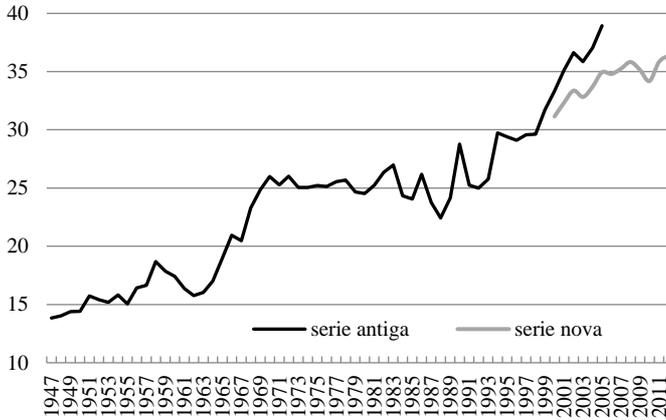
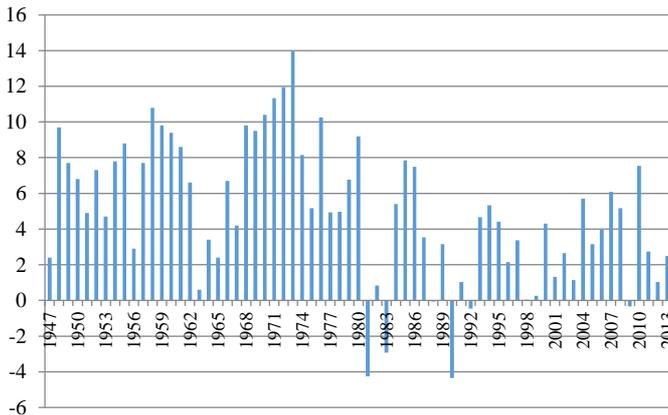


Gráfico 3.2
Taxa de crescimento real do PIB – %



Na primeira metade do século 20, a carga não chegava a 10% do PIB²¹. No período que nossos dados cobrem, ainda até 1955 limita-se a 15%. Com o período de forte expansão econômica nos anos cinquenta ela ameaçou uma elevação, mas retornou aos 15% com a recessão de 1963-65.

A carga tributária vai subir rapidamente até 1970 para o patamar de 25%, efeito resultante, na maior parte, das reformas tributária e financeira da segunda metade dos sessenta, patamar este mantido sem oscilações fortes até 1978/9. O período mais agudo da centralização autoritária ocorre, portanto, com carga tributária estagnada, o que sem dúvida acirra a competição pelos recursos e reduz o espaço fiscal para o GF fazer concessões. Os anos oitenta são um período de alta instabilidade na carga, em torno a nítida tendência de queda, atingindo 22% em 1988, seu ponto de mínimo. Como veremos, este foi o período em que os governos estaduais recuperaram participação na receita. A partir de 1990, constata-se uma tendência sistemática à sua elevação, ainda que com fortes oscilações. Define-se inicialmente um novo patamar por volta de 26-27% entre 1990-93, saltando depois de 1994 para o nível médio de 30%. A partir de 1999 a carga tem um novo surto de expansão, atingindo os 35% no período 2005-2009.

Temos um problema com estas séries, devido à mudança na metodologia do cálculo do PIB introduzida em 2007. Ela levou a uma forte elevação do PIB, principalmente devido a inclusões na produção de serviços. A série foi revista retroativamente apenas até 2000, o que nos impede de obter uma observação contínua e uniforme.

Nosso conjunto principal de dados está contido nos Gráficos 3.3 a 3.8 abaixo, reunidos para permitir uma melhor comparação. Eles são a referência básica para toda a análise que se segue. É conveniente algum esclarecimento sobre o método de construção dos dados, em benefício dos leitores não especializados.

21 Em 1947 chegava apenas a 7,5% do PIB, cálculos feitos pelo Autor a partir das Estatísticas do Século XX – IBGE.

Primeiro, registro que as series apresentadas nos Gráficos 3.3 a 3.7 são resultado da junção de dados de diversas fontes para períodos diversos. Não há incompatibilidades de grande monta entre as metodologias, mas as séries não são metodologicamente homogêneas. Tendo em vista que nossa análise fica limitada às tendências gerais da distribuição, estes dados são satisfatórios.

Os cinco primeiros gráficos expõem essencialmente as três variáveis centrais para a análise do equilíbrio vertical. Primeiro apresenta-se a arrecadação por nível de governo, o que demonstra o resultado da estrutura de competências tributárias. Este dado indica exclusivamente quem arrecada a receita, independentemente de sua destinação posterior. O dado é apresentado em relação ao PIB nacional e na sua composição percentual entre governos (Gráficos 3.3 e 3.4).

Os gráficos seguintes apresentam a receita final disponível por nível de governo, ou seja, a receita final de que dispõe cada governo após terem sido realizadas todas as transferências intergovernamentais previstas no sistema, também em PIB e composição percentual (Gráficos 3.5 e 3.6). A diferença entre os dois dados – arrecadação e receita disponível – é, evidentemente, dada pelas transferências federais totais, que são destacadas no Gráfico 3.7, em três versões: porcentagem da receita federal, porcentagem da carga tributária e porcentagem do PIB. O Gráfico 3.8, finalmente, destaca a principal fonte de receita dos governos estaduais, o ICMS.

Essencial ressaltar que nestes gráficos e em toda a análise deles derivada, estaremos nos referindo apenas às chamadas “transferências constitucionais”, ou seja, aquelas determinadas por dispositivo legal. Omitimos, nesta análise, as transferências voluntárias ou discricionárias, aquelas que são decididas em cada orçamento. Isto acontece porque para estas últimas não há dados consistentes de longo prazo. Na seção 2.4 apresentamos dados para um período recente mais curto, que inclui estes importantes fluxos.

Conjunto de gráficos sobre receita arrecadada e disponível

União — Estados — Municípios - - - - -

Gráfico 3.3
Arrec. por niv. de governo – % PIB

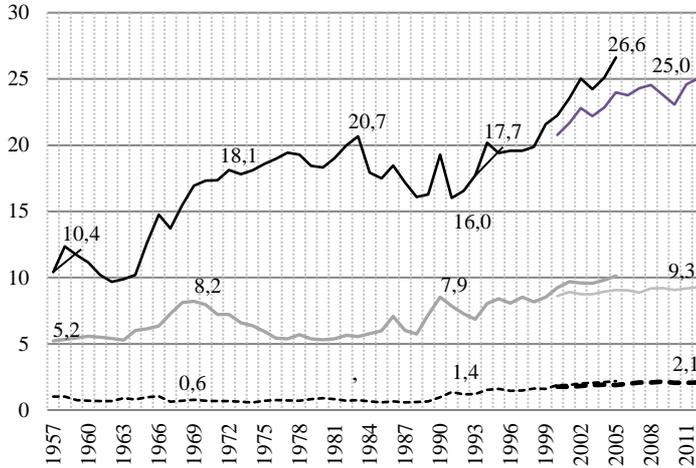


Gráfico 3.4
Arrecadação por nível de governo – Composição % – 1957-2012

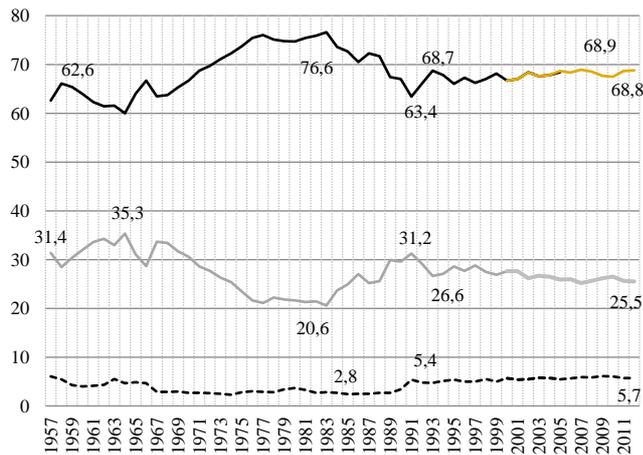


Gráfico 3.5
Rec. disponível por nív. de governo – % PIB

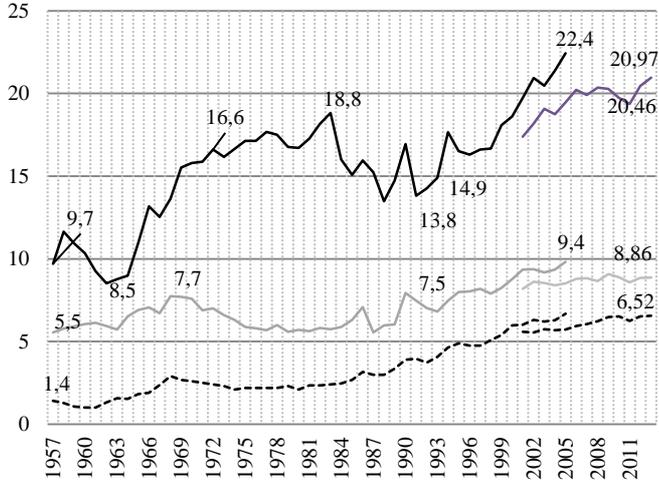


Gráfico 3.6
Rec. disponível por nível de governo – %

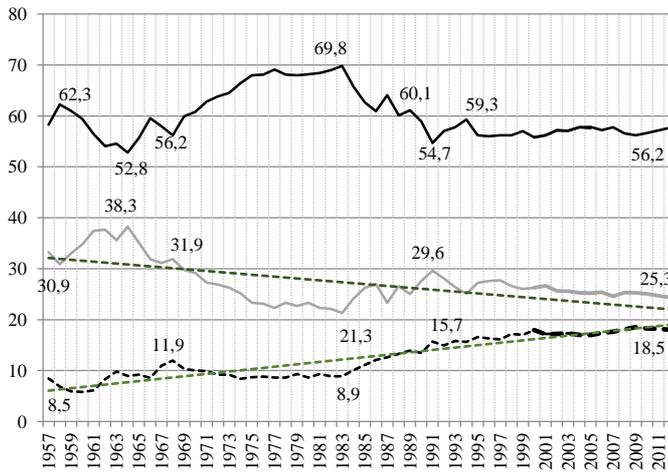


Gráfico 3.7
Transfs. Federais para GSN's – 1957-2012 – %

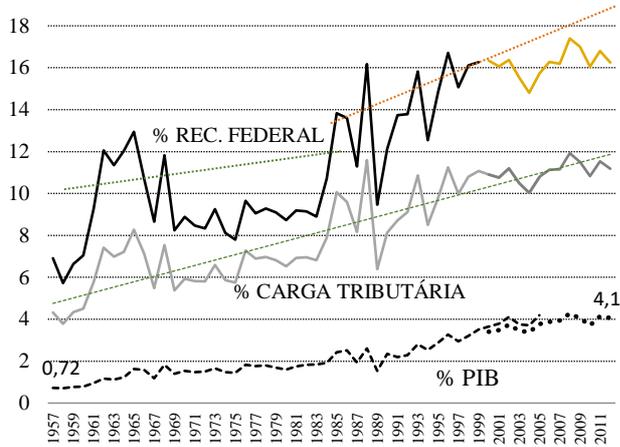
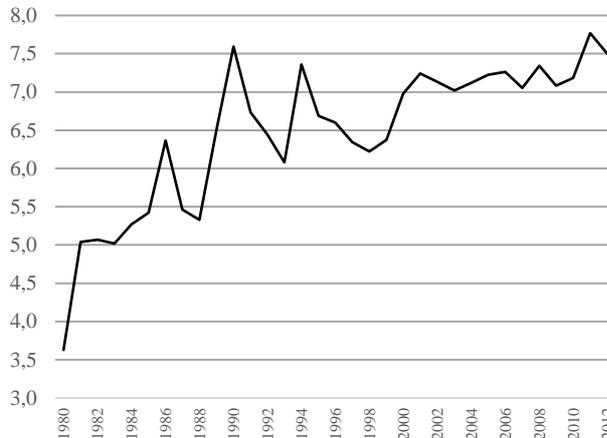


Gráfico 3.8
ICMS como % PIB



Fonte: Gráficos 3.3 a 3.7: Elaboração do Autor, a partir das Estatísticas do Século XX – IBGE; Afonso e Meirelles (2006); Afonso e Araújo (2006) e dados não publicados cedidos por José Roberto Afonso e Kleber Castro, para o período recente.

Gráfico 3.8: Elaboração do Autor a partir de dados da Secretaria da Fazenda GF e da Cotepe/Confaz.

2.1 A centralização autoritária 1968-1988

Iremos nos concentrar, nesta análise, no período pós-64. Cabem alguns comentários introdutórios sobre o período anterior, dificultados pela total ausência de informações.

Antecedentes: o período pós 1946

Como é sabido, a Constituição de 1946 teria reconstituído os elementos básicos da estrutura federativa brasileira, desmantelando todas as medidas centralizadoras do período varguista. A disponibilidade de informações sobre estrutura de gasto e receitas assim como resultados fiscais neste período, do ponto de vista federativo, é nula. Não temos qualquer informação consistente sobre o equilíbrio vertical, inclusive porque, curiosamente, a historiografia econômica sobre o período é muito mais rica nas análises sobre a atuação do governo central, dada a importância do processo de industrialização ocorrido neste período, através do Plano de Metas. O próprio fato de que este mesmo plano contou com forte participação estadual no seu financiamento, devido à fragilidade fiscal do governo federal, ficou registrada apenas como observação à margem por alguns autores (Lessa, 1981).

No entanto, curiosamente, do ponto de vista da distribuição vertical de recursos, este pode ter sido o período áureo da federação brasileira, se o entendemos pela dimensão da presença estadual no gasto. Nossos dados acima mostram que os GSN controlavam 40% da arrecadação e 47% do gasto final, imediatamente antes do golpe militar. Cálculos precários realizados a partir das Estatísticas do Século XX, do IBGE, mostram que a arrecadação em 1947 era ainda mais descentralizada, atingindo 47% para governos subnacionais. Se considerarmos que naquele ano já existia o compartilhamento dos impostos únicos (criados em 1940) e de 10% do IR com os municípios (criado em 1946), é possível que a participação subnacional no gasto final, após transferências, chegasse aos 50%.

A distribuição sugerida por estes números não pode ser avaliada quanto à sua consistência, pois não temos a menor possibilidade de mensurar encargos vigentes neste momento. Não existiam requisitos constitucionais relativos a padrões de serviços públicos, como posteriormente viriam a ser criados tanto pelo lado do gasto (Emenda Calmon EC 24/1983, exigindo

13% dos recursos da União e 25% dos GSN para Educação) da previdência e assistência social (1988) e da saúde (Constituição de 1988 e EC 29/1996). O tradicional padrão de encargos concorrentes tornava ainda mais complexa a tarefa de relacionar governos e serviços públicos.

O regime autoritário sem uma federação: 1968-1988

Sob o ponto de vista privilegiado neste trabalho, é relevante acentuar que o período autoritário é, de certa forma, um período “sem federação”, pois envolve a suspensão das instituições democráticas que são constitutivas da federação. Sob outro ponto de vista, juntamente com o período autoritário getulista, ele constitui um doloroso processo de “parto em duas etapas” pelo qual foi gestado o moderno governo federal brasileiro.

A etapa 1964-68 é um período transitório em que o regime militar ainda acalentava, aparentemente, pretensões de redemocratização rápida, abandonadas em 1968 quando ocorre o fechamento do regime, político com o Ato Institucional n. 5 e fiscal com Ato Complementar n. 40/1968 e a EC 1/1969. Vale notar que o período de 1964 a 1968, já em pleno regime autoritário, foi de forte expansão não só das receitas estaduais (Gráfico 3.3) como da sua receita final disponível (Gráfico 3.6), o que resulta do crescimento muito acima do previsto para as receitas do ICM (não mostrado no Gráfico 3.8²²), e do dinamismo das transferências dos fundos de participação (Gráfico 3.5), em decorrência da arrecadação forte do IPI e do IR. *Do ponto de vista fiscal, portanto, ao contrário do político, o simulacro de federação, pode-se dizer, ia muito bem obrigado, até 1968.*

O ciclo autoritário não se constitui, de fato, como um período homogêneo de centralização fiscal. No que se refere às medidas legais, o período de ajuste centralizador dura de 1968 a 1975, quando já começam a ser tomadas medidas de relaxamento. Do ponto de vista da apropriação vertical da receita, a centralização dura mais, até 1983, ano em que a receita final disponível da União atingiu seu nível máximo (Gráficos 3.2 e 3.4), porque as medidas que visavam reduzir a centralização demoraram a se efetivarem. O restante do período autoritário, de 1983 até 1988 assiste, no

22 É sabido que, para evitar choques na receita, e com a incerteza sobre os efeitos da transição Dio IVVC para o ICM, a reforma de 1965 estabeleceu alíquotas iniciais “generosas”, as quais, combinadas ao crescimento econômico que se inicia neste período, levou a forte aceleração da arrecadação.

plano fiscal federativo, ao mesmo processo que ocorre no plano político, de distensão gradativa, e, por si só, antes da constituinte, já reverte grande parte da centralização anterior.

Há três fatores principais para a forte compressão fiscal exercida sobre os governos estaduais entre 1968 e 1975:

- 1) diferenças no dinamismo das principais fontes tributárias
- 2) redução no volume de transferências e aumento das restrições à aplicação de recursos
- 3) vedação no acesso aos recursos de crédito

Aspecto importante neste período é o comportamento divergente entre arrecadação estadual (ICM) e a arrecadação federal (IR e IPI). Esta cresce, como seria previsível, pela continuação dos efeitos da reforma tributária, mantendo trajetória ascendente, ainda que mais fraca, mesmo com a reversão do ciclo de crescimento do “milagre econômico”. A principal fonte de expansão neste período vem do IPI e do IR, exatamente as receitas compartilhadas com estados e municípios através dos Fundos de participação (Gráfico 3.3).

Já a receita estadual passa a cair a partir de 1970, fato curioso, uma vez que neste momento estamos no auge da expansão cíclica do “milagre” (Gráfico 3.2). Há três possíveis fatores que explicam esta contração, ainda que não tenhamos elemento para dimensioná-los relativamente.

- A partir de 1969, as alíquotas do ICM foram reduzidas progressivamente, até 1976, de 17% para 14% no centro/sul e de 18% para 15% no Norte/Nordeste. A justificativa do governo federal para a medida era que as alíquotas tinham sido superdimensionadas na criação do imposto, e isto estava gerando desequilíbrio fiscal na federação (Afonso, 1989a, p. 144). O efeito foi imediato, posteriormente agravado pela reversão do ciclo.
- O elevado poder de controle do GC sobre o ICM não se limitava à definição de alíquotas pelo Senado. O GF tinha também o poder de interferir na administração tributária, e isto foi feito com objetivos anti-inflacionários, através da dilação de prazos de recolhimento, o que constitui um subsídio efetivo concedido aos contribuintes. Não é

possível, contudo, separar este efeito das consequências de possível má administração tributária dos estados, concessão excessiva de incentivos e benefícios, etc.²³

2- O segundo conjunto de medidas restritivas incidiu sobre os fundos de participação. Os fundos são tratados em todos os ensaios, e, para benefício dos leitores que não conhecem os detalhes, fizemos um resumo histórico dos fundos no Box 1 (p. 443), que resume os principais critérios de rateio.

De imediato, a dotação dos fundos foi reduzida de 10% para 5% da receita do IPI e IR. Adicionalmente, foram plenamente impostas condições que tinham sido cogitadas nas primeiras concepções da reforma, e depois abandonadas: total vinculação dos recursos, exigência plena de projetos para liberação dos recursos, seguindo regras estabelecidas pelo GF (Afonso, 1989a, p. 145).

Deve ficar claro que, com estas medidas, os FP's perdiam sua característica de sistema de equalização – receitas ao mesmo tempo livres e garantidas (ver Ensaio 3) – e tornavam-se muito próximas das transferências discricionárias, aquelas que tem que ser negociadas a cada orçamento. A única diferença é que os FP's tinham, pelo menos, um montante total garantido.

3- Um terceiro aspecto fundamental nas relações fiscais deste período, com implicações que se projetam para a época recente, é o relacionamento intergovernamental no controle do endividamento público. A Constituição de 1967 estabeleceu controle rígido do endividamento subnacional, atribuindo ao Senado amplos poderes para definir limites e taxas de juros. Vale registrar que no Brasil naquela época tinha plena vigência um padrão de efetiva irresponsabilidade fiscal das sociedades regionais em relação ao endividamento. Nenhuma constituição estadual tem, até hoje, qualquer provisão para restringir a atuação dos executivos em relação a déficits ou dívidas. Não existia, também, o controle pelo mercado, uma vez que o instituto do *bail out* era dado como certo: governos regionais não “quebravam”, eram sempre socorridos.

23 Vale notar que a “guerra fiscal” do ICM começou logo após sua criação, já no final dos sessentas, através de convênios regionais que acertavam reduções e abatimentos, os quais eram respondidos por outros convênios semelhantes em outras regiões do país (Silva, 2001)

Seguindo esta tradição, a reforma de 1965 tratou de colocar rédeas curtas nos governos estaduais. Isto funcionou conforme o modelo usual durante uma primeira fase, até 1975, período onde foram virtualmente anulados os fluxos de crédito para governos subnacionais. O objetivo do GF, contudo, não era estabelecer um controle externo e neutro sobre o endividamento. Já desde o início foram abertas exceções, visando principalmente o financiamento do investimento, a critério do GF, e sob apresentação e análise de projetos detalhados de aplicação dos recursos.

Tal tipo de controle seletivo que submetia, de fato, uma parte do gasto subnacional ao controle federal, era o complemento a outras medidas restritivas incidentes sobre os fundos de participação e sobre o ICM. Isto criava as condições para submeter os governos regionais ao relacionamento subordinado com o GF, o chamado “pires na mão”, caso quisessem manter um nível mínimo de investimento. Ao romper ou tornar tênues as fronteiras entre a decisão de gasto federal e a estadual, o regime autoritário estava, de fato, ensaiando a extensão dos poderes do Estado Unitário, ainda que “fantasiado” de federação.

Este conjunto de medidas, interagindo com as condições econômicas, levaram à mais forte centralização de recursos na história da República. Note o Leitor que este processo já está completado em 1975, mas se mantém ainda por oito anos, sendo aprofundado no período 1981-83 pela expansão da receita federal ocorrida sob o ajustamento imposto pelo FMI. *Com isto, em 1983 atingimos uma situação que, pelo menos pelo meu conhecimento, não tem paralelo em nenhuma federação contemporânea: os governos regionais respondendo por apenas 30% do gasto final. Por outro lado, aspecto interessante, os municípios passaram incólumes por todo este processo. Na realidade, duplicaram sua participação no gasto, chegando a 9% em 1983 (Ver gráficos).*

Em que pese a centralização ter se estendido até 1983, a reação contra ela e as medidas resultantes desta reação se iniciaram já em 1976. A forte compressão fiscal imposta aos estados com certeza gerou um desequilíbrio vertical insustentável a médio e longo prazo. A supressão simultânea de instituições democráticas e federais tinha escassas chances de sucesso, dependente integralmente do sucesso do GF no seu projeto de crescimento econômico.

As mudanças imediatas foram a elevação progressiva dos coeficientes dos fundos de participação de 5% até 9% até 1979, em simultâneo ao relaxamento de grande parte das exigências impostas à sua aplicação, o que aproximava os fundos do conceito de receita livre e aumentava a flexibilidade dos orçamentos estaduais.

No âmbito da dívida, o Senado, através da Res. 93/1976, modificou as regras vigentes para o acesso a crédito, introduzindo o conceito de dívida extra-limite, que era nada mais que o aprofundamento da prática anterior de manipulação dos fluxos de crédito pelo GF conforme seus desígnios, distribuindo recursos de forma discriminatória. Esta medida permitiu (controladamente) uma ampliação dos fluxos de crédito para os estados, reduzindo a pressão decorrente do desequilíbrio.

No entanto, o ICM teve mantidas suas alíquotas praticamente no mesmo nível entre 1973 e 1988 (Tabela 3.1). Durante quase todo este período, o imposto manteve uma participação estável no PIB, por volta de 5%.

Tabela 3.1
Alíquotas do ICM – Centro-Sul e Norte-Nordeste 1969-1990

Em %	1969	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1980	1981	1982	1990
Centro-Sul											
Internas	17	16,5	16	15,5	15	14,5	14	15	15,5	16	n.a.
Interestaduais	15	14,5	14	13,5	13	12	11	10	9,5	9	12
Exportação	15	14,5	14	13,5	13	13	13	13	13	13	13
Norte-Nordeste											
Internas	18	17,5	17	16,5	16	15,5	15	16	16	16	n.a.
Interestaduais	15	14,5	14	13,5	13	12	11	11	11	11	7
Exportação	15	14,5	14	13,5	13	13	13	13	13	13	13

Observações: 1 – A partir de 1980 o Centro-Oeste e o estado do Espírito Santo passaram a receber tratamento idêntico ao do Norte e Nordeste.

2 – A partir de 1984 a alíquota interestadual voltou ao nível de 12% que Vigia em 1975, mas a aplicada no Sul e no Sudeste a operações destinadas às demais regiões voltou a cair a partir de 1989 até atingir 7%.

3 – n.a. (não aplicável). A partir de 1989 os estados adquiriram autonomia para fixar as alíquotas internas.

Fonte: Rezende (2012).

As medidas mais enérgicas para reverter o desequilíbrio vertical começam, de fato, em 1980. Culminando na chamada “Reforma Tributária de Emergência”, uma sequência de medidas foi tomada (Ver Afonso, 1989a):

- Abolidas exigências de planos prévios para utilização dos FP’s.
- Foram reduzidas as exigências de vinculação dos recursos
- Aumento escalonado dos coeficientes dos FP’s, para chegar a 11% do IR e IPI em 1984.

A “reforma tributária de emergência”, expressas nas EC n. 23/1983 e n. 27/1985, alterou de forma mais ampla a distribuição dos impostos existentes:

- Em 1983, os coeficientes dos FP’s foram ampliados e diferenciados pela primeira vez, passando a ser 14% e 16% para estados e municípios. Em 1985, os municípios ganharam mais 1%, indo para 17%.
- Foram ampliadas as participações dos estados e municípios no imposto único sobre combustíveis.
- Aumentada a participação estadual no imposto federal sobre transportes.
- Extinta a TRU – Taxa rodoviária única e substituída pelo IPVA, que passa a ser compartilhado com os municípios.

Como é sabido, em 1982 foi realizada a primeira eleição direta no regime militar, para governos de estado. É evidente que a retomada parcial do processo democrático, acrescida ainda da eleição de governadores de oposição em muitos estados, tenderia a alavancar o processo que já se iniciara nos anos anteriores. As medidas quantitativas tomadas no início dos oitentas já tinham gerado efeitos sensíveis na distribuição. Agregando-se os efeitos das medidas posteriores, em 1983 e 1985, quando chegamos a 1988 a União já tinha perdido praticamente 10 p.p. em relação a 1983, recursos que foram, *grosso modo*, distribuídos igualmente entre estados e municípios.

No período 83-88, parece provável que a redução da carga total (Gráfico 3.1) se deva à combinação, em parcelas de difícil separação, dos

efeitos de patamares crescentes de inflação sobre um regime tributário que ainda não tinha se adaptado a este ambiente, como o faria mais tarde, e do quadro de estagnação que predomina na maior parte da “década perdida”. O que explica esta redução da carga é a perda da arrecadação federal, que cai sistematicamente como percentagem do PIB (Gráfico 3.3). Já a arrecadação dos Estados cresce quase 1% no PIB no período **antes da reforma tributária de 1988**. Como a arrecadação dos municípios mantém a participação no PIB, *fica claro que o financiamento tributário não se agrava nos oitenta para os GSN, mas apenas para a União*.

Este comportamento da receita estadual merece consideração, uma vez que as alíquotas ficaram inalteradas. Em parte, pode ser explicado pela recuperação do crescimento a partir de 1984. Não há razão, *a priori*, para que as condições “ambientais” do regime de alta inflação sejam distintas para os governos estaduais, mas nos breves intervalos em que a inflação fica artificialmente controlada pelos diversos “planos” do período não incide o “*Efeito Tanzi*”. Um terceiro fator para este comportamento pode ser um patamar muito baixo de eficiência do ICM nos setentas, devido à manipulação de prazos com finalidades extra tributárias por parte do governo Federal. A retomada de controle sobre o imposto pode ter levado à progressiva recuperação da pressão fiscal ao longo dos oitentas.

Anotações finais sobre o período

Quando comparamos a distribuição vertical entre os extremos do período, nota-se que a União conserva um ganho aproximado de 4% e os municípios de 1,5%, recursos estes retirados dos governos regionais. Em parte, este ganho municipal se deve à força de organização horizontal (movimento municipalista), que teve grande influência principalmente na reforma de 1985, cujas medidas foram muito favoráveis aos governos locais. Já os governos estaduais entravam divididos neste processo, devido às diferentes alternativas de ganho para cada região. Norte e Nordeste davam prioridade ao aumento das transferências dos FP’s, enquanto Sul-Sudeste buscavam aumento da tributação do ICM.

Esta divisão estadual vai se projetar no processo constituinte, como veremos. Ela talvez explique também o fato de que o ajuste vertical operado entre 1976 e 1985 se concentrou na ampliação dos fundos de participação,

enquanto o ICM permaneceu relativamente estagnado. Os estados beneficiados por um eventual fortalecimento do ICM eram os estados ricos, onde se concentrava a oposição ao regime. A política federal orientou-se sempre para consolidar sua base política nas regiões atrasadas, por isso a maior viabilidade de ampliação das transferências.

É, evidentemente, sem sentido analisar este período buscando relações intergovernamentais federais típicas. Nas condições autoritárias impostas, se algum equilíbrio vertical fosse colocado como objetivo maior o seria por iniciativa e concessão do governo federal. Não há, até onde sabemos, registro de qualquer projeto mais ambicioso do regime para uma redefinição das relações federativas sob sua liderança. Ao contrário do Estado Novo, o regime militar de 1964 não é desdobramento de eventos políticos eminentemente federativos, e sua interferência com a federação não visava alterar o sistema, mas apenas assumir controle político sobre elites e burocracias regionais. Com isto, a federação permaneceu de fato, ainda que jurídica e politicamente emasculada pela imposição dos governadores biônicos.

Eventualmente, caso a principal estratégia do GF – o II PND – tivesse obtido um grande sucesso, o GF poderia talvez ter encaminhado um processo de liberação fiscal controlada e preservado legitimidade para seu auto-arvorado papel de condutor isolado do desenvolvimento nacional. No entanto, já estava claro a partir de 1975/6 o fracasso do grande projeto²⁴, e as dificuldades financeiras e fiscais do próprio GF federal (e de suas empresas estatais) se agravam. Nestas condições o ajuste vertical se transformou num lento e conflituoso jogo de pressão.

2.2 A era da Constituição de 1988: descentralização fiscal?

Entre as proposições aparentemente consensuais, sempre repetidas por aí, duas se destacam sobre este período. Primeiro, ele seria um período de forte descentralização, patrocinada pela Constituição. Segundo, na sua fase mais recente estaria em curso um novo movimento de recentralização fiscal. Já dizia o ex-ministro Delfim Netto, “tortura os números que eles confessam”. É possível olhar os dados com perspectivas e critérios que

24 Ver Lessa (1978).

comprovam tais proposições, assim como é possível provar o contrário, mudando os conceitos e critérios.

Se olhamos o Gráfico 3.6, são mistas as evidências. Tomando como referência 1991, a União vai manter praticamente a mesma participação média em todo o período 1995-2011, oscilando por volta de 56% até 1998 e depois subindo ligeiramente para patamar de 57%. Como esta participação cai outra vez no período da crise recente, é inegável que se estabeleceu um patamar regular na participação da União, no intervalo 56-57%.

Olhando agora os GSN's, o quadro é distinto: há uma nítida tendência de redução da participação dos GE's, que perdem 4 p.p. em uma década, enquanto os municípios ganham aproximadamente 3 p.p. Aliás, as linhas de tendência das séries estadual e municipais do Gráfico 3.6 deixam claro que esta é a tendência desde 1964, ano em que os governos estaduais atingiram sua maior capacidade de gasto no intervalo coberto pelos nossos dados (houve participações maiores nos anos quarenta). A tendência para beneficiar governos municipais parece se definir aprox. a partir de 1998.

O que ocorreu no período, portanto, não foi exatamente uma centralização federal da receita disponível, mas efetivamente uma redistribuição de recursos entre governos subnacionais, ou mais precisamente, **uma municipalização dos recursos**. *No entanto, o aparente equilíbrio sugerido pelo Gráfico 3.6 esconde um outro desequilíbrio, pelo lado da arrecadação, que é neutralizado pelo aumento das transferências. Em outras palavras, o equilíbrio obtido no período recente resulta de uma centralização acentuada da arrecadação no governo federal, acompanhado por um aumento das transferências.* Vamos analisar este processo em três etapas:

- 1) Impactos imediatos da Constituição: descentralização máxima em 1991.
- 2) A receita tributária no período 1991-2010: recuperação controle federal.
- 3) O crescimento das transferências constitucionais 1991-2010.

1) Impactos imediatos da Constituição

Existe, de fato, um movimento de descentralização de recursos em consequência da reforma constituinte. Já analisamos no Ensaio 2 este processo: a base do ICM foi ampliada pela inclusão da base dos antigos impostos únicos, e os coeficientes dos fundos de participação foram ampliados progressivamente até atingir seu nível máximo em 1991. Vale agora abordar alguns pontos deste processo que não foram lá tratados, porque não eram então pertinentes.

Primeiro, esta dupla conotação da descentralização – ampliar o ICM, por um lado, e ampliar os fundos de participação, por outro – foi o resultado lógico da existência de dois grupos de estados bem distintos quanto a seus interesses. Os estados que detém a maior capacidade econômica, portanto, níveis mais elevados de renda e consumo, tem no ICM sua receita básica. Já os estados pobres, com baixo nível de renda familiar e consumo, são altamente dependentes das transferências dos fundos de participação. Consequentemente, há dois sentidos diversos para a bandeira “ampliar a autonomia fiscal dos estados”. Para São Paulo, por exemplo, é relativamente indiferente o que se faça com o coeficiente dos FP’s, pois ele recebe apenas 1% dos recursos. Por outro lado, tem a maior receita de ICM do país, e esta compõe aprox. 85% de sua receita total. Para pequenos estados do Norte e Nordeste, a fonte predominante de recursos é o fundo de participação, interessa mais aumentar sua dotação do que, por exemplo, ampliar as bases do ICMS (sem contar a comodidade de receber recursos sem ter os custos e ônus político da arrecadação).

Numa situação em que o governo federal estava “nas cordas”, estes dois grupos lograram, através das comissões da Constituinte, estabelecer um acordo que resultou numa dupla extração de recursos anteriormente federais. A ampliação da base do ICM, transformado em ICMS, beneficiava a todos, mas principalmente aos estados do Sul-Sudeste. A ampliação dos coeficientes dos FP’s também beneficiava a todos, mas particularmente aos estados pobres do Norte-Nordeste, que não tinham muito a extrair de uma base ampliada do ICM.

A Constituinte de 1988 trabalhou organizada em duas principais comissões, uma responsável pela questão fiscal, e a outra pela política social. Já analisamos no Ensaio 2 algumas implicações disto. Aqui nos

interessa ressaltar o que **não existiu** na estrutura da Constituinte. A própria subcomissão de assuntos fiscais nunca explicitou o problema do equilíbrio vertical num sentido prospectivo, ou seja, “que tipo de distribuição de encargos e recursos estamos criando”. *De fato, não existiu qualquer processo ou mecanismo que levasse a uma avaliação conjunta e integrada das modificações explícitas e potenciais na distribuição dos encargos entre níveis de governo. A Constituição criava direitos, ampliava intensamente determinadas responsabilidades públicas, e não chegava à pergunta óbvia: “ei, pessoal, como é mesmo que vamos dividir a conta desta despesa”? Já descrevemos como a “solução” criada, o obscuro e inviável “orçamento da seguridade social” acabou sendo uma fachada institucional plena de boas intenções e definitivamente nula e ineficaz do ponto de vista técnico e operacional (Ensaio 2).*

É aceitável o argumento de que o peso do passado – de duas décadas de centralização fiscal – era demasiado e impunha uma agenda que, no essencial, pretendia apenas reajustar contas com o desequilíbrio imposto no período anterior. “Equilíbrio vertical” no dicionário implícito da Constituinte significaria, portanto, simplesmente, corrigir a centralização anterior. Aparentemente, não ocorreu a ninguém perguntar: e daqui para a frente?

A própria forma de organização da Assembleia, dividindo a discussão em comissões estanques para a atribuição de encargos (dominada pelas demandas sociais) e a distribuição de recursos (dominada pelo pragmatismo imediato dos governos subnacionais visando recuperar receitas) já dificultava qualquer análise mais profunda da relação *encargos x recursos*. Isto resultou em um processo um tanto esquizofrênico, onde a questão do financiamento foi um processo guiado “pelo retrovisor”, visando à recuperação das perdas passadas dos governos subnacionais, enquanto a questão dos encargos “olhava para o futuro”, buscando o resgate da enorme dívida social herdada do período anterior. *Não se levantou a questão fundamental: a recomposição da distribuição vertical de recursos do passado seria adequada para a divisão de responsabilidades do Estado Social do futuro?*

O mínimo que nos parece razoável reivindicar naquele momento era uma iniciativa para criar algum tipo de órgão multigovernamental para fazer

projeções e estimar as implicações dos novos direitos e obrigações propostos. Ao invés disso, a Constituição se limitou à seguinte definição:

Art. 194.....§único: compete ao poder público, nos termos da lei organizar a seguridade social.....

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.....

§1º. As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§2º. A proposta do orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social.

É um quebra-cabeças jurídico tal orçamento virtual onde não há qualquer definição de qual a parcela da contribuição que cabe aos governos subnacionais, e onde os recursos (indefinidos) permanecerão nos respectivos orçamentos subnacionais. Dada a dupla autonomia subnacional, de onde emana a autoridade para especificar a participação de cada governo? Principalmente, qual é o nível de governo ao qual corresponde este orçamento? Ironicamente, este arranjo trai a vocação unitária desta federação, como discutimos no Ensaio 2, *pois o OSS pretende ser um típico orçamento nacional que, pelo menos na intenção, se colocaria acima dos orçamentos dos governos existentes. Na realidade, para ser viável, este arranjo exigiria um grau de “espírito federal” e de cooperação intergovernamental que não existe nem nas federações desenvolvidas (talvez com exceção da Alemanha), quanto mais aqui.*

Deixemos claro, antes que cheguem as pedras atiradas pelos defensores das políticas sociais, que não temos objeções quanto à intenção e os objetivos. Estamos discutindo a questão do ponto de vista das relações intergovernamentais e da viabilidade de se organizar o equilíbrio vertical no país. Aliás, o ponto aqui é que exatamente esta fragilidade institucional impediu que a seguridade social fosse adequadamente financiada, forçando o GF e os interesses sociais a desenvolver instrumentos de ajuste vertical, como mostramos no Ensaio 2.

A efetivação do novo perfil de gasto federativo resultante da Constituinte iria exigir uma ampla revisão da distribuição de recursos, cuja tônica necessária era a redução da participação relativa dos estados e ampliação do poder de gasto federal e municipal. Na ausência de arranjos institucionais para fazer estes ajustamentos, eles tiveram que ser feitos através de uma sequência de reformas fiscal-financeiras comandadas pelo governo federal.

Porque discutimos tudo isto? Porque o equilíbrio vertical tem como ponto de partida algum acordo, que sempre será político e pode ser também baseado em elevados e precisos cálculos científicos sobre qual é a distribuição adequada (necessidades e custos). *Se existe alguma coisa que a Constituinte de 1988 não fez, foi tentar compatibilizar **prospectivamente** encargos e recursos por nível de governo.* Num processo relevante de revisão estrutural, em que a constituição é refeita, a ausência desta preocupação significa com certeza problemas à frente.

Se observarmos os Gráficos 3.5 e 3.6, constataremos que o período imediato após a Constituinte, até 1991, culmina com o ponto de auge da descentralização da receita disponível desde 1963. Na realidade, como já apontamos, este processo se iniciara em 1983 e, neste período, o GF “devolve” aos GSN’s quase a totalidade dos recursos de que tinha se apropriado desde 1964. A causa principal destes movimentos em sua fase mais recente reside na reforma tributária realizada pela Constituição de 1988. Ao deslocar importantes bases da alçada federal para o ICM, criando o ICMS (energia elétrica, comunicações e derivados de petróleo), permitiu forte dinamização da receita estadual, que se expressa na mudança do patamar da arrecadação dos GSN de cerca de 7% do PIB até 88 para cerca de 9,5% a partir de 1990. Boa parte deste aumento se deverá à ampliação da base de incidência do ICMS, embora a reforma de 1988 não explique a elevação da arrecadação municipal. Esta elevação em fase recessiva sugere que este período envolve, tal como ocorrido em 81-82, uma postura fiscal mais impositiva pelo lado da arrecadação.

2) A receita tributária no período 1991-2010: recuperação do controle federal

Note o leitor que nesta seção passamos a tratar exclusivamente da evolução da arrecadação tributária, deixamos as transferências para a próxima seção. Entendemos que esta separação torna mais clara a descrição dos processos envolvidos.

A etapa recessiva aberta com o Plano Collor se estende até 1992. A carga total cresce 2 p.p. nesta fase, puxada exclusivamente pela arrecadação subnacional (Gráfico 3.1). A partir de 1993, com a retomada do crescimento, uma política tributária mais agressiva e os efeitos positivos do Plano Real, com elevação de diversas alíquotas, criação de impostos e reforço na fiscalização o governo federal logra retomar em 1994²⁵ o seu pico histórico de arrecadação, 20% do PIB, registrado em 1983 no auge do período militar.

Durante o período de bonança gerado pelo Plano Real, com crescimento médio de 4% do PIB de 1993 a 1998, a carga total fica estabilizada em relação ao PIB, com o que a arrecadação cresceu naquela média. A distribuição intergovernamental da carga também não se altera, após a forte recuperação federal em 1994.

Neste período a receita disponível dos governos subnacionais ficou estabilizada entre 9,5 e 10% do PIB. A arrecadação do ICMS responde inicialmente ao ciclo, crescendo para 7,4% PIB em 1994, e depois passa a cair regularmente até 1998 (Gráfico 3.8), fato difícil de interpretar. Note-se que esta perda é bastante elevada se consideramos o crescimento médio do PIB de 3,5% no período (Gráfico 3.2). A receita do imposto cai, no triênio, aproximadamente o mesmo que tinha caído no período fortemente recessivo de 90-93. É pouco provável que este comportamento se deva, ainda que em parte, à ampliação dos gastos tributários (guerra fiscal), fator muito citado. Embora os projetos de maior porte, no setor automotivo, efetivamente tenham entrado em operação no período em que o imposto apresenta sua pior performance, eles explicariam apenas uma eventual redução perante o PIB, mas não explicam a redução real da receita, uma vez que se trata de

25 Em 1994 foram elevadas alíquotas da Cofins, entra em vigor o IPMF, a União ganha na justiça e são retomados os fluxos de pagamento da Cofins, aumentadas alíquotas do IR (26,5% e 35%), elevação alíquota CSLL.

diferimento da receita **incremental** do imposto. Outro fator que pode contribuir para este resultado é a continuação da desoneração de exportações realizada pela chamada Lei Kandir. Não há estudos que avaliem esta perda no período, mas dificilmente sua dimensão pode explicar aquele resultado.

O Gráfico 3.3 deixa claro a diferença de desempenho entre GF e GR's entre 1991 e 1995. Enquanto o GF faz grande esforço tributário, os governos estaduais deixam estagnar sua arrecadação até 1999. *Com isto, já no início da década se reverte em parte o efeito descentralizador da Constituinte. O Gráfico 3.6 mostra que a partir de 1995 já se configura uma certa estabilidade na distribuição vertical.*

Como é sabido, a transição para um regime de baixa inflação trouxe diversos efeitos sobre os orçamentos públicos, e os três níveis de governo abriram um forte desequilíbrio fiscal na segunda parte deste período. Isto não trouxe maiores consequências enquanto foi possível manter a economia “ancorada” no câmbio. O agravamento e consequente crise cambial, em 1998, com sinais de descontrole inflacionário, fechou esta etapa e trouxe a necessidade de maior rigor fiscal e, conseqüentemente, de maior esforço tributário. Durante este período de desequilíbrio orçamentário geral, a distribuição vertical ficou estável, não existindo inclusive maiores conflitos. Cada governo resolveu seus problemas aumentando o déficit.

A necessidade de liberar a taxa de câmbio em 1998, abandonando, portanto, a âncora cambial, forçou o enfrentamento dos desequilíbrios fiscais generalizados dos três níveis de governo. O esforço de estabilização se estende até os primeiros anos do governo Lula, exigindo uma grande pressão sobre a carga tributária, que só vai se atenuar a partir de 2005.

Um exercício rústico de extrapolação, aplicando retroativamente as taxas de crescimento da carga tributária pela medida tradicional do PIB às novas taxas de carga, nos permite obter uma grosseira aproximação da carga em 1998 e 1999, pela nova metodologia, que só vai até 2000 (Gráficos 3.9 e 3.10). Com isto, temos uma série aproximadamente homogênea para o período 1998-2012.

Gráfico 3.9

Carga tributária % PIB – Duas séries ampliadas para 1988

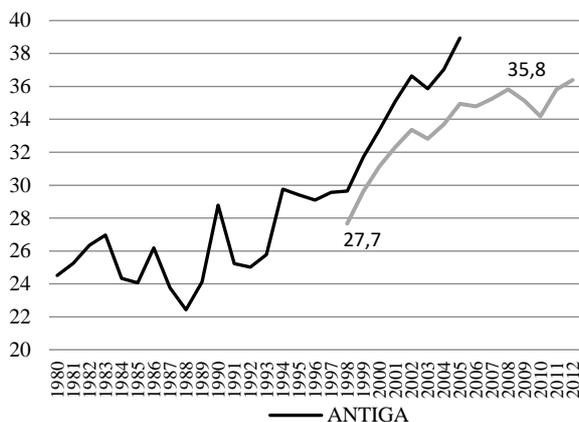
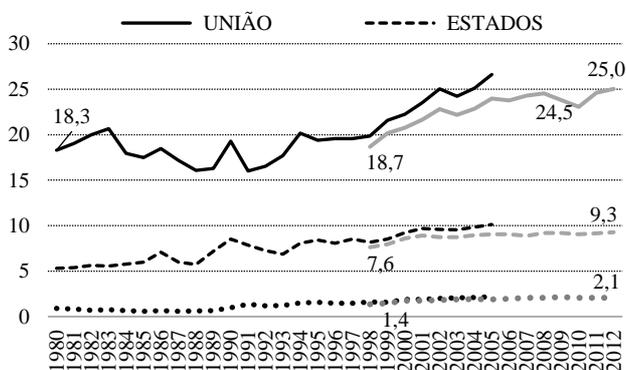


Gráfico 3.10

Arrecadação por nível de governo ampliada até 1988 – % PIB



A serem aproximadamente corretos, os números sugerem que a carga teria crescido 8% de 1998 a 2008, sendo que 90% desse crescimento se deu até 2005. Do ponto de vista intergovernamental, operando a mesma extrapolação agora para os três níveis de governo, o Gráfico 3.10 deixa claro que o esforço foi comum a todos os governos, mas a “parte do leão” coube ao governo federal (quase 6 p.p. contra 2 p.p. dos estados). O GF respondeu por 70,7% do aumento, os GE’s por 20,7% e os municípios pelo resíduo de 8,5%.

Tal sucesso decorreu, por um lado, de um ajustamento voluntário e radical praticado pelo GF, e, pelo lado dos GSN's, de um incentivo adicional muito forte para esforço semelhante, gerado pela Lei de Responsabilidade fiscal editada em 2002.

A partir de 1998, o GF ampliou fortemente o recurso às contribuições sociais, fazendo abusivo uso da prerrogativa que fora estabelecida na Constituição de 1988. Os anos de crescimento mais forte até 2009 permitiram que todos os níveis de governo ampliassem a arrecadação, mas o governo federal logrou avançar na centralização tributária, atingindo em 2007 sua maior participação desde a reforma de 1988: 69% das receitas (Gráfico 3.4). Como os municípios continuaram seu esforço tributário iniciado nos anos noventa, foram os estados que perderam 3 p.p. na participação desde 1995/7.

Fica claro, a nosso ver, que a evolução da carga tributária entre a crise de 1998 e o fim do período que analisamos – 2012 – se deveu essencialmente à utilização, por parte da União, dos recursos que lhe foram propiciados pela Constituição de 1988. Por outro lado, a elevação do poder de arrecadação do GF não resultou, ao fim e ao cabo, em maior poder de gasto final para ele. Aqui temos que considerar a evolução das transferências, que se ampliaram em muito no período.

3) As transferências verticais no período 1991-2010

Na seção anterior, mostramos que após o auge do impacto da Constituinte, em 1991, o governo federal logrou um formidável processo de recuperação da arrecadação tributária. Como compatibilizamos estes dados com a estabilidade na distribuição indicada no Gráfico 3.6, a partir dos anos noventa? Parte da resposta está no Gráfico 3.7. *O que ocorreu de fato foi uma retomada do controle da arrecadação pelo GF, mas acompanhada, por diversos canais, pelo aumento das as transferências verticais, tanto constitucionais como voluntárias*²⁶.

Como já apontamos antes, na análise realizada nos Gráficos 3.3 a 3.7 transferências consideradas são apenas as constitucionais/legais, as únicas para as quais existem dados para o período mais longo. Até os anos

26 Não vamos detalhar este ponto aqui. O Ensaio 4 é totalmente dedicado à análise das transferências.

oitenta este agregado era composto basicamente pelos fundos de participação. A partir de 1988 vão sendo incorporadas novas transferências. Até pelo menos 2008 as transferências verticais totais assim mensuradas mantiveram tendência secular de crescimento. No período posterior aos efeitos da Constituição, ou seja, a partir de 1992, elas cresceram de 9% para 12% da carga tributária. Este crescimento é que explica a estabilização da receita disponível.

É importante, contudo, analisar dois importantes aspectos sobre as transferências verticais.

Primeiro, embora as transferências totais cresçam até 2008 como parcela da arrecadação federal, os fundos de participação reduzem sua participação, devido à ação intencional do governo federal de redução da base dos fundos, pelo “atrofiamento” do IPI. Na realidade, é em grande medida devido ao atrofiamento das bases dos FP’s que são criadas algumas transferências novas, como resultado da luta dos GSN’s para preservar a distribuição vertical. Na seção 2.5 à frente detalhamos a evolução dos FP’s.

A redução relativa da base dos FP’s teve impacto negativo porque, ao contrário do período anterior, na fase pós-88 os coeficientes dos fundos (percentagens do IR e IPI) permaneceram virtualmente inalterados (ver quadro 3.1 na página 146 logo abaixo). Consequentemente, os fundos de participação perdem crescentemente importância no financiamento subnacional, sendo parcialmente compensados pelas novas transferências.

Em segundo lugar, como estamos considerando apenas as transferências legais, não estão incluídas nesta avaliação as transferências ditas discricionárias, entre as quais se destacam os fluxos que mais cresceram neste período, os do SUS. *Se fosse possível integrar aos dados acima as transferências não-legais, com certeza constataríamos tendência crescente de descentralização da receita disponível, chegando a deslocar cerca de 1,5% do PIB para os governos subnacionais, principalmente municípios.*

Em suma: tomando apenas as transferências constitucionais, constatamos que:

1) a partir de 1995 se estabelece uma quase perfeita estabilidade na distribuição vertical da receita disponível na federação brasileira. Estes

patamares – Gráfico 3.6 – não sugerem centralização do gasto final. A União controla o mesmo poder de gasto que detinha em 1967.

2) O que se observa, sim, é deslocamento de poder de gasto dos estados para os municípios, portanto, municipalização do gasto público no Brasil.

3) Este resultado final, contudo, decorre da combinação de outros dois importantes desenvolvimentos: o crescimento relativo da arrecadação federal, acompanhado de aumento das transferências verticais.

4) Se incluirmos na análise as transferências não legais/constitucionais, constataremos que, de fato, o período recente assistiu a uma significativa descentralização da receita disponível na federação.

Estas constatações exigirão duas investigações complementares, realizadas nos próximos itens. Primeiro, tomando um período de tempo mais restrito, vamos tentar abrir as transferências verticais para isolar seus componentes, com o objetivo principal de analisar mudanças na composição e o crescimento das transferências discricionárias. Segundo, vamos mostrar como se deu a perda de importância dos fundos de participação.

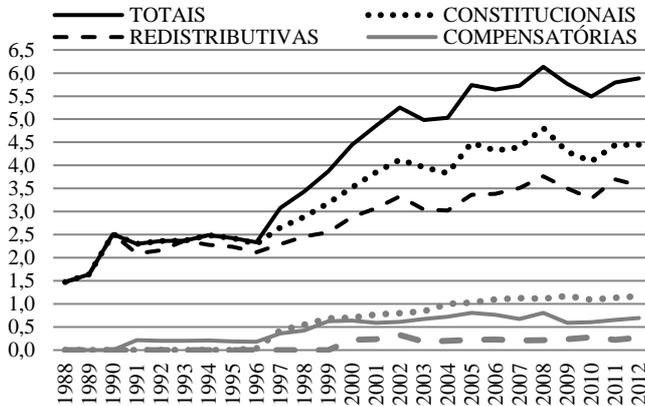
2.3 A evolução das transferências federais totais 1988-2012

Na seção anterior enfocamos apenas o resultado agregado por nível de governo, e as transferências federais consideradas foram somente as constitucionais, dada a dificuldade de obter dados precisos para as transferências voluntárias ou discricionárias para tão longo período. Parte importante desta dificuldade é que as transferências do GF por conta do SUS foram, até final dos noventas, tratados como transferências “de convênio”, ou seja, voluntárias, e não é possível separá-las das demais transferências voluntárias neste período.

Uma implicação destes fatos é que a participação do GF na receita disponível, no Gráfico 3.6, está superestimada pela exclusão das transferências não-constitucionais. Como estas – principalmente o SUS – assumiram importância crescente no período mais recente, aquele quadro é evidentemente parcial e inadequado.

Gráfico 3.11

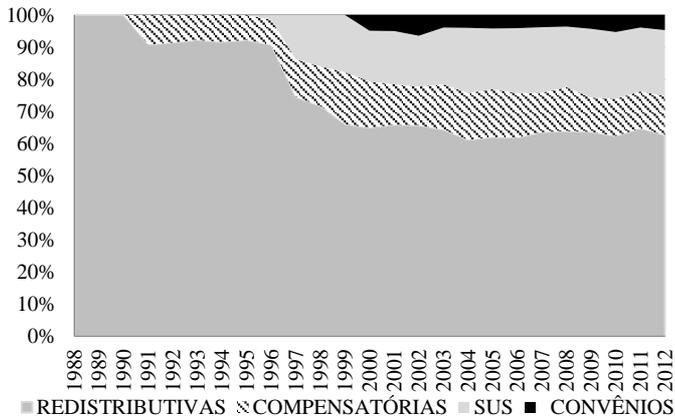
Transf. do Governo Federal para GSN's – % PIB



Fonte: Tabela A1 –Anexo.

Gráfico 3.12

Composição percentual das principais rubricas de transferências federais



Fonte: Tabela A1 – Anexo.

Fizemos um exercício precário de combinação de diversas fontes do governo federal – STN, Ministério da Saúde, SIOPS – para obter uma estimativa aproximada das transferências totais entre 1988 e 2012, apresentada na Tabela A1 do Anexo, ao final deste trabalho. Vale ressaltar

que não há, nos dados federais atualmente disponibilizados pela STN, quaisquer informações sobre as transferências totais para GSN antes de 2000.

Consequentemente, na Tabela A1 o valor total das transferências foi obtido pela soma das diversas transferências específicas identificadas neste período. Também não é possível obter nas fontes federais informação sobre alguns dos fluxos existentes na primeira metade dos anos noventa, tais como royalties, Salário Educação e transferências voluntárias. É provável, portanto, que o valor total esteja subestimado para o período 1988-1995. Os Gráficos 3.11 e 3.12 resumem o essencial do conteúdo da Tabela A1.

Mesmo com as limitações nos dados, é possível dizer que num primeiro período 1988-1996 as transferências federais ficam limitadas a aprox. 2,4% do PIB, compostas basicamente pelos fundos de participação e pelo IPI-EXP²⁷. A partir de meados dos noventa, contudo, elas se diversificam e crescem sistematicamente, até alcançar um máximo em 2008, com 6,1% do PIB. Esta expansão é resultado de:

1) Ampliação das transferências compensatórias, devido à Lei Kandir e ao aumento dos royalties, principalmente. Ao longo do período, a queda das compensações por desoneração de exportação (IPI-Exp e Lei Kandir) foi compensada pela forte ampliação dos royalties do petróleo.

2) Forte crescimento das transferências do SUS, que atingiram mais que 1% do PIB no final do período. O SUS responde pela maior parte da diferença entre transferências totais e transferências constitucionais.

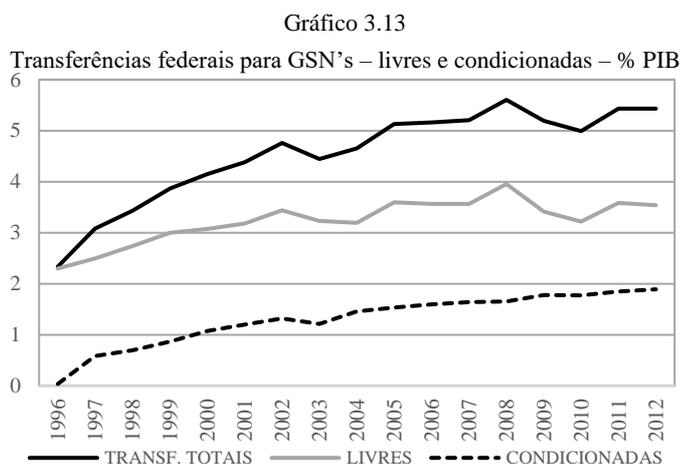
3) Crescimento das transferências redistributivas: criação da CIDE, e ampliação da complementação federal ao Fundeb.

Estes movimentos são expressos no Gráfico 3.12. Ele nos diz que (descontando a subestimação já referida para o período até 1995) a partir de meados dos noventa as transferências federais ganharam uma diversificação relevante. Deixaram de ser compostas predominantemente pelos fundos de participação (redistributivas), ampliaram a participação de fluxos compensatórios e, principalmente, do “programa nacional” do SUS,

²⁷ O dado é em alguma medida subestimado, porque não temos informações para as transferências “de convênio” neste período. Mas, como seguramente estes fluxos sempre foram muito pequenos, o erro não é significativo.

pelo qual o governo federal financia gastos em saúde operados pelos governos subnacionais. Vale notar neste gráfico que, provavelmente, as transferências voluntárias (“convênios”) devam ter uma participação regular por volta de 5-7% do total mesmo no período anterior a 2000, para o qual não temos dados oficiais.

Finalmente, o Gráfico 3.13 apresenta uma estimativa do grau de vinculação que incide sobre os recursos transferidos neste longo período. Ele mostra que os recursos livres se estabilizaram em % do PIB já a partir de 2002, mantendo até 2012 um valor médio de 3,8%, com oscilações. O crescimento efetivo das transferências se deu através de recursos vinculados, principalmente os SUS e do Fundeb – complementação federal.



Podemos, portanto, obter as seguintes conclusões:

1) as transferências redistributivas, ou seja, os fundos de participação mais a complementação federal ao Fundeb e a CIDE, embora mantendo ainda participação de cerca de 65% no total, cederam espaço para transferências devolutivas, que reproduzem as disparidades regionais, e para as transferências do SUS, que são menos redistributivas, devido à concentração dos serviços de mais alto custo nas regiões desenvolvidas. Apenas os recursos da Complementação federal do Fundeb continuam atuando de forma redistributiva.

2) cresceram em muito as transferências federais por conta do atendimento do Sistema Único de Saúde. Há que ter cuidado na avaliação destes números. Este crescimento não significa crescimento do gasto em saúde, em relação a períodos anteriores, mas apenas uma mudança na forma de financiar o mesmo gasto em saúde. O que antes eram transferências **diretas** do governo federal aos provedores de serviços (incluindo aí os governos subnacionais, mas basicamente para provedores privados), passou a ter um **intermediário público**, ou seja, o governo federal passou a transferir os recursos para os governos (principalmente municipais) e estes é que realizam o pagamento aos provedores finais, os quais, em parte, são os próprios governos subnacionais. O aumento das transferências para GSN é equivalente à redução das transferências federais para provedores privados, as quais deixam de existir no final dos anos noventa. A se introduzir o governo subnacional como um intermediário na alocação dos recursos federais, resulta uma ampliação das transferências federais, que pode iludir o observador desatento.

3) as transferências compensatórias mudaram de natureza. A compensação pela desoneração de exportações foi “desidratada”, seja pela redução da base tributária do IPI seja pela virtual eliminação das compensações via Lei Kandir. Em seu lugar cresceram as compensações pela exploração de recursos minerais, entre as quais tem destaque crescente os royalties do petróleo. Há um evidente efeito redistributivo inter-regional nestes movimentos.

4) se consideramos pela dimensão relativa das transferências vinculadas, o controle **da federação** sobre os gastos subnacionais se ampliou em muito, subordinando uma parte maior de seus orçamentos a diretrizes emanadas dos programas nacionais em saúde e educação.

5) O mais importante: se fosse possível obter os dados acima abertos por nível de governo (o que não é), e pudéssemos assim agrega-los ao Gráfico 3.6, teríamos com certeza delineada uma bem definida descentralização da receita disponível e, talvez, um grau ainda maior de municipalização.

2.4 A evolução dos fundos de participação

Quadro 3.1

Evolução dos coeficientes percentuais sobre IR e IPI destinados aos fundos de participação

Ano	Dispositivo legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Constituc. 18/1965	10,0%	10,0%
1968/75	Ato Complementar 40/1968	5,0%	5,0%
1976	Emenda Constituc. 5/75	6,0%	6,0%
1977	idem	7,0%	7,0%
1978	idem	8,0%	8,0%
1979/80	idem	9,0%	9,0%
1980	Emenda constituc. 17/80	10,0%	10,0%
1982/83	idem	10,5%	10,5%
1984	Emenda constituc. 23/83	13,5%	12,5%
1985	idem	16,0%	14,0%
1986/88	Emenda Constituc. 27/85	17,0%	14,0%
1988	Nova Constituição Federal	20,0%	18,0%
1989	idem	20,5%	19,0%
1990	idem	21,0%	19,5%
1991	idem	21,5%	20,0%
1992	idem	22,0%	20,5%
1993	idem	22,5%	21,5%
2008/13	Emenda Constituc. 55/2007	23,5%	21,5%

Fonte: Legislação pertinente.

Os FP's são uma forma típica de compartilhamento legal de impostos federais. Sua lógica é forçar a entrega de parcelas legalmente definidas das receitas obtidas pelo IR e IPI para garantir estabilidade no financiamento aos governos subnacionais obedecendo a critérios redistributivos. Estes arranjos têm uma deficiência congênita grave: abrem ao governo federal a possibilidade de manipular o volume de transferências, simplesmente reduzindo o esforço de administração tributária naqueles impostos, ou então reduzindo alíquotas e bases tributárias. Este foi o motivo que levou a Índia, no ano 2000, a substituir o compartilhamento de alguns impostos pelo compartilhamento da receita federal total.

Como vimos acima, durante o período autoritário os fundos foram o personagem principal nos conflitos verticais por recursos. Isto pode ser visto no Quadro 3.1. Os coeficientes crescem do mínimo de 5%, imposto em 1968, para aprox. 22% em 1993, ainda como resultado da Constituinte. Depois disto, os coeficientes ficaram inalterados até recentemente, quando a pressão dos municípios levou a uma elevação de 1 p.p. na sua dotação (EC 55/2007).

Esta grande elevação nos coeficientes levou a uma situação em que, de cada unidade monetária arrecadada pelo GF nestes impostos, quase a metade era apropriada pelos GSN's. Neste contexto, o GF perdeu o interesse pelo IPI, e passou a trata-lo não mais como um imposto arrecadador, conforme sua concepção original, mas como um imposto virtualmente seletivo, utilizado como instrumento de política de desenvolvimento. O resultado desta forma peculiar de gestão por parte do GF está apresentado nos Gráficos 3.14 as 3.16,

Gráfico 3.14

Fundos de participação como % PIB – coeficientes sobre base



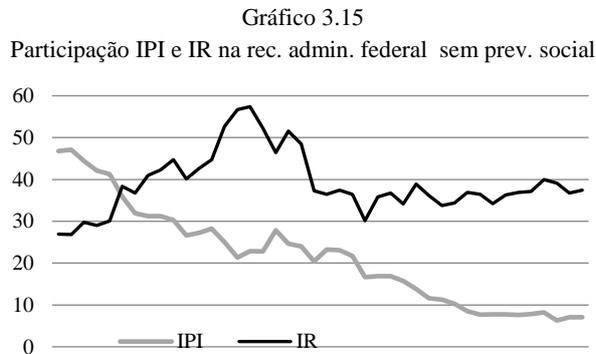
Os dados recentes relativos aos FP's são distorcidos devido ao abatimento da parcela destinada ao Fundef/b. Para obter uma serie longa mais consistente, optamos por aplicar à arrecadação bruta do IPI e IR os coeficientes vigentes a cada ano²⁸. O Gráfico 3.14, com esta metodologia,

²⁸ Os órgãos do GF criaram a convenção de apresentar dados dos fundos de participação já abatidos do Fundef. Isto é incorreto e impreciso. A razão para isto é que pode haver deslocamentos de recursos (governos recebem mais ou menos do que aportam) devido à sistemática do fundo. Para o que nos

mostra que após crescimento forte como % PIB até 1990, as dotações tendem a cair até 1997. Como o início do esforço fiscal do GF, em 1998, principalmente devido à recuperação do IR, as dotações dos FP's voltaram a crescer, atingindo seu nível máximo em 2008, caindo depois devido aos efeitos da crise de 2009.

Por outro lado, mesmo o IR mantendo dinamismo, sua participação na receita total do GF se reduziu, devido ao crescimento da tributação via contribuições, incluindo aquela sobre o lucro líquido, que é, de fato, uma variante do imposto sobre a renda. Como as principais contribuições não são compartilhadas, o resultado destes dois movimentos foi que a base dos FP's perdeu participação na receita federal.

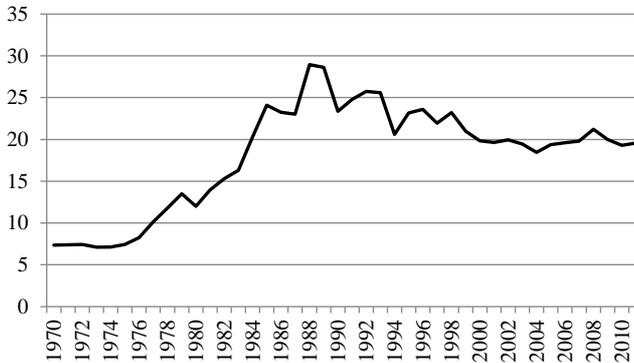
Os Gráficos 3.15 e 3.16 mostram que até 1985, pelo menos, o crescimento do IR compensou a perda de participação do IPI, com o que a participação dos FP's na receita federal cresceu continuamente, turbinado pelo aumento sistemático dos coeficientes de participação (crescem 11 p.p. neste período).



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da rec. federal: Anuario Econômico Fiscal (1970-1973) / Estatísticas Tributárias Básicas (1974-1979) – SRF/CIEF e Relatório de Informações Básicas – RIB (1980 a 1985); Relatórios anuais da Sec. Receita Federal – diversos anos (1986-2011).

interessa aqui, o dado relevante é o montante bruto recebido pelos GSN's, pois estamos lidando com a distribuição vertical.

Gráfico 3.16
 Transferências para FP'S como % da rec. administrada federal
 (exclusive arrec. previdenciária)



A partir de 1985, até início dos noventa, em que pese a elevação adicional dos coeficientes (passam de aprox. 15% para aprox. 22%), o resultado líquido é negativo, devido à piora simultânea da participação do IR e do IPI na receita federal. *Pode-se afirmar que a reforma imposta pela Constituição de 1988, que pretendia lograr uma forte recuperação da participação subnacional, de fato apenas evitou uma catástrofe de maior dimensão, que adviria caso os coeficientes não fossem elevados.*

A participação dos GSN's na receita federal via fundos de participação atinge um ponto máximo histórico no período que segue à reforma de 1988, devido à implementação gradual das mudanças lá impostas. A partir daí, começa o processo de recuperação da arrecadação federal “por fora” da base dos FP's, ou seja, explorando receitas não compartilhadas. Soma-se a isto a continuada degradação do IPI.

Juntamente com a estabilização fiscal lograda no início dos anos 2000, a participação subnacional via FP's se estabiliza em 20% da receita administrada, com perda de 10 p.p. em relação ao imediato pós-constituinte.

Embora o GF não tenha conseguido reduzir sua contribuição ao fundo equalizador aos níveis do período autoritário, certamente conseguiu reverter pela metade o ganho obtido na luta por centralização de recursos que se inicia no começo dos oitentas.

2.5 Equilíbrio vertical setorial

Ao final do Ensaio 2 introduzimos a ideia de que o equilíbrio vertical pode ser implementado parcialmente, setorialmente. Mesmo que a Federação não conte com instituições que permitam ordenar prioridades de forma ampla, podem desenvolver-se mecanismos de pressão que forcem a que determinados setores sejam objeto de instituições específicas, setoriais, que organizem a divisão vertical de trabalho e estabeleçam regras que garantam recursos distribuídos ao setor.

O Brasil desenvolveu, desde os anos oitenta, uma alternativa de organização vertical do gasto que, até onde saibamos, não existe em outras federações. É um recurso que se constitui na mais clara rejeição do princípio federativo, pois afeta diretamente o principal componente da autonomia: a orçamentária. Trata-se da imposição de vinculações setoriais à totalidade do orçamento subnacional. Nas demais federações, a forma usual de vinculação envolve sempre as transferências verticais, como manifestação de um direito do país em condicionar recursos que está concedendo ao governo subnacional (este ponto é aprofundado no Ensaio 4). O modelo brasileiro se diferencia pelo fato de que impõe vinculação mesmo às receitas próprias, obtidas através da arrecadação local. Esta opção não existe com certeza em qualquer federação desenvolvida, onde seria de fato impensável. Sob certo ponto de vista, trata-se de fato de uma aproximação ainda maior ao orçamento nacional. Se a prática fosse estendida a todos os setores, teríamos efetivamente um simulacro de orçamento nacional.

Nos anos oitenta foi imposta a vinculação dos três orçamentos da federação aos gastos em educação: 13% para a União e 25% para estados e municípios (EC 24/1983, conhecida como Emenda Calmon). Isto correspondia a estabelecer um orçamento nacional para educação, com sua respectiva divisão entre poderes. Até onde saibamos, a medida não foi acompanhada de qualquer planejamento mais detalhado da divisão de encargos, embora tenha se desenvolvido uma certa especialização dos governos em níveis específicos da cadeia de ensino formal. Teremos que deixar para o próximo ensaio uma discussão mais detalhada das implicações práticas deste tipo de vinculação, onde indicaremos os efeitos perversos que a prática impõe ao funcionamento dos orçamentos.

Posteriormente, nos anos noventa, foi acrescentada a este sistema de vinculação a “sofisticação” do Fundef, que fez um detalhamento sobre os 25% vinculados a educação, reservando 15% para ensino fundamental e criando, para esta parcela, o primeiro sistema de equalização brasileiro, que forçava a redistribuição desta parcela da vinculação entre os governos municipais e estaduais **de cada estado**, logrando, **em cada estado**, o nivelamento dos recursos para cada governo de forma proporcional ao número de matrículas pelas quais responde. O GF entrava com uma complementação para os governos mais pobres.

A parcela restante da vinculação inicial da Lei Calmon – 10% – continuou sendo alocada no setor Educação de forma independente por cada governo, ao sabor das suas preferências. Tal sistema não evoluiu para qualquer arranjo de planejamento mais sofisticado que organizasse o investimento a nível nacional ou estabelecesse mais detalhadamente uma divisão de trabalho por áreas de especialidade. Mas se constitui, de fato, em um rústico orçamento nacional para a educação.

Coisa semelhante aconteceu com a saúde. Até os anos oitenta, o direito ao atendimento pessoal/familiar em saúde era reservado às categorias profissionais formalizadas. O setor público concentrava sua atuação na função típica de saúde **pública**, e a atuação pública no atendimento pessoal ficava por conta da iniciativa espontânea de governos subnacionais, além de forte concentração de instituições hospitalares federais em algumas capitais, principalmente Rio de Janeiro.

Uma das mais expressivas conquistas da Constituição de 1988 foi o estabelecimento formal do direito universal ao atendimento em Saúde. O caminho para tornar esta formalidade constitucional um direito efetivo ainda está sendo percorrido. Não temos espaço aqui para detalhar a evolução histórica deste setor, daria por si só mais algumas teses.

O que nos interessa ressaltar aqui é que a Constituição de 1988 criou o direito, mas não deu nenhum passo para organizar federativamente a prestação do serviço. Limitou-se a criar um vago Orçamento da Seguridade Social, onde a saúde dividia espaço com a previdência e assistência social, e a responsabilidade pelos serviços era vagamente atribuída aos três níveis de governo, e também o financiamento era vagamente atribuído aos três orçamentos, sem nenhuma institucionalidade mais detalhada para organizar a divisão de trabalho.

Esta indefinição levou a que, ao longo dos oito anos seguintes, a participação do setor no orçamento dos GSN's fosse diminuindo. É virtualmente impossível reconstituir este processo para os municípios, pela simples e total ausência de informações. Os dados da STN, o conhecido Finbra, só apresentam despesa por função a partir de 1996. Além disso, este período inclui a etapa em que o GF passou a fazer transferências para os governos locais por conta do SUS, o que leva a um aumento da despesa orçamentária com saúde dos governos locais, mas não significa aumento da sua participação na provisão direta dos serviços, pois estes ampliam sua função de intermediários financeiros, apenas repassando o recurso federal para remunerar o provedor privado do serviço.

No caso dos estados, os dados da STN permitem identificar este fenômeno da redução relativa do gasto em saúde. Entre 1988 e 1996 a participação dos gastos em saúde nos orçamentos estaduais se reduziu de 15% para 9%, mesmo incluindo nesta despesa a participação de recursos transferidos pelo GF via SUS, os quais não se dirigiram exclusivamente para municípios (Prado, 2009).

Como é bem conhecido, a primeira reação dos grupos de interesses ligados ao setor ocorreu quando o setor saúde foi alijado da participação nos recursos da Previdência Social, em 1993. O movimento de reação a esta exclusão resultou na criação do IPMF – Imposto sobre movimentação financeira – que deveria ser uma fonte de recursos exclusiva do setor. Posteriormente, diante da impossibilidade de manter exclusiva esta fonte, cresceu a pressão para que o financiamento do setor tivesse uma solução federativa. Isto levou, finalmente, à Emenda Constitucional n. 29, que impôs aos governos subnacionais a vinculação de 15% e 17% do orçamento à saúde, respectivamente para estados e municípios.

Isto criou um outro “sistema de equilíbrio vertical setorial”, talvez mais troncho e descoordenado que aquele da Educação. Garantiu-se de fato a ampliação dos recursos subnacionais dedicados ao setor, já que a maioria destes governos não praticava estes níveis de comprometimento orçamentário. No entanto, continua um sistema no essencial esquizofrênico, com o Ministério da Saúde comandando, com suas normas e regras, uma parte substancial do gasto financiado por recursos federais, e os governos subnacionais comandando políticas de saúde próprias, sem que exista qualquer coordenação ou planejamento entre os níveis de governo. Em

particular, dado que os orçamentos dos GSN's são altamente diferenciados em tamanho/poder de gasto, e não existe compatibilização entre o que gasta o GSN e o que o GF gasta na sua jurisdição, o mais provável é que persista uma grande disparidade na distribuição dos recursos por cidadão.

Conclusões

Este ensaio tem como objeto, por assim dizer, “o que deveria ser, mas não é”. Dedicamos metade do espaço a discutir um problema que não tem concretude, existência real no imaginário político do Brasil. A federação brasileira, podemos afirmar com certeza, não tem consciência formada sobre – e, portanto, não tem instituições adequadas para viabilizar – o “equilíbrio vertical”.

Infelizmente, constituímos um caso típico da situação descrita nas conclusões da parte teórica deste ensaio: a ausência de uma percepção social bem definida sobre padrões de qualidade dos serviços borra a percepção sobre a existência e a dimensão do desequilíbrio.

A distribuição vertical de recursos, questão de enorme e fundamental importância para o funcionamento da federação, passa a ser resultado aleatório subordinado da evolução autônoma e desconectada de conflitos que ocorrem ao nível da competência tributária e da formação das transferências. Em nenhum momento se faz a pergunta fundamental: quais são as necessidades fiscais **conjuntas** dos diversos níveis de governo que devem ser atendidas pelos recursos disponíveis?

Como vimos acima, há duas formas básicas, não excludentes, para se modificar a distribuição vertical de recursos em uma federação. Pode ser modificada a competência tributária, deslocando o poder de arrecadar de um governo para outro, ou criando novos impostos sob controle de algum nível de governo. A outra forma, mais frequente e flexível, é modificar a apropriação da receita arrecadada, através de transferências verticais e horizontais. *A tendência geral nas federações é que, progressivamente ao longo do século 20, vem se consolidando uma dada estrutura tributária e de competências, passando a serem mais raras as modificações neste âmbito. Assim, cada vez mais, os ajustamentos no equilíbrio federativo tende a ser dar na dimensão e natureza das transferências verticais.*

A história fiscal recente da federação brasileira vai, de certa forma, em sentido contrário a esta tendência. Durante as duas primeiras décadas de existência do moderno sistema tributário brasileiro (que se origina na reforma de 1967), o determinante básico da distribuição vertical de recursos foi o sistema de fundos de participação de estados e municípios (FP's)²⁹. Já o período seguinte, o quarto de século pós-88, tem característica exatamente inversa: toda a dinâmica vertical é determinada basicamente pelos movimentos tributários, enquanto as regras que controlam transferências verticais ficam virtualmente inalteradas. Pior ainda, este período é regressivo também pelo fato de que voltamos a fazer uso de impostos cumulativos, “em cascata”, que tinham sido virtualmente eliminados pela reforma de 1965.

A reforma de 1965/7, que estabelece as bases para a primeira etapa, tem características conflitantes. Por um lado, ela ocorre em um regime autoritário, que virtualmente anulou todas as características políticas básicas da federação, suas instituições democráticas. De fato, até pelo menos a retomada da eleição de governos estaduais, em 1982, não se pode falar de um sistema político **federal** no Brasil. Por outro lado, é a primeira reforma efetiva e modernizadora do sistema fiscal brasileiro, fortalecendo a tributação sobre a renda e inovando pela criação de um sistema rústico de equalização, através dos fundos de participação.

O procedimento básico nesta etapa, de alterar a distribuição vertical via sistema de equalização, era coerente com as tendências recentes em todas as federações, como já colocamos acima. Na medida em que se consolidam os sistemas tributários modernos³⁰, as federações passaram a operar o ajuste vertical pelo desenvolvimento de instituições flexíveis de regulação das transferências verticais. Esta aparente modernidade, contudo, tem causas básicas bem distintas. *Dados os critérios vigentes para distribuição dos fundos de participação, para uma maioria de estados era muito mais interessante o aumento das transferências do que elevação de alíquotas do ICMS.*

29 Aqui encontramos a dificuldade básica que apontamos na introdução a este trabalho: não há uma ordem perfeita para o tratamento de temas totalmente interligados, portanto ocorre que um ensaio exige informações que estão em outro à frente. Este tema é tratado em detalhes no próximo ensaio.

30 O passo final neste processo foi a generalização do IVA como um imposto uniforme e geral sobre bens e serviços.

No período autoritário, o país conviveu com um desequilíbrio vertical intencionalmente construído, tendo como base a eliminação da equivalência de poderes dos entes federados. Não se colocam, portanto, os problemas clássicos relativos ao EV em federações. A luta pelo ajuste vertical não foi conduzida por qualquer forma de organização horizontal dos GR's, o que era impedido pela “cunha biônica” dos governadores indicados pelo GF. Foi através da pressão sobre o Congresso que as forças regionais lograram sucessos no período pós 1976, concentrando esforços sobre os coeficientes dos fundos de participação.

Esta percepção parcial e equivocada do equilíbrio vertical – reduzindo-o à correção dos coeficientes – gerou resultados limitados mesmo com a forte elevação dos coeficientes. Sendo o compartilhamento limitado a dois impostos, a base de compartilhamento foi se reduzindo no tempo, primeiro pelo abandono do IPI, depois pelo recurso às contribuições sociais, não compartilhadas.

Até hoje as lideranças subnacionais insistem em tratar o desequilíbrio vertical através dos FP's, sem perceber seus limites. Uma solução alternativa seria a adoção do modelo indiano, em que a dotação compartilhada com os GSN's é definida a cada cinco anos e incide sobre a receita total do GF. Esta solução é aventada, vez por outra, no debate brasileiro, mas nunca prosperou. Seu defeito óbvio é que, se por um lado dá maiores garantias para os GSN's, por outro reduz drasticamente o espaço para a política fiscal do GF e, principalmente, engessa a distribuição vertical, tornando muito difícil quaisquer revisões que exijam mudanças na mesma. Funciona na Índia, obviamente, porque lá o sistema vertical é totalmente flexível, não existem determinações constitucionais rígidas, e a distribuição é revista a cada cinco anos.

Uma vez eliminado o regime autoritário, e recuperados os componentes federais do sistema político, entramos numa nova etapa, onde, de fato, o Brasil se defronta com o problema de constituir instituições federativas modernas em um regime plenamente democrático. A Constituição de 1988 é o marco de referência que abre este período. Aquele era o momento em que a questão do equilíbrio vertical deveria ser colocada, sob uma perspectiva ampla. Como já colocamos antes, a Constituinte assistiu à emergência e explicitação de forças políticas que buscavam a ampliação dos gastos sociais, o que, do ponto de vista federativo, significava

aumento tanto de gastos subnacionais como federais, estes principalmente decorrentes da ampliação da previdência social. Emergiam novas e onerosas responsabilidades do setor público, e seria fundamental que se discutisse como estas responsabilidades seriam distribuídas e como o financiamento para elas seria ajustado.

Este momento histórico foi, do ponto de vista federativo, totalmente perdido. A Constituinte foi esquizofrenicamente cindida entre uma frente que olhava para o futuro, garantindo os gastos sociais, e outra frente que olhava para trás, buscando recuperar as perdas fiscais que os governos subnacionais sofreram durante o período militar. *Não se fez as perguntas relevantes: para o perfil de encargos que estamos criando, qual é a distribuição de recursos adequada?*

A partir de 1988, uma curiosa inversão ocorre na dinâmica da disputa vertical. A última grande modificação nos coeficientes dos FP's, feita em 1988, completa seus efeitos em 1993. No ano seguinte, o GF, que chegara a 1988 agonizante e politicamente anulado, recupera capacidade política alavancado pelo sucesso do Plano Real. Talvez isto lhe tenha permitido evitar que ressurgissem movimentos pela retomada dos aumentos de coeficientes. Nisto terá sido ajudado, sem dúvida, pela crônica incapacidade de articulação horizontal dos governos estaduais.

Seja qual for o motivo, o fato é que no período 1989-2010 este componente do equilíbrio vertical ficou “congelado” e, devido à redução relativa das suas bases, os FP's passaram a transferir parcela cada vez menor da receita federal. Por outro lado, diversas outras transferências tanto legais como discricionárias foram criadas, o que mais do que compensou a perda relativa nos FP's, e as transferências totais continuam crescendo até o período recente.

Resultou da Constituinte um breve período de descentralização fiscal, como vimos acima. Mas, estruturalmente, a Constituição entregava para o governo federal o poder de, de fato, reformular a distribuição vertical de forma a viabilizar o atendimento de seus crescentes encargos. A partir dos primeiros anos noventas, o governo federal começou a fazer uso das contribuições sociais, prática que foi acirrada pela crise fiscal de 1998. Além de recuperar controle sobre parcela maior da carga tributária global, o governo federal foi bem sucedido também em forçar uma redistribuição de encargos, através de duas importantes reformas ocorridas nos anos noventa: O Fundef, na

educação, que forçou os governos subnacionais a racionalizar e tornar mais eficiente os usos dos recursos vinculados a educação, e, posteriormente, a Emenda Constitucional 29, que impôs a vinculação de parcelas dos orçamentos subnacionais aos gastos em saúde, forçando que estes governos partilhassem com o governo federal o ônus da ampliação dos gastos em saúde, decorrentes da universalização.

Estas duas importantes reformas reduziram a pressão sobre as transferências federais para duas importantes áreas onde a execução dos serviços públicos é eminentemente subnacional. Ao racionalizar o uso dos recursos da educação, e impor aos orçamentos subnacionais a vinculação ao ensino básico, o governo federal reduziu a demanda pelos seus próprios recursos. Foi, portanto, ao nível dos encargos, um movimento que permitiu um ajustamento no equilíbrio vertical.

O que se pode concluir desta sumária revisão histórica? Ressalta o carácter essencialmente truncado e conflituoso deste processo. A rigidez constitucional conduz a que todos os ajustamentos e mudanças na distribuição somente sejam possíveis após um processo lento em que os acordos são difíceis, dada a capacidade de veto das forças em jogo. Não é fortuito que as duas grandes reformas do sistema ocorridas na segunda metade do século vinte tenham ocorrido no início do regime de exceção (1967) e no seu final (1988), em plena transição para a democracia. Uma revisão superficial deste amplo período indica que o determinante básico da distribuição vertical foi essencialmente político. No período 1964-80, o governo federal predomina e submete os GSN's a uma forte restrição fiscal. Em 1988, o pêndulo inverte sua posição e a crise do regime militar viabiliza uma forte pressão descentralizadora, o que coloca o governo federal “contra a parede” e, fora de qualquer dúvida, está na origem da reação federal que se seguirá imediatamente, manifesta na expansão das contribuições. O pêndulo vai oscilar outra vez, em 1994, quando o sucesso do Plano Real e a frágil situação fiscal dos estados devolvem o controle ao governo federal, que irá fazer uso de sua forte posição para subordinar os estados.

O ponto essencial reside em que o “pêndulo distributivo” efetivamente foi comandado pelas forças políticas dos atores em cada momento. À centralização se segue a descentralização, e a ela se reage com um novo tipo de centralização. É evidente que, *grosso modo*, estes conflitos distributivos verticais refletem os desajustes entre os encargos e a

disponibilidade de recursos para cada nível de governo, mas esta forma de ajustamento parece primitiva e institucionalmente atrofiada.

Seria isto inevitável? Deveríamos entender isto como a marcha natural das coisas numa federação? Achemos que não. Este processo aponta, sim, para uma das deficiências mais relevantes do arranjo (“pacto”) federativo brasileiro: *a inexistência de qualquer mecanismo, regra ou processo para definir as bases da distribuição de recursos*. A observação das grandes federações pode nos oferecer indicações. Evidentemente, o conflito vertical por recursos é presente em todas elas, mas – ponto essencial – muitas delas desenvolvem arranjos institucionais para lidar com o problema. Isto significa a criação de órgãos multi-governamentais, comissões ou conselhos cuja finalidade é buscar uma avaliação objetiva, uma base técnica que possa orientar a distribuição vertical de recursos. Em especial Austrália, Canadá e Índia contam com sistemas e mecanismos que permitem esta avaliação.

E qual a base destes procedimentos? Como se pode deslocar o conflito vertical de sua expressão exclusivamente política, e introduzir no debate algum critério objetivo? *A resposta é simples: a distribuição de recursos deve se pautar, essencialmente, pela distribuição dos encargos. O que todas estas federações fazem de alguma forma, é realizar, periodicamente, uma avaliação da distribuição de encargos entre níveis de governo. Ela se altera com o tempo, seja pela mudança nas preferências políticas (descentralização) seja pela mudança nas necessidades sociais econômicas que determinam os serviços públicos, seja, finalmente, pela mudança nos custos de provisão dos serviços.*

Esta avaliação é complexa e polêmica. Em particular nos países em desenvolvimento, devido ao elevado grau de disparidade nas condições de vida, nos padrões de serviço público e nos custos destes serviços entre regiões, é muito difícil fazer uma avaliação precisa do custo dos serviços e da necessidade efetiva de recursos para prove-los. Mas, existiria alguma alternativa? Não nos parece. O predomínio dos movimentos de sístole e diástole comandados pela conjuntura política tem como consequência, entre outras, que, num país onde as competências dos encargos são basicamente concorrentes, como o Brasil, o nível de governo que amealha mais recursos amplia sua participação na provisão de serviços, sem qualquer critério mais racional de planejamento e gestão pública. Isto se parece com a imagem do “rabo abanando o cachorro”: os encargos perseguem os recursos, ao contrário

do que seria razoável. Isto foi o que ocorreu no suposto processo de descentralização brasileiro, a partir da reforma de 1988. Os recursos foram descentralizados sem qualquer avaliação de encargos. Dada a redistribuição financeira, os encargos vêm sendo lentamente e progressivamente descentralizados, predominantemente para a órbita municipal.

O que se conclui disto tudo: há uma grande deficiência nas instituições federativas brasileiras, no que se refere a processos de negociação da distribuição vertical. É imprescindível, e diríamos que é até uma medida de maturidade institucional, o desenvolvimento de alguma forma de avaliação de encargos, que ofereça uma base minimamente técnica para pautar o debate político. As dificuldades são enormes. Há que avaliar custos de provisão regionais, há que discutir a adoção de *standards*, padrões mínimos de provisão de serviços, assim como o delicado problema da preservação de um certo grau de autonomia e diferenciação entre as regiões. Da mesma forma, há que estabelecer alguma forma de acordo entre os níveis de governo, organizando as competências concorrentes e estabelecendo uma divisão de trabalho consensual em cada setor onde mais um nível de governo possa atuar.

Finalmente, é necessário desenvolver instituições formais que conduzam estes debates e avaliações. Isto tanto pode ser um conselho intergovernamental como um corpo técnico altamente qualificado, dotado de alguma autonomia perante o governo federal. Qualquer destas instâncias teria que contar, necessariamente, com a sustentação de algum secretariado técnico permanente, que possa atender à necessidade de estudos e avaliações que subsidiem o trabalho dos órgãos.

Cabem duas observações finais. Primeiro, é evidente que não se supõe ser possível (e definitivamente não é desejável) transformar decisões políticas em exclusivamente técnicas. Trata-se de buscar, na dimensão mínima necessária, suporte técnico que possa subsidiar as decisões políticas. Segundo, é evidente que o desenvolvimento destas instituições não é tarefa de curto prazo. Exige alguns anos até que se disponha da base técnica mínima necessária (estatísticas e métodos de análise de encargos) e se desenvolvam ritos e procedimentos aceitos pelos atores.

Ensaio 4

Sistema de partilha na federação brasileira

Tendo analisado o problema do equilíbrio vertical no item anterior, mostramos a importância que assume, nas federações, a construção de um sistema de transferências verticais e eventualmente horizontais, que tem a finalidade básica de ajustar a distribuição de recursos à distribuição de encargos. As diversas funções que são cumpridas pelas transferências exigem formas específicas e particulares de transferências, com propriedades diferenciadas. Neste capítulo, exploramos inicialmente aspectos teóricos sobre sistemas de transferências, e depois, na segunda parte, descrevemos o sistema brasileiro.

A análise empírica a ser aqui realizada para o Brasil demanda um grau elevado de detalhamento, assim como de compatibilização das informações para os três níveis de governo. Isto torna virtualmente impossível trabalhar com séries temporais, dada a péssima qualidade dos dados existentes¹. Por isso, neste ensaio iremos trabalhar apenas com um corte, uma “fotografia” do ano de 2011.

¹ Os dados da STN, única fonte existente, não tem qualquer uniformidade nos planos de contas para os diversos anos. Os anos recentes apresentam detalhamento exaustivo a nível de balanços, dados mais antigos são menos detalhados. Diversas mudanças ocorridas nas normas de contabilização não foram acompanhadas de revisão e adaptação dos dados anteriores.

Mantendo o padrão que propusemos para estes ensaios, a seção 1 apresenta aspectos teóricos sobre transferências, e a seção 2 analisa a realidade brasileira.

1 Sistemas de partilha: aspectos teóricos

Mantendo nosso fio condutor básico em todos os ensaios, iremos abordar neste ensaio um aspecto não usualmente notado na literatura: o sistema de transferências como mais um, e dos mais importantes, dispositivos pelos quais as instituições federais buscam emular o Estado Unitário.

Não há qualquer dúvida que, do ponto de vista normativo, *o principal objetivo dos sistemas de transferências é, essencialmente, emular, reproduzir de alguma forma o processo de distribuição da capacidade fiscal de dispêndio entre setores e regiões do país que é executado pelo orçamento de um Estado Unitário eficiente*. Com a ação do Estado fragmentada em três níveis de governo autônomos, inexistente uma instância nacional de integração das decisões fiscais, com o que o risco de uma alocação de recursos ineficiente e iníqua é alto.

O ensaio anterior teve como referência uma noção fundamental na análise fiscal das federações: a propensão universal para que regimes federais tenham como componente estrutural o chamado *vertical gap*: a concentração da arrecadação tributária no governo central e, em menor dimensão, muitas vezes também nos governos regionais. A tensão fundamental dos regimes federais reside, portanto, no fato de que *é mais eficiente arrecadar “em cima”, e é mais eficiente executar os serviços “em baixo”*. Isto leva a que todos eles, sem exceção, necessitem construir um complexo sistema de transferências intergovernamentais para atender a diversos motivos.

Indicamos, naquele ensaio, três motivações fundamentais, de natureza estrutural, que determinam a existência do VG e, portanto, de transferências. Uma primeira, de ordem técnico-tributária, exige que a arrecadação se concentre no governo federal, por razões de eficiência tributária e para evitar a competição predatória. Duas outras fundamentam a necessidade de que o governo federal controle uma parcela da carga

tributária para viabilizar ações que defendam a equidade na prestação dos serviços públicos: sistemas de equalização e programas nacionais.

Vamos agora explorar estes mesmos aspectos, agora sob o ponto de vista dos fluxos de recursos que viabilizam aquelas funções, ou seja, a modelagem das transferências verticais.

1.1 Formas básicas de apropriação dos recursos

Doravante, vamos chamar *sistema de partilha* (SP) ao conjunto de transferências verticais de todo tipo que existe em todas as federações. A lógica mais geral dos SP's decorre evidentemente do *vertical gap*: a arrecadação da receita fiscal se concentra, em alguma medida, no governo federal e nos regionais, e parte desta arrecadação deve ser repassada para governos regionais e locais. *A questão relevante refere-se às diversas formas que estas transferências podem assumir para cumprir diferentes papéis no processo.*

Vamos imaginar uma federação hipotética que tenha apenas municípios e um governo federal, e que faça uso dos impostos que são usuais no mundo moderno. Se nós permitirmos, hipoteticamente, que cada município da federação arrecade todos os impostos sobre população e atividade econômica do seu território, as receitas fiscais geradas irão refletir exatamente a distribuição da riqueza econômica entre estes governos. Municípios industriais ou com população rica terão receitas muito maiores que os “pobres”. Nesta situação, toda a receita fiscal seria distribuída de uma forma que chamaremos *distribuição por capacidade econômica*: cada um recebe o imposto que é gerado pelo seu território.

A situação seria exatamente a mesma caso permitíssemos que o governo federal arrecadasse metade da receita, o que seria justificável por motivos de praticidade e eficiência tributária, mas “devolvesse” para cada município toda a receita que lá arrecadasse. Cada município receberia exatamente a receita que seria gerada na sua jurisdição. Tecnicamente chamamos a este tipo de transferência “distribuição por derivação”, neste ensaio iremos chamá-las também “devolutivas”. O resultado obtido seria o mesmo, exceto por eventuais diferenças na eficiência dos sistemas de arrecadação dos governos, uma vez que o governo federal e os regionais

devem ser, em geral, mais eficientes do que os governos locais na arrecadação. Em última instância, continuaríamos tendo distribuição por capacidade econômica.

Imagine agora uma terceira situação, em que o GF arrecadasse metade da receita, e transferisse estes recursos para os municípios segundo um critério equalizador, por exemplo: tudo é distribuído apenas entre a metade mais pobre dos municípios, e de forma a que cada um receba recursos inversamente proporcionais ao seu grau de pobreza, medido de alguma forma que não vem ao caso agora. Com isto, aqueles municípios que tivessem pouca capacidade econômica poderiam receber recursos adicionais, que não poderiam arrecadar, e que lhes permitiria prover serviços próximos da média nacional.

Os sistemas de partilha existentes nas federações modernas são de fato, uma **combinação** destas três situações. Os governos subnacionais recebem a competência tributária para um conjunto de impostos, e se apropriam da sua receita. É muito frequente que o GF tenha competência sobre um imposto, por questões de eficiência, e “devolva” para estados ou municípios parte ou a totalidade da receita arrecadada (no Brasil é o caso do ITR, do IOF, e, nos estados, da cota parte do ICMS e do IPVA “devolvidas” para os municípios). Em todos estes casos, o governo local ou regional poderia arrecadar o imposto, mas, por razões de eficiência, a competência é atribuída ao governo superior.

Finalmente, há uma parte da receita arrecadada pelo GF que é transferida para os GSN's sem ser “por derivação”, ou seja, o GF não devolve a receita para o local de onde ela veio, mas adota critérios a que chamaremos “redistributivos” para as transferências.

Deste ponto de vista, podemos decompor as receitas dos municípios de nossa federação hipotética da seguinte forma:

$$\begin{array}{c}
 \text{Transferências do Governo Federal} \\
 \text{Rec. final} = \text{Rec. própria} + \underbrace{\text{Devolução tributária} + \text{Trfs. redistributivas}}_{\text{Apropriação por capacidade econômica}}
 \end{array}$$

A parcela da carga tributária total que é apropriada por capacidade econômica (ou seja, depende diretamente da capacidade econômica da jurisdição) vai depender, evidentemente, da dimensão das bases tributárias que são de competência subnacional e da parcela da arrecadação federal sobre a qual os GSN's têm direitos de devolução (um governo de nível superior arrecada e “devolve” à jurisdição o que lá recolheu). Isto tem grande diversidade nas federações modernas.

A Federação pode, também, atribuir um caráter de direito reconhecido a montantes determinados de recursos que não poderiam ser arrecadados na jurisdição, dado o sistema tributário vigente, mas são vistos como compensação financeira por algum tipo de “serviço” prestado pela jurisdição. Neste sentido, estes recursos devem ser considerados como parte da apropriação econômica, mesmo que não possam ser arrecadados na jurisdição. Exemplos comuns desta situação ocorrem, por exemplo, com o pagamento de *royalties* a determinadas jurisdições pela extração de recursos naturais, quando é vedado a elas taxar esta produção, ou então a compensação por perdas de receita derivadas da desoneração das exportações que ocorre no Brasil.

*Estes casos, juntamente com a arrecadação própria dos GSN's compõem os recursos apropriados por cada nível de governo que são, aproximadamente, aqueles economicamente gerados na sua jurisdição. Em síntese, a apropriação econômica resulta de dispositivos que podemos chamar, sinteticamente, de **arrecadação, devolução e compensação**. Destes dispositivos resulta certa distribuição vertical e horizontal a que podemos chamar “distribuição inicial” dos recursos. Estes dispositivos determinam, em última instância, como a receita gerada no espaço econômico de uma jurisdição local se divide entre o seu governo (município) e os governos superiores. Nenhum deles, contudo, afeta as disparidades inter-regionais em capacidade econômica, portanto fiscal. Para isto nos voltamos agora.*

A parcela redistributiva nas federações

Sempre haverá, como regra em todas as federações, uma parcela de recursos que é arrecadada pelos governos federal (principalmente) e regionais, e que será transferida para governos regionais e locais por critério

“não-devolutivos”, ou seja, por **mecanismos de redistribuição fiscal**. Na medida em que existam diferenças de capacidade econômica e renda entre jurisdições – e elas sempre existem – a distribuição por apropriação econômica pode ser altamente desigual. Mesmo que a ação do GC com seus próprios orçamentos – em relação às jurisdições menores – e dos governos regionais – em relação aos espaços locais – possa operar de forma redistributiva (retomamos este aspecto à frente), persiste um problema efetivo de equidade nas relações horizontais entre governos.

Em consequência, é intrínseca a toda Federação a existência do que chamaremos, apenas para simplificar o discurso, **Parcela Redistributiva (PR)**, ou seja, *uma parcela dos recursos apropriados pelo governo federal e (em certos casos) pelos governos regionais que é explicitamente alocada de forma a alterar a própria distribuição derivada da base econômica, em geral, na sua maior parte, com a finalidade de reduzir desigualdades*. Estes recursos não ficarão disponíveis para gasto nas jurisdições onde foram gerados.

A PR se compõe essencialmente de fluxos de transferências intergovernamentais, pelas quais:

- 1) Níveis de governo superiores repassam, para governos inferiores, recursos que não são proporcionais à sua capacidade econômica ou à sua participação na base tributária de onde os recursos se originam. (Exemplos no Brasil são os fundos de Participação e o SUS).
- 2) Mais raramente, são operadas trocas horizontais de recursos entre jurisdições, com fins de equalização (exemplo no Brasil, o Fundeb, assim como o sistema de equalização alemão).

Embora existam interessantes exceções, o padrão dominante nas federações contemporâneas é que a PR seja composta basicamente por recursos do orçamento federal, que é o governo que usualmente detém maior

poder fiscal e, portanto, o maior “superávit” de recursos sobre seus gastos diretos².

Olhada sob outro ângulo, a *Parcela Redistributiva* se compõe de dois tipos de recursos. Primeiro, os governos federal/regionais podem ter a responsabilidade de realizar transferências legalmente definidas para governo regionais/locais, sob critérios explícitos de caráter redistributivo. Em segundo lugar, independentemente de exigências legais, cada governo superior (central ou regional) inclui regularmente, em seu orçamento anual, gastos com transferências **voluntárias** a governos inferiores, também chamadas usualmente **discricionárias**. Estes recursos têm, em princípio, montantes variáveis, sujeitos às conjunturas políticas no jogo federal, e aos ciclos orçamentários de cada governo superior³.

Em algumas federações, a *parcela redistributiva* da receita tributária é definida de forma rígida e estável em dispositivos constitucionais. Em outras, como na Alemanha e na Índia, ela é objeto de renegociação política periódica, permitindo ajustamentos. Em outras, ainda, (como a Rússia) ela é escassamente legalizada, acabando por se constituir numa parcela mais ou menos regular do orçamento de governos centrais com alta participação na arrecadação, resultando que a PR se constitua predominantemente pelo que chamamos transferências voluntárias. *De qualquer forma, é válido afirmar que, em todas as federações conhecidas, a carga tributária pode, num primeiro momento, ser decomposta em receita apropriada pela base econômica e Parcela Redistributiva, numa divisão que é razoavelmente estável, inclusive como condição de estabilidade do pacto federativo.*

2 Caso relevante, por exemplo, é o modelo alemão, onde parte da receita própria dos próprios *lânders* é redistribuída horizontalmente dos mais ricos para os mais pobres, além e em acréscimo ao que é distribuído pelo GF.

3 Frequentemente, é difícil discernir o caráter de uma determinada transferência segundo a diferenciação acima. No caso brasileiro, durante muito tempo, as transferências do GC pra GSN na área de saúde tinham o caráter de – e eram tratadas pelas estatísticas como – voluntárias. No período recente, a crescente institucionalização e formalização dos sistemas têm dado a elas cada vez mais o caráter de transferências legais, direitos dos GSN.

Disto tudo resulta que, de forma geral, sendo dada a distribuição inicial das competências tributárias e, portanto, da arrecadação inicial, a redistribuição do gasto público entre jurisdições regionais/locais no país decorre, em última instância, de dois fatores básicos. Primeiro, da **prática orçamentária dos governos superiores**, num duplo sentido: na alocação de seu próprio gasto efetivo – em que regiões o governo federal, por exemplo, faz investimento – e na decisão de alocar parte de seus recursos em transferências **voluntárias** de poder de gasto para jurisdições regionais/locais. Estas são, ambas, alocações que se definem ao nível do orçamento anual, no curto prazo. Tanto o GC como os GR's, na sua prática orçamentária, atuam de forma redistributiva em relação aos espaços jurisdicionais “inferiores”.

Em segundo lugar, a redistribuição do gasto público principalmente federal decorre de uma **decisão política coletiva da Federação**, acerca de:

- Qual parcela dos recursos apropriados pelos governos “superiores” – em geral, pelo Governo federal – será realocada regularmente para governos “inferiores”, por preceito legal, e
- De quais os critérios que orientarão a distribuição desta Parcela Redistributiva.

Quando agregamos o *resultado dos dispositivos redistributivos à estrutura de apropriação pela base econômica*, obtemos a distribuição final da receita disponível, que define a capacidade relativa de gasto tanto vertical como horizontal. O SP assim concebido, nesta estrutural dual, estabelece a conexão fundamental entre a receita arrecadada e a receita final disponível para cada nível de governo e cada jurisdição específica.

Dele resultam dois perfis de distribuição. A distribuição **vertical** mede o grau de descentralização fiscal vigente na Federação. Como, via de regra, a arrecadação é bastante concentrada, ela mede, de fato, o grau em que dispositivos de devolução, compensação e redistribuição forçam os governos “superiores” a ceder capacidade de gasto para os “inferiores”.

A distribuição **horizontal** refere-se à posição individual de cada um dos governos subnacionais – estados e municípios – em relação a seus pares na apropriação da receita disponível. Aqui, na medida em que se trata de entes públicos soberanos, equipotentes e congregando cidadãos iguais, coloca-se um agudo e relevante problema político de equidade fiscal.

Estes dois importantes problemas são objeto principal dos Ensaio 3 e 5. Na realidade, o equilíbrio horizontal pode ser tido como um aspecto ou subsistema do sistema de partilha, pois ele é obtido através das transferências redistributivas. No entanto, sua complexidade técnica e sua importância nas federações é tão grande que justifica dedicarmos um ensaio específico a ele. Assim, iremos tratar das transferências redistributivas de forma geral no presente ensaio, e aprofundamos o problema da equidade/equalização no Ensaio 5.

1.2 Tipologia básica de transferências

Pode ser conveniente explicitarmos alguns conceitos básicos sobre transferências, que nos serão úteis no desenvolvimento da análise. As transferências podem ser tipificadas com base em três critérios:

- Sua função com instrumento de política fiscal
- A forma pela qual são concedidas pelo orçamento cedente
- O grau de liberdade alocativa nos orçamentos que as recebem.

Função fiscal das transferências

Primeiro, no sentido mais fundamental das funções que as transferências cumprem na política fiscal, a partir da análise feita acima e no ensaio anterior, podemos identificar três tipos básicos de transferências:

1) *transferências devolutivas* – quando o governo federal o regional arrecada e “devolve” a receita para os governos regionais ou locais em cuja jurisdição arrecadou. Nesta situação, o governo federal (ou o regional, em relação aos municípios) atua apenas como agente arrecadador, função que poderia ser realizada pelo governo que recebe os recursos.

- 2) *transferências redistributivas* – A distribuição excessivamente irregular das bases tributárias, decorrente de diferenças na capacidade econômica das regiões, e as diferenças na eficiência de arrecadação entre regiões geopolíticas levam, em geral, a que seja necessário que os níveis “superiores” de governo atuem redistribuindo parte da sua receita arrecadada, com a finalidade de reduzir as disparidades na capacidade de gasto. Este tipo de transferência teria predominantemente o caráter de suplementação orçamentária, orientada por parâmetros como população, receita per capita, renda per capita ou receita própria per capita.
- 3) “*programas nacionais*”. Políticas e programas de gasto que, por sua natureza ou por opção política da sociedade ou Federação, assumem caráter nacional e exigem gestão centralizada dos recursos, ainda que a execução do gasto seja descentralizada, e demandam a existência de algum tipo de partilha de recursos coordenada por níveis superiores de governo. Neste caso, as transferências são, em geral, condicionadas, ou seja, o governo que recebe o recurso não tem autonomia orçamentária para utilizá-lo como bem entender, o dispêndio é condicionado a setores e funções específicas. (Ver Ensaio 3 para detalhes sobre este conceito).

Das três categorias de transferências aqui propostas, apenas a primeira tem perfil e papel bem definidos; a delimitação entre as duas outras é mais difusa, pois nada impede que objetivos de natureza essencialmente equalizadora – que são a característica da segunda categoria – sejam perseguidos com base em transferências setorialmente orientadas e marcadas por fortes condicionalidades. No limite, é possível conceber, sem agredir a lógica, que o governo central opere um complexo sistema de transferências equalizadoras, orientadas para aproximar as capacidades de gasto das diversas jurisdições, mas compostas exclusivamente por recursos vinculados setorial ou funcionalmente.

As transferências no orçamento cedente: legais versus discricionárias

Transferências legais são aquelas em que os critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo

estão especificados em lei ou na Constituição⁴ e transferências discricionárias (ou, no Brasil, por alguns autores, “transferências negociadas” ou “de convênio”) são, no essencial, componentes do processo orçamentário dos governos “de nível superior” – federal e estadual – que derivam da lógica desse processo, em princípio sem qualquer correlação com os fluxos das transferências legais. Estas transferências são definidas a cada processo orçamentário e resultam de negociações entre autoridades centrais e governos subnacionais e seus representantes no Parlamento. Sua utilização, em tese, deveria ser de caráter complementar e auxiliar às transferências regulamentadas ou “estruturais”, por apresentarem maior flexibilidade para lidar com situações excepcionais de curto prazo, em que há pressão sobre a estrutura de financiamento tal como definida pelas receitas próprias acrescidas das transferências legais. Deste ponto de vista, elas deveriam ser essencialmente não regulares (Villega, 1995).

A existência de fluxos amplos e regulares de transferências **discricionárias** para regiões e/ou funções de gasto refletem, em geral, estruturas federativas em que o governo central e sua burocracia detêm elevado poder decisório sobre o conjunto do gasto público ou situações de transição em que a divisão de trabalho e as funções dos diversos níveis de governo não estão adequadamente ajustadas. No entanto, como vimos nos Ensaio 1 e 3, atribuir um papel estratégico para o orçamento federal na distribuição de recursos pode ser uma opção de arranjo institucional eficiente, como demonstra a Austrália.

Considerando a classificação trinar das motivações que levam ao estabelecimento de transferências (“devolução” tributária; equalizadora e de viabilização de políticas setoriais ou “programas nacionais”) pode-se afirmar que a “devolução” tributária tende a ocorrer de modo legalmente formalizado, assim como também as transferências voltadas para redistribuição de recursos, embora existam casos relevantes de execução desta função de modo discricionário. Já as políticas setoriais tendem a serem executadas com base em transferências discricionárias. No Brasil, são

4 Chamaremos, indistintamente, de transferências legais ambos os casos, embora seja usual diferenciar as últimas como transferências constitucionais.

exemplos de políticas setoriais de âmbito nacional, operadas por mecanismos discricionários, o SUDS, nos anos oitenta, e a política federal de educação de primeiro e segundo grau, operada com recursos do FNDE e, principalmente, o atual SUS.

As transferências no orçamento receptor: livres ou vinculadas

Finalmente, as transferências devem ser diferenciadas segundo um terceiro critério: *o grau de condicionalidade que cerca a sua utilização pelos orçamentos do governo receptor*. Há recursos que compõem *funding* virtualmente livre para ser alocado pelo processo orçamentário local de forma soberana e, em oposição, há recursos destinados a complementar ou mesmo compor integralmente um programa ou função de gasto específicos daquele orçamento.

As implicações são evidentes. No segundo caso, a partilha de recursos não amplia diretamente o poder de gasto global do governo receptor, embora sempre exista a possibilidade da substituição de dotações. As transferências do primeiro tipo visam, por definição, equalizar o poder de gasto entre jurisdições sem afetar a autonomia do processo orçamentário dos GSN. Elas são adequadas para ações de natureza redistributiva quando a federação em questão enfatiza maior liberdade de escolha pelas comunidades e governos locais. Por outro lado, transferências condicionadas tendem a propiciar maior uniformidade nos padrões de dispêndio per capita entre jurisdições caracterizadas por elevada heterogeneidade econômica e social.

Existe aí um dilema típico entre os benefícios da autonomia e suas principais consequências, que são a possível diferenciação nos níveis e padrões de qualidade dos diferentes serviços prestados em cada região. Se a federação valoriza equidade e uniformidade, a imposição de condicionalidades pode ser um instrumento para atingir estes objetivos.

1.3 Um modelo analítico para sistemas de transferências Intergovernamentais

Neste item apresentamos um modelo teórico abrangente, que permita ordenar a visão sobre o conjunto diversificado de transferências que existe em todas as federações. Nosso modelo busca descrever a evolução da

receita dos governos subnacionais. Pode ser aplicado a estados, municípios ou ao conjunto dos governos subnacionais. Nosso objetivo é identificar os componentes do financiamento subnacional que podem ser considerados quase universais em sistemas fiscais federais. O procedimento analítico é partir da apropriação de receita que deriva da atribuição de competências tributárias, e agregar sucessivamente formas básicas de transferências, que vão gerando outros perfis de distribuição da receita até chegar à receita final disponível, que define a capacidade de gasto efetiva de cada jurisdição subnacional. Ou seja: o modelo incorpora, de forma progressiva, todas as receitas fiscais que a federação mobiliza, começando pela arrecadação própria e depois introduzindo as trocas de recursos entre governos que é operada pelas transferências. O resultado final do processo é o importante conceito de receita disponível final, que define o poder de gasto efetivo dos governos.

Nosso modelo é um recurso analítico irreal, pois estamos supondo que o processo de distribuição fiscal se daria por etapas sucessivas. Primeiro arrecada, depois opera certo tipo de transferências, depois outros tipos, até obter a distribuição final. Não custa lembrar que isto é apenas um recurso analítico, lógico-formal. No mundo real, as receitas vão sendo arrecadadas e distribuídas simultaneamente ao longo do exercício fiscal, e sua dimensão relativa só pode ser apreendida *ex post*. Mesmo assim, o esquema descreve, com precisão a natureza dos fluxos e sua dimensão relativa se eles forem medidos após a execução orçamentária do exercício.

Da estrutura de competências tributárias (ver Figura 4.1 a seguir) resulta uma primeira distribuição de receita, aquela diretamente arrecadada por cada nível de governo. Esta tem, em geral, maior participação relativa dos níveis de governo “superiores”, em particular do governo central. No que se refere aos GSN, ela reflete a distribuição espacial da base tributária sobre a qual incidem os impostos geridos por estes governos. *Ela tende, portanto, a gerar uma distribuição inicial de recursos que é concentrada nos governos superiores (devido ao vertical gap, ver o Ensaio 3) e nas regiões/localidades mais desenvolvidas do país, devido à concentração da atividade econômica e das bases tributárias.*

A tendência à concentração da arrecadação nos níveis superiores de governo torna necessárias, normalmente, transferências para ajustar verticalmente a capacidade de gasto. Grande parte delas assume o caráter de devolução *tributária*, quando o governo federal ou regional cumpre apenas o papel de arrecadador substituto, transferindo para algum GSN receita que ele poderia ter arrecadado em sua jurisdição. A devolução tributária gera uma segunda estrutura de apropriação, à qual chamamos “*receita por apropriação econômica*”. Esta, por definição, ainda apresenta total aderência à distribuição espacial das bases tributárias, pois consolida o que os governos locais regionais conseguem arrecadar com os impostos que governos de nível superior arrecadam em cada jurisdição.

O núcleo do sistema de transferências é composto pelas transferências legais de *caráter redistributivo geral* (capacidade livre de gasto) e/ou *subordinadas a políticas seletivas* (tais como, p. exemplo, o SUS). A distribuição irregular das bases tributárias e as diferenças na eficiência de arrecadação entre regiões geopolíticas levam, em geral, a que os níveis superiores de governo redistribuam parte da receita arrecadada, com a finalidade de reduzir as disparidades inter-regionais.

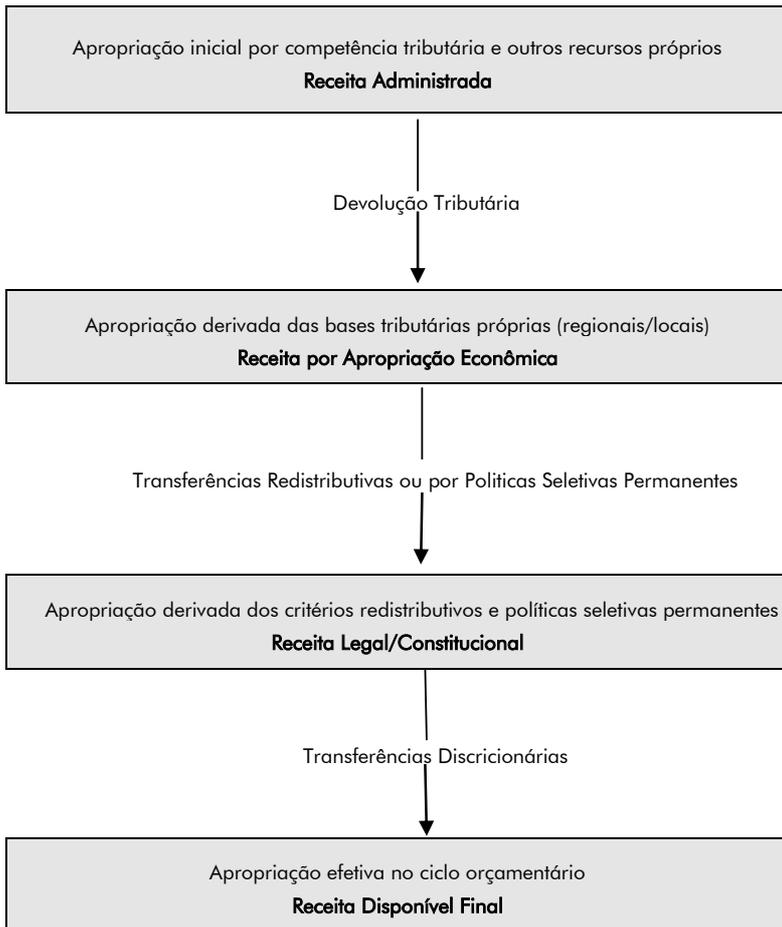
Nestas duas etapas de transferências estamos considerando apenas aquelas que são legalmente constituídas, ou seja, transferências que são permanentes e, em geral, tem regras bem definidas para montantes e critérios de distribuição. Elas envolvem tanto aquelas que são recursos livres para a prática orçamentária do governo receptor, como aquelas cuja aplicação é condicionada. Destes fluxos resulta um perfil de apropriação da receita que reflete o conjunto de todos os dispositivos legais/constitucionais de partilha. Esta é, portanto, a distribuição da *Receita Legal/Constitucional*, ou seja, aquela que decorre de direitos garantidos aos governos subnacionais.

A ela devemos agregar, finalmente, uma última forma de transferências, mais instável, usualmente referida como *voluntárias* ou *discricionárias* que são, no essencial, resultado do processo orçamentário anual dos governos de nível superior – federal e estadual – sem qualquer correlação com os fluxos das transferências legais, resultando de

negociações entre autoridades centrais e governos subnacionais e seus representantes no Parlamento, Em grande parte dos casos, estas transferências são de dimensão menor que aquelas legalmente constituídas. Há, contudo, importantes e interessantes exceções, como a Austrália, onde elas alcançam quase a metade das transferências totais, e são instrumento efetivo de organização do gasto público.

Figura 4.1

Esquema analítico para sistemas de transferências intergovernamentais



A observação atenta do esquema acima proposto mostra que ele não contempla uma diferenciação explícita entre transferências livres, entregues para decisão do orçamento local, e as transferências ditas vinculadas, que restringem a autonomia destes orçamentos. Na transição da *receita própria* para a *receita disponível*, onde entram as transferências voltadas para redistribuição e para políticas seletivas, podemos na realidade ter várias combinações entre recursos livres e condicionados, pelo fato básico de que uma transferência que tem finalidade redistributiva – por exemplo, reduzir efeitos de desigualdades regionais – pode ser formatada com o uso de receitas vinculadas (por exemplo, a gastos sociais básicos). No modelo brasileiro atual, predominam as transferências redistributivas do primeiro tipo. Deveremos retomar em profundidade esta questão à frente.

O objetivo deste modelo é permitir, de alguma forma, organizar a grande quantidade de transferências específicas que existem na maioria dos sistemas de forma a permitir a mensuração dos recursos próprios e sua composição, assim como da importância das transferências redistributivas e discricionárias. Ele nos permitirá, aplicado aos três níveis de governo, fazer uma radiografia da distribuição tanto vertical como horizontal dos recursos na federação.

1.4 Autonomia jurisdicional e condicionalidades

Nos itens anteriores, desenvolvemos o essencial de um método conceitual e analítico para abordar as transferências verticais nas federações. Naquela discussão existiu sempre um componente essencial, a tensão entre o caráter livre ou condicionado das transferências. Não há como ignorar a importância do tema. *Dado o vertical gap, e, portanto, dado que sistematicamente o GF estará provendo aos GSN recursos que são essenciais para sua sobrevivência, emerge imediatamente o problema político essencial: qual o grau de imposição que acompanha a concessão destes recursos pelo governo federal?* Este é, desde sempre, o fulcro das controvérsias no campo do federalismo fiscal: os méritos e deméritos da autonomia dos GSN. Nossa discussão não é ampla, estaremos limitados ao problema estritamente fiscal.

Uma visão pessimista sobre os méritos da descentralização com autonomia (Proud'Homme, 1994; Tanzi, 1995) ressaltaria as vantagens e até a necessidade de submeter os governos locais a restrições que evitem que agendas locais ‘peculiares’ impeçam o estabelecimento da equidade e gerem ineficiência alocativa. Os adeptos da autonomia e da subsidiariedade entenderiam que as determinações exógenas (superiores) ao orçamento subnacional são ineficientes e prejudiciais ao ideário liberal.

É intuitivo que a questão não é tão nítida no caso das transferências devolutivas, pois o governo cedente está, de fato, transferindo recursos que foram gerados na própria região receptora, e se poderia argumentar que o governo receptor teria algum direito sobre eles e não deveria existir condicionalidades. Nos demais casos, contudo, o governo receptor recebe recursos que não gerou, e que podem, portanto, serem vistos como uma concessão que a Federação, o país como um todo, oferece. Podemos discutir o assunto contrapondo dois tipos ideais, e depois avaliando algumas situações alternativas.

A autonomia plena

Uma alternativa extrema típico-ideal implica assumir plenamente a lógica da subsidiariedade, e transferir para o processo orçamentário local a decisão sobre a alocação da totalidade dos recursos, tanto aqueles arrecadados localmente com aqueles transferidos por governos superiores. *Neste caso, o problema na formulação do sistema de transferências se resume a encontrar critérios que orientem a distribuição, entre os GSN, de capacidade genérica de gasto, sob a suposição de que o orçamento local é habilitado para fazer a alocação. Os recursos são entregues “na boca do orçamento”, livres de condições, e o seu uso é um problema de política doméstica jurisdicional.*

A defesa mais geral deste modelo é a suposição de que a provisão de bens públicos é sempre mais eficiente quando realizada pelo nível de governo mais próximo ao cidadão (subsidiariedade). Isto implica não apenas a descentralização de encargos, mas também a autonomia orçamentária, ou seja, da decisão sobre o gasto. No caso de economias em desenvolvimento, um argumento adicional se refere à elevada heterogeneidade que caracteriza

estas federações, e o Brasil em particular. Isto tornaria ineficiente orientar os serviços públicos por políticas e critérios de gasto definidos ao nível nacional. As sociedades locais seriam o fórum adequado para estabelecer prioridades na utilização dos recursos.

O forte predomínio das concepções favoráveis à descentralização, nas últimas décadas, tem obscurecido um pouco o debate sobre este tema. Em geral, a defesa do mérito da descentralização com autonomia plena é apoiada na combinação do **princípio da subsidiariedade** com o chamado princípio do benefício. O primeiro defende os méritos da provisão local, enquanto o segundo ressalta as vantagens de que o financiamento deste gasto seja, o mais possível, gerado por impostos recolhidos junto à população beneficiada. Isto leva às três recomendações padrão deste enfoque: descentralização de encargos, autonomia orçamentária e competência tributária ampliada para governos locais. Numa situação limite ideal, se todos os serviços forem supridos localmente, e os recursos para seu financiamento fossem gerados localmente, teríamos, em princípio, o mais completo conjunto de incentivos à eficiência. A sociedade local decide o que gasta, e tem uma clara percepção do ônus envolvido em financiar estes gastos, porque o custo integral dos serviços recai sobre os seus cidadãos, e não é compartilhado com o resto do país.

Quando descemos para a realidade, contudo, a relevância destas suposições cai por terra. Sob determinadas condições, tanto o princípio do benefício como a subsidiariedade se tornam, no mínimo, improváveis. Em economias com elevada heterogeneidade inter-regional e regiões muito pobres, o princípio do benefício é uma quimera, a menos que o país renuncie totalmente a qualquer diretriz equalizadora. Algumas jurisdições não conseguem nem parcela dos recursos necessários para um padrão mínimo de serviços. A situação concreta é de inúmeras jurisdições onde os recursos transferidos de governos superiores, e que não poderiam ter sido gerados no seu espaço econômico, chegam a ser majoritários nos orçamentos. Se cada um for deixado por conta de sua arrecadação própria, a disparidade em nível de serviços públicos se tornará catastrófica.

Além disto, por razões simples de técnica tributária, a maioria esmagadora das federações não concede aos governos local maior poder

tributário, sendo eles, em geral, altamente dependentes de transferências. Neste caso, rompe-se a conexão virtuosa daquela situação ideal. Desaparecem os incentivos/restrições decorrentes de que a “sociedade local paga pelo que gasta”. Ele gasta, predominantemente, recursos “externos”, de cuja ela não recebe o ônus. O caso brasileiro mostra que os governos locais tendem a se organizar para pressionar por ampliação permanente das transferências. Em muitos casos, a exploração das bases tributárias locais é negligenciada, concentrando-se os recursos políticos e esforço no que muitos chamam de “cultura de captação de transferências”.

Já a eficiência da provisão local (subsidiariedade) depende da eficiência dos sistemas político-decisórios locais, tema que extrapola os limites deste trabalho, mas que fora de qualquer dúvida envolve problemas essenciais. A suposta maior eficiência do gasto decidido “junto ao cidadão” depende crucialmente do nível de educação e cidadania da sociedade em questão, condições essenciais para que exista efetiva *accountability*. Em países socialmente atrasados, as condições de cidadania e *accountability* ao nível de governos locais são, no mínimo, precárias.

Finalmente, mas não menos importante, o modelo é pouco ou nada compatível com qualquer implementação de políticas de escopo nacional, o que mesmo os seus adeptos mais fervorosos admitem serem necessárias.

Não parece haver casos conhecidos de um sistema integralmente montado sobre a autonomia plena (apenas mais um exemplo do teor esotérico das teorias normativas do federalismo fiscal). Bem pelo contrário, são mais frequentes as situações em que boa parte dos orçamentos jurisdicionais tem algum tipo de condicionalidade atribuída. Mesmo no Brasil, que se destaca pelo elevado grau de autonomia obtido pelos GSN após 1988, há parcelas importantes dos fluxos redistributivos que são vinculados.

A interferência via vinculação de receitas

A outra orientação típico-ideal pressupõe que a Federação tenha direito de impor condicionalidades aos recursos subnacionais, com a finalidade de preservar equidade e uniformidade na prestação de serviços, e se apoia em dois princípios. O primeiro se refere às transferências

equalizadoras, e parte da suposição de que elas são **recursos que a Nação/Federação concede a alguns dos GSN's**, pois não poderiam ser por ele arrecadados nos limites do sistema vigente. Isto daria, em princípio, direito ao país de determinar, em algum grau, a forma de uso dos recursos (Bird, 1999). Esta opção resultaria na vinculação destas transferências a setores ou funções específicas.

O segundo princípio assume que determinados bens e serviços se constituem simultaneamente em **bens meritórios** – é do interesse da sociedade como um todo que eles sejam consumidos em determinadas quantidades – e em **direitos básicos dos cidadãos**. A literatura mais recente sobre federalismo tem enfatizado a correlação inversa entre a preservação de aspectos de equidade no Estado de Bem-Estar Social e autonomia subnacional nas federações⁵. A imposição de condicionalidades surge como uma compensação a estes efeitos negativos da autonomia.

De forma geral, dado que na maior parte das federações uma parcela relevante dos serviços públicos de natureza social, que envolvem um teor redistributivo, são encargos dos governos subnacionais, na medida em que a Federação considere relevante existir uniformidade e equidade no acesso a eles é inevitável que algum grau de centralização ocorra. Ela pode existir no aspecto legislativo, padronizando procedimentos e processos executivos, ou pode ocorrer através do financiamento federal acompanhado de condicionalidades.

No Brasil, a experiência negativa com vinculações fiscais até os anos oitenta levou, na última década, a uma forte rejeição a este enfoque. No período recente, contudo, as experiências aparentemente bem-sucedidas das áreas de Saúde e Educação têm permitido uma revisão e um menor radicalismo neste debate.

As possíveis vantagens deste enfoque são, no essencial, a contrapartida das deficiências constatadas na abordagem da autonomia. Diante de sistemas políticos locais ineficientes ou corruptos, ele permite garantir que pelo menos uma parcela dos recursos seja alocada por critérios técnicos e gerais. Ele é um instrumento obviamente relevante para a

⁵ Excelente exemplo é Obinger, Leibfried e Castles (2005).

implementação de programas nacionais abrangentes de gasto público setorial ou funcional, onde seja de alguma forma desejável que a execução seja local. É particularmente relevante para a função de orientar o investimento subnacional e eventualmente adequá-lo a um plano nacional abrangente

Um possível problema com este método pode residir na geração de incentivos negativos ao comportamento orçamentário do GSN. É frequente que estes governos limitem o gasto naquele setor específico ao montante que lhe é transferido pelo governo cedente, e passem a pressionar pela elevação da dotação para ampliar serviços. Uma interessante variante que ajuda a contornar este problema é a modalidade norte-americana, utilizada na quase totalidade das transferências verticais: os *matching grants*. O GF cede recursos que guardam alguma proporcionalidade com a utilização de recursos próprios do GSN no setor. Por exemplo, para cada dólar gasto em educação básica, o governo recebe meio dólar de transferência. Esta proporcionalidade pode ser calibrada de forma a permitir que o GF conduza, via incentivos monetários, a estrutura dos orçamentos subnacionais.

De forma geral, elites regionais não tem simpatia pelo método. Na maior parte das federações, é frequente o argumento de que os recursos devem ser transferidos sem condições. Ainda assim, a pressão pela uniformidade e equidade tem contribuído para a sua manutenção.

Um caso particular: imposição de vinculação aos orçamentos subnacionais

Neste Ensaio estamos discutindo transferências, e neste subitem em particular abordamos a imposição de condicionalidades às transferências. Por conveniência, vamos ampliar um pouco a temática e introduzir aqui uma questão que abordamos sob outro ponto de vista no Ensaio 3, e deixamos para explorar no presente ensaio: o caso particular da imposição de vinculação à totalidade do orçamento subnacional, recurso muito utilizado no Brasil. Embora não se trate de transferências, existe alguma similaridade entre condicionalidades impostas a transferências e aquelas impostas aos orçamentos.

No caso das transferências, a condicionalidade deriva de um suposto direito da Federação de especificar como os recursos que concede serão gastos. No outro caso, trata-se simplesmente de uma restrição à autonomia do GSN, e tem a finalidade de impor uma situação de uniformidade abrangente sobre todos os governos subnacionais. Por exemplo, a exigência existente na legislação brasileira, de que 25% dos recursos orçamentários totais sejam gastos em educação e 15-17% (GE's e municípios) em saúde. No essencial, este tipo de dispositivo visa garantir ao cidadão que bens e serviços serão providos pelo menos num nível mínimo permitido pelo tamanho do orçamento jurisdicional.

Não é necessário insistir no fato de que, no essencial, tais procedimentos são apenas uma forma mais crua e direta de emular o Estado Unitário. Ao invés de formas mais sofisticadas, cooperativas, cerceia-se diretamente a autonomia dos entes federados, excluindo do seu arbítrio orçamentário, no exemplo brasileiro, entre 40 e 50% dos recursos totais de que dispõem. Este foi o aspecto que enfatizamos no Ensaio 3. Agora é necessário discutir algumas deficiências do método.

A grande deficiência da fixação de percentuais do orçamento para gastos setoriais específicos é que esta opção não tem mecanismos de adequação da **oferta de serviços gerada pelos recursos vinculados às necessidades locais objeto da vinculação**. É frequente a elevada disparidade na capacidade orçamentária dos GSN's, com o que jurisdições mais ricas estarão destinando maior volume de recursos per capita ao gasto no setor focalizado, sem que isto seja efetivamente o mais apropriado. Em contraste, há municípios pobres com pequenos orçamentos e grandes necessidades. Um excelente exemplo das distorções geradas por este método é dado pela vinculação à educação no Brasil. A enorme disparidade em capacidade orçamentária acabou levando a que certos municípios fossem forçados a “inventar” novos gastos na área para cumprir a vinculação⁶. Existia uma evidente má alocação devido ao “represamento” dos recursos nos orçamentos dos municípios ricos. Isto levou à criação do Fundef (depois substituído pelo Fundeb), que era basicamente um mecanismo de

⁶ Eram frequentes os casos em que as administrações com baixos gastos em ensino fundamental acabavam investindo e ampliando serviços em educação pré-escolar, por exemplo, a rigor não contemplada no objetivo da vinculação. Quando o Fundef foi implantado, estes governos se viraram em dificuldades para financiar estes serviços.

redistribuição horizontal e vertical de recursos, entre os GSN, que permitisse um melhor aproveitamento das dotações vinculadas.

É curioso que o Fundef sempre tenha sido festejado como uma criação genial para melhorar a eficiência do gasto, pois isto lembra um pouco a velha anedota do “traz o bode, tira o bode da sala”. O “genial” dispositivo existe apenas para corrigir um enorme erro anterior, que foi a imposição de vinculação orçamentária à Educação. Criamos um enorme problema, e depois parimos uma solução genial para resolvê-lo.

Um **primeiro enfoque alternativo**, que evita pelo menos parte das deficiências indicadas acima, seria definir a vinculação como um **gasto mínimo unitário**, (por habitante, alunos, quilômetros de rodovias, etc.) incidindo sobre o orçamento total do GSN ou sobre as transferências redistributivas que ele recebe. Esta opção evitaria plenamente o problema de má alocação que ocorre no caso anterior. Pensemos num exemplo extremo: vincular percentagem do orçamento à manutenção de estradas, e comparemos o Acre com algum estado de tamanho semelhante na região sul sudeste. Seria evidentemente absurdo. Se, ao contrário, se impõe um gasto orçamentário mínimo por quilômetro de estradas, a alocação é mais eficiente. *No Brasil, o significado básico do Fundef é exatamente transformar uma vinculação do primeiro tipo – percentagem dos recursos – numa vinculação deste segundo tipo, ou seja, no caso, gasto per capita/aluno. Quando aplicada ao orçamento, dela resulta um comprometimento de receitas que vai depender da demanda potencial identificada, ou seja, da quantidade de unidades de referência existentes na jurisdição.*

Note-se, contudo, que a fragilidade deste método é a exata contrapartida da fragilidade do anterior. Ao se referenciar às necessidades, ele ignora a capacidade orçamentária do governo. Em situações onde há elevada disparidade de dotações, esta especificação de gasto por unidade de referência pesará de forma diversa sob orçamentos mais “ricos” ou mais “pobres” dos GSN’s. *Aqui entra, portanto, a necessária conexão entre as vinculações e os sistemas de equalização de capacidade de gasto.* Se a Federação dedica uma parcela da sua receita tributária às transferências equalizadoras, e com isto consegue senão uma igualação plena da capacidade de gasto, pelo menos uma boa redução das desigualdades, fica viabilizada a implementação de um vetor de dispêndio mínimo per capita

em todos os setores onde isto seja possível, através da vinculação de recursos orçamentários.

Esta opção, contudo, pressupõe que seja possível um nível muito elevado de equalização, o que nem sempre é possível. Apenas a Alemanha tem um sistema que virtualmente iguala a capacidade de gasto per capita dos governos regionais. Isto nos empurra para uma **terceira alternativa**, que é a combinação da vinculação orçamentária com uma *complementação federal vinculada*, nos moldes em que é feita hoje a complementação do Fundeb. Tal sistema exigiria a definição de um percentual máximo de referência – 15% do orçamento para o setor – combinado a um gasto unitário de referência (pode ser per capita, ou por qualquer outra unidade, como quilômetros). Alguns municípios mais ricos conseguirão realizar o valor per unitário com parcela de seu orçamento inferior ao percentual. Municípios mais pobres não conseguiriam, e receberiam complementação federal para atingir o gasto unitário de referência sem ultrapassar o percentual de comprometimento orçamentário.

Todas as alternativas listadas acima têm uma fragilidade fundamental: elas valem apenas para os bens e serviços onde é possível, de alguma forma, identificar um parâmetro simples e eficaz que possa orientar a definição dos volumes de gasto. Na medida em que elas reduzem o alcance do processo decisório local, torna-se crucial a definição de parâmetros e critérios precisos para a determinação das dotações relativas das diversas jurisdições. O caso emblemático, não por coincidência o único desenvolvido no Brasil, é o da educação básica – Fundeb, onde o número de matrículas é um indicador altamente eficaz. Mas o que fazer nos casos em que não há parâmetros tão simples para determinar qual a dotação de recursos necessários à jurisdição? São poucos os setores onde é possível determinar com facilidade estes parâmetros.

*O ponto central em toda a discussão acima é que a dimensão dos orçamentos jurisdicionais, que é fundamentalmente determinada pela capacidade econômica, não necessariamente corresponde ao nível das demandas básicas a serem atendidas em serviços específicos. Assim, qualquer vinculação de percentuais de orçamento tem uma fragilidade básica, constitutiva. Por outro lado, a alternativa da focalização da vinculação, ou seja, subordiná-la a um critério mais preciso de **gasto por unidade de referência**, esbarra no problema fundamental de que alguns*

tipos de gasto não são “parametráveis”, ou seja, não tem uma unidade de referência precisa e efetiva que garanta eficiência à alocação vinculada.

Em resumo, não há base lógica conclusiva para a recomendação exclusiva de qualquer dos dois enfoques. A autonomia plena como sistema único pode ser tão ineficiente quanto um sistema plenamente vinculado. No Brasil, uma análise mais precisa é impedida pelas enormes dificuldades empíricas na avaliação do padrão de autonomia plena municipal sucessivamente ampliada nas duas últimas décadas. O grau de eficiência na utilização dos recursos fiscais entregues à discricionariedade dos orçamentos municipais é uma incógnita, “resolvida” frequentemente com proposições de fé nos méritos da subsidiariedade. Por outro lado, a vinculação só pode surgir como alternativa quando puder ser formatada de forma a ajustar de forma dinâmica e eficiente as dotações de recursos.

2 Sistema de partilha na federação brasileira

2.1 Visão geral do sistema de partilha brasileiro

Nesta parte, após uma breve revisão da evolução histórica do sistema brasileiro de transferências, faremos uma adaptação do esquema geral proposto acima (Figura 4.1) para algumas especificidades do caso brasileiro e aplicaremos o modelo ao sistema de transferências do país, tal como ele estava formatado no ano de 2011.

Nosso objetivo principal é a aplicação do modelo de análise. A descrição da evolução histórica visa permitir ao leitor alguma familiaridade com as diversas transferências, permitindo entender a classificação que é feita na aplicação do modelo. Nossa descrição buscará identificar os diversos fluxos pela sua natureza: devolutivos, compensatórios ou redistributivos. Pedimos, portanto, que o leitor acompanhe o próximo item tendo como referência a Figura 4.2, que aplica ao Brasil o modelo geral proposto na Figura 4.1.

Evolução histórica

Vamos descrever aqui, em grandes traços, a evolução do Sistema de Partilha na federação brasileira. Vamos evitar detalhes técnicos descritivos dos diversos fluxos, para não sobrecarregar o texto com informação.

Período da reforma de 1965/7: 1965-1988

Antes de 1965/7, o tipo de transferências de maior peso no sistema brasileiro previa a partilha simples dos recursos arrecadados com base nos *impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica, minerais e serviços de telecomunicações*. Os critérios de distribuição tinham algum teor redistributivo, por considerarem população e área, mas o peso dominante era consumo e/ou produção, o que fazia deles fluxos eminentemente devolutivos. Essas transferências se caracterizavam por fortíssima vinculação setorial e funcional (despesas de capital), não se constituindo, portanto, em recursos livres para os orçamentos.⁷ Os recursos envolvidos nessas transferências não se destinavam aos orçamentos dos GSN, mas às empresas estatais estaduais (energia elétrica) e autarquias (como os DER's) que compunham à época um segmento dotado de elevada autonomia orçamentária⁸.

Até então, praticamente não existia o conceito de transferências redistributivas: apenas ensaios muito incipientes haviam sido feitos com a redistribuição de percentuais do Imposto de Renda e do Imposto de Consumo da União para os municípios⁹. A participação dos municípios nas receitas do IVC estadual e dos impostos federais de renda e consumo obedecia a critérios rústicos, que raramente eram aplicados rigorosamente, e não havia garantia de regularidade nos fluxos. *A reforma tributária de 1967 instituiu, efetivamente, o primeiro sistema de partilha de recursos com*

7 Embora os critérios de partilha das *excise tax* previssem parâmetros mais gerais, como a população do território por exemplo, predominavam parâmetros atrelados à produção e ao consumo. Apenas o imposto sobre transporte interestadual era distribuído segundo critérios mais redistributivos, ao privilegiar a dimensão da malha rodoviária.

8 A expressiva arrecadação destes impostos, principalmente do IUCLG – Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes – manteve elevada a participação destes tributos no total de transferências para Estados e Municípios até os anos setenta. Em 1970, já na vigência dos fundos redistributivos criados pela reforma de 1967, essa participação ainda correspondia a 48% do total, percentual que se reduziu rapidamente nos anos seguintes. Em 1983, os fundos redistributivos já respondiam por 75% do total das transferências (Afonso, 1986).

9 A Carta de 1946 introduziu o primeiro programa de ajuda federal sistematizada, ao destinar 10% da arrecadação do Imposto sobre a Renda a distribuição em partes iguais aos municípios (menos capitais). Esse dispositivo veio se somar a outro, criado no mesmo ano e raramente cumprido, segundo o qual os Estados deveriam devolver aos municípios 30% do excesso da arrecadação local do IVC em relação às receitas municipais. Em 1961 o percentual de distribuição do IR foi ampliado para 15% e definiu-se que 15% do Imposto de Consumo também seriam transferidos aos municípios. Essas iniciativas padeceram de grande irregularidade e virtual descumprimento em muitos exercícios (Araujo et al., 1973).

sentido estritamente redistributivo no setor público brasileiro: os fundos de participação de estados e municípios.

Além dos diversos outros aspectos em que revolucionou o sistema tributário¹⁰, a criação deste sistema redistributivo mais amplo tinha dupla finalidade. Atuava como mecanismo compensatório em relação à centralização das competências tributárias realizada pela própria reforma e em relação ao elevado grau de concentração da atividade econômica (e, portanto, desigualdades regionais) que a década anterior explicitara.

O significado mais geral desta iniciativa é a ampliação do *vertical gap*, garantindo para o GF recursos que lhe permitissem atuar para compensar as disparidades regionais. Em outras palavras, a reforma ampliou a *Parcela Redistributiva* (ver acima) visando reforçar o papel federal na função de equalização. Foram criados dois fundos, um para estados e outro para municípios, com dotações inicialmente iguais, compostas por 10% da receita do IR e do IPI. A parcela estadual era distribuída tendo como parâmetros a população, extensão territorial e o inverso da renda per capita. O fundo municipal se apoiava apenas na população, com critérios que beneficiavam os pequenos municípios. Posteriormente, a dotação municipal foi decomposta em três partes. Duas delas, alcançando 13.5% dos recursos, foram reservadas para os grandes municípios e capitais, e restante distribuído para a totalidade dos municípios. Ver Box 5.1.

A inovação mais polêmica da Reforma de 1967 foi a definição da competência do principal imposto de consumo então criado, o ICM, que vinha substituir o imposto sobre vendas anteriormente existente – IVVC – de competência estadual. Como o ICM substituiu o IVVC, a Reforma optou pela competência estadual, ainda que limitada pelo controle do Governo Federal e do Senado sobre as principais variáveis do imposto. Este controle visava inibir o potencial para efeitos negativos da competência estadual, que tende a utilizar o imposto como instrumento de política econômica regional, em prejuízo do objetivo estritamente arrecadatório. Na época, apenas a França tinha implementado esta forma nova e revolucionária de tributação. Parece não ter existido ainda, naquele momento, plena consciência dos riscos envolvidos em atribuir um imposto de alta produtividade para governos subnacionais.

10 Ver, a respeito, o trabalho clássico de Oliveira (1975).

A Reforma instituiu ainda a partilha neutra (devolução tributária) do ICM. Definiu-se que 20% da arrecadação do ICM deveriam ser devolvidos aos Municípios em proporção às operações tributadas no seu território. Este é um caso típico de transferência devolutiva: é mais eficiente que o GE arrecade e devolva para o GL sua parte na receita. A chamada “cota-parte do ICM”, na sua origem, não envolvia qualquer conotação redistributiva. Seu cálculo era regulado pela arrecadação realizada pelo governo estadual no espaço municipal. Em 1980, no entanto, introduziu-se um componente de natureza redistributiva¹¹ no cálculo dos recursos transferidos às prefeituras, ao determinar-se que 25% da cota-parte (6,25% da arrecadação estadual) seria objeto de livre disposição por lei estadual. Os demais 75% da quota-parte (portanto, 18,75% da arrecadação estadual) permaneceram regidos pelo critério original.

A distribuição da cota-parte entre os municípios de cada estado exigiu o desenvolvimento de coeficientes de distribuição a partir de uma aproximação ao valor adicionado, trabalho que passou a ser feito pelo TCU.

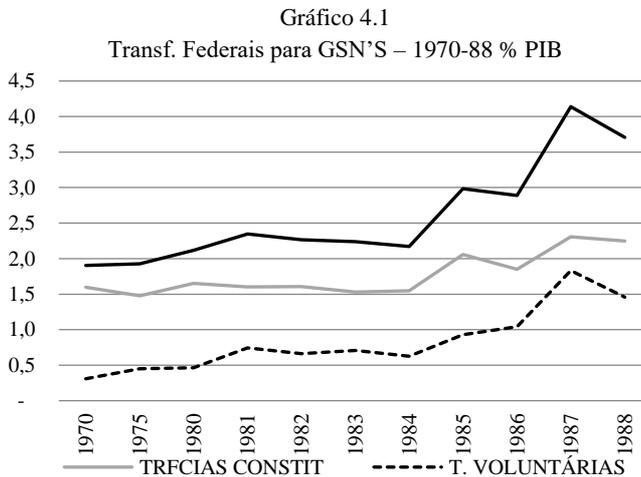
Em 1964 foi instituído também o Salário Educação, posteriormente acolhido na Constituição de 1988 art. 212 §5º., sofrendo ampla regulamentação posterior, e que, atualmente, cobra 2,5% sobre a folha de salários das empresas. Seus critérios de distribuição são eminentemente redistributivos.

Alguns anos depois foi criada a TRU – Taxa Rodoviária Única –, último representante da família dos “impostos únicos” que, como os demais, era distribuída de modo neutro (devolução) e previa forte vinculação. Foi posteriormente substituída pelo IPVA, sob competência estadual, compartilhado devolutivamente com os municípios em 50%, mas isenta de qualquer vinculação.

11 O caráter redistributivo não é definido na Constituição, sendo decorrente das opções dotadas pelas legislações estaduais em sua grande maioria. No entanto, boa parte dela tem focos setoriais orientados para desenvolvimento regional.

Em síntese, no período 1965-88 o Sistema de Partilha foi composto por quatro fluxos de maior importância: os fundos de participação e os impostos únicos, oriundos do governo federal e que compõem as transferências constitucionais, um volume elevado de transferências voluntárias ou discricionárias, e a cota-parte do ICMS, de estados para municípios. No que concerne aos estados, a cota-parte correspondia à quase totalidade das transferências para municípios, uma vez que as transferências voluntárias, não legalmente exigidas, eram marginais. Mas com o governo federal é diferente. É típico do período autoritário e centralizador que as transferências não-legais, negociadas em tempo de orçamento, as ditas ‘voluntárias’, tivessem uma participação significativa.

Os dados para este período são extremamente precários. Devemos a José Roberto Afonso, em sua dissertação de mestrado feita em 1989¹², um esforço pioneiro e fundamental para o entendimento das transferências intergovernamentais neste remoto (?) período da história da federação brasileira. Os Gráficos 4.1 e 4.2 São derivados deste trabalho.

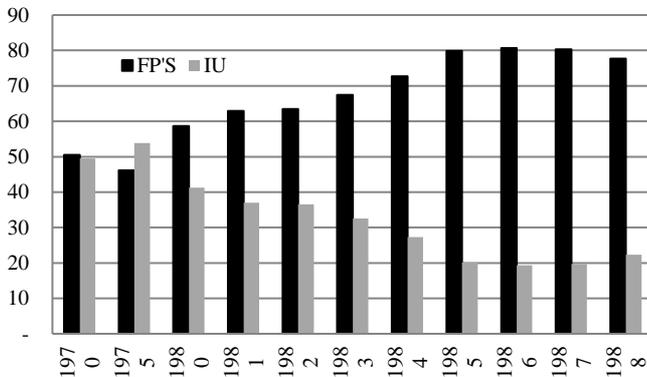


12 Cf. Afonso (1989a, Anexo estatístico).

As *transferências* federais se mantêm estáveis no período de maior centralização fiscal do período autoritário, até 1984. A partir daí, pela pressão dos GSN's, as transferências legais crescem 1% do PIB.

Gráfico 4.2

Transferências federais legais para GSN por tipo de imposto – Comp. %



Neste período, as transferências legais se compõem, basicamente, dos fundos de participação e da participação nos impostos únicos. Ao longo do período, o crescimento da dotação dos FP's é evidente. Aumenta a *parcela redistributiva* nos fluxos, e as receitas vinculadas à aplicação setorial (impostos únicos) caem para apenas 20%.

O que chama a atenção, contudo, é o crescimento das transferências voluntárias. Elas indicam uma participação elevada de transferências não reguladas legalmente. Naquele momento, estes fluxos atendiam basicamente a quatro determinações:

- Gastos federais com subsídios para o Distrito Federal e novos estados criados a partir de antigos territórios.
- Royalties e compensações decorrentes de exploração petrolífera, pagos aos estados e municípios pela Petrobrás, portanto, não sendo despesa do orçamento federal.
- Os chamados “convênios”, itens do orçamento federal para despesas específicas acertados em acordos com os governos subnacionais, válidos apenas para um período orçamentário anual.

- Na segunda metade dos oitentas, despesas federais com saúde, relativas a pagamento por prestação de serviços pelos governos subnacionais.

Nesta fase, muitos fluxos de transferências federais eram tratados estatisticamente como “voluntários”, indicando que não havia para eles base legal-constitucional. Nas décadas seguintes, alguns destes fluxos seriam progressivamente regulamentados, perdendo sua condição de transferências “voluntárias” e passando a constituir o grupo das transferências legais. Os gastos com o DF foram regulados em lei, os royalties passaram a ser tratados como transferências legais-constitucionais, em função do detalhamento crescente feito pelas legislações sobre participação nas rendas do petróleo.

O mesmo acontece com os gastos em saúde. Neste período, o governo federal atuava perante o setor privado e os governos subnacionais como um agente pagador da produção de serviços realizada por agentes privados, beneficentes e governos subnacionais. Consequentemente, as transferências neste setor eram tipicamente discricionárias, ou seja, não tinham qualquer determinação legal prévia quanto ao seu montante, eram apoiadas em convênios. Posteriormente, estas despesas mudaram de natureza, desenvolvendo-se o conceito de *grants* regulares para governos municipais, com o que as transferências assumiram um formato mais regular, e perderam seu caráter de “discricionárias”.

O período da Constituição de 1988

Como é sabido, a Constituição de 1988 operou forte descentralização fiscal na federação brasileira. Em boa parte, esta decorreu de deslocamentos de base tributária, pela ampliação do ICM, renomeado para ICMS. No essencial, foi retirada da competência federal a competência sobre as bases tributárias dos serviços e insumos até então cobertas pelos impostos únicos, que foram eliminados. Estas bases foram incorporadas ao ICMS, ampliando em muito a arrecadação própria dos estados. Do ponto de vista mais geral do financiamento estadual houve perdas e ganhos imediatos, pois desapareceram as transferências originadas do compartilhamento daqueles impostos. *A médio e longo prazo, contudo, abriu-se para os estados um amplo campo de tributação, que cresceria na medida em que os setores em questão fossem privatizados e o investimento e a produção se recuperassem.*

A segunda alteração importante foi a elevação dos coeficientes de IR e IPI que determinavam o *funding* dos fundos de participação. Estes percentuais foram elevados para 21,5%, estágio final de um longo processo de recuperação que ocorrera desde final dos setentas (ver Ensaio 3 para detalhes).

O terceiro movimento relevante em 1988 foi o surgimento de um novo tipo de transferência, que não se enquadra nos três padrões básicos que descrevemos acima no item 1.3. A reforma deu um primeiro passo, ainda parcial, para a aplicação do princípio do destino¹³ à tributação de exportações brasileiras. A desoneração tributária das exportações enfrentou forte resistência dos GE's, e só foi viabilizada pela criação de uma transferência financiada por 10% da receita do IPI distribuída aos estados (com repasse de 25% para municípios) proporcionalmente aos valores de exportação, e que iremos referir doravante como "IPI-EXP". A desoneração só veio a ser completada em 1996, pela chamada Lei Kandir (LC 87/1996). Esta também deu origem a novos fluxos de transferências compensatórias, agora financiadas diretamente pelo Orçamento Federal e definidas por um complexo método de cálculo.

Finalmente, um quarto movimento completa os efeitos diretos da Constituição de 1988 sobre o sistema de partilha: a criação das compensações financeiras por exploração de recursos naturais. As compensações financeiras foram estabelecidas pela Constituição Federal, conforme o disposto no § 1º do art. 20, assegurando aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. Durante muito tempo, estes fluxos foram de pequena monta. A

13 O princípio do destino significa a opção por isentar de tributação as mercadorias que são exportadas, o que equivale a dizer que elas serão tributadas "no destino", ou seja, onde forem consumidas. Resulta disto que as mercadorias importadas são plenamente tributadas. A ideia no sistema é impedir a exportação de impostos, ou seja, o imposto exigido por um governo será sempre pago pelos seus cidadãos. O raciocínio tanto pode ser aplicado à relação comercial entre países como aquelas entre governos regionais numa federação.

partir do crescimento da produção de petróleo as compensações por esta conta assumiram grandes proporções.

Estes são efeitos diretos da Constituição que afetaram o sistema de partilha. Devemos agora analisar dois importantes efeitos indiretos, que decorrem de decisões tomadas em 1988 e que apenas posteriormente gerarão efeitos sobre o sistema de partilha.

Educação Básica: o primeiro sistema de equalização brasileiro, o Fundef/B

O primeiro passo para organizar o financiamento federativo da Educação no Brasil foi a “Lei Calmon” (EC 24 e Lei 7348/1983), que estabeleceu vinculação de recursos do orçamento federal (13%) e dos GSN’s (25%) aos gastos no setor, posteriormente acolhida na Constituição de 1988. A Constituição teve como uma marca fundamental seu compromisso com a universalização do acesso a serviços sociais básicos. Na atribuição de encargos ela atribuiu aos municípios a responsabilidade básica (embora não exclusiva) pelo atendimento ao ensino fundamental.

Como já discutimos acima, vinculação de receita orçamentária é uma forma pobre e limitada para garantir financiamento de gastos setoriais, por uma razão simples: há enorme disparidade na capacidade orçamentária entre governos estaduais e municipais. Governos ricos com pouca demanda em suas jurisdições muitas vezes não conseguem gastar o mínimo exigido. Governos pobres, muitas vezes com elevada demanda, não conseguem prover um nível mínimo de serviços com os recursos vinculados, sendo obrigados eventualmente a utilizar parcela maior de seus orçamentos.

Adicionalmente, a realidade então vigente no sistema educacional brasileiro do ponto de vista federal era bastante complexa. As diferenças em capacidade fiscal e de governança entre estados do Sul/Sudeste e as regiões mais atrasadas levaram a que, em muitas destas, predominasse ou fosse muito relevante a atuação dos governos estaduais no ensino fundamental. A baixa capacidade financeira de grande parte dos municípios nestas regiões impedia um processo rápido de municipalização destes serviços.

O que poderíamos chamar de solução tradicional para estes problemas seria a criação de transferências federais que complementassem a capacidade de gasto subnacional onde fosse pertinente. No entanto, o forte teor descentralizador de recursos da Constituição aumentou em muito a resistência do governo federal à ampliação de transferências, inclusive porque o financiamento do setor Saúde já pressionava bastante o orçamento.

No mesmo sentido, fazia pouco sentido ampliar recursos para o sistema antes de resolver a sua deficiência básica, gerada pelo método de vinculação orçamentária: os recursos existentes (ou seja, aqueles gerados pela vinculação de 25% sobre os orçamentos) eram obviamente mal distribuídos. Havia muito a ganhar racionalizando o uso destes recursos, e foi este o caminho buscado pelo governo federal.

Em 1996 (EC 14/1996) foi implementado um inovador processo de redistribuição dos recursos vinculados à educação, através do chamado Fundef (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental). Estabeleceu-se uma sub-vinculação de 15% dos recursos ao ensino fundamental. O funcionamento do sistema pode ser entendido em dois passos básicos. Primeiro, tudo se passa como se cada governo municipal ou estadual entregasse 15% das suas principais receitas próprias ou de transferências para um fundo **estadual**. Consolidado o total de recursos assim obtido, calcula-se uma dotação média per capita/aluno para o estado. Em seguida, cada governo estadual ou municipal retira do fundo a quantidade de recursos correspondente ao número de matrículas pelas quais responde multiplicado pela dotação média. Desta forma, os recursos são redistribuídos entre governos municipais e governo estadual de cada estado. Aqueles que antes detinham recursos em excesso terminam deficitários, recebendo menos do fundo do que o valor que aportaram, e vice-versa.

O caráter equalizador deste sistema é parcial, porque restrito a trocas intra-estaduais. Com isso, o nível médio de gasto per capita aluno continua altamente diferenciado em todo o país. A legislação deste sistema em sua primeira versão (Fundef, 1996) previa que a União deveria complementar a dotação para aqueles estados cuja dotação per capita ficasse

abaixo da média nacional, mas imprecisões na formulação da lei permitiram uma interpretação peculiar por parte da União, o que levou a transferências federais muito reduzidas.

Em 2007 foi emitida nova legislação para o sistema, que passa a se chamar Fundeb, agora ampliado para cobrir todo o ensino básico, e exigindo a vinculação de 20% dos recursos subnacionais. Foi ampliada também a participação federal, que, a partir de 2011, passou a ser no mínimo igual a 10% dos recursos totais mobilizados pelos governos subnacionais.

Assim, o sistema atualmente funciona com dois componentes:

- 1) Um típico sistema de equalização intra-estadual do tipo “conta fechada”, ou seja, a dotação é pré-definida e os recursos distribuídos em base per capita aluno entre governos do mesmo estado.
- 2) Uma típica transferência federal redistributiva vinculada, com valor também predefinido igual a 10% dos recursos subnacionais mobilizados pelo sistema, e que é utilizada para aumentar a dotação per capita dos estados mais pobres, “puxando para cima” sua dotação até que a dotação seja esgotada, o que define um valor mínimo per capita nacional para o financiamento do ensino fundamental.

É evidente que apenas a parcela de complementação federal deve ser entendida como redistributiva a nível nacional. O restante dos recursos mobilizados pelo Fundeb, embora expressivo, não tem qualquer efeito para reduzir as diferenças de capacidade de gasto setorial **entre estados e regiões**. O sistema apenas equaliza esta capacidade de gasto entre agentes do mesmo estado. Ele tem, também evidentemente, o grande mérito da capacidade dinâmica. Na medida em que se altere o comprometimento dos diversos governos de cada estado com o ensino fundamental – por exemplo, pela crescente municipalização que ocorreu nas últimas décadas – a distribuição de recursos se ajusta.

Sistema Único de Saúde – o primeiro “programa nacional” brasileiro

Até 1988, a prestação de serviços de saúde no Brasil se configurava como um sistema dual, para alguns, um verdadeiro “apartheid”. As ações do Ministério da Saúde se concentravam essencialmente na função de saúde pública (endemias, campanhas, prevenção de doenças como varíola, febre amarela, etc.), com pouca ou nenhuma atuação do Estado no atendimento de saúde ao nível pessoal/familiar. Este ficava limitado, no plano das políticas públicas, ao segmento formal da economia, ou seja, aos trabalhadores com “carteira assinada”, que recebiam atendimento médico e hospitalar através do sistema previdenciário nacional. Isto decorreu das origens do sistema previdenciário, que vem das antigas caixas de pensão, evoluindo para os institutos e depois unificados no sistema nacional. Esta primeira grande estrutura de serviço social no Brasil acabou por incorporar os serviços médicos e hospitalares, relegando a população não formal (os então chamados “pré-cidadãos”) aos serviços de instituições beneficentes e alguma intervenção de estados e municípios, concentrada nas regiões desenvolvidas.

Do ponto de vista que nos interessa aqui, Saúde no Brasil não envolvia transferências. O que era (precariamente) realizado o era autonomamente por cada um dos três níveis de governo. O sistema sobrevivia com base na ação eventual e esporádica de estados e municípios, enquanto o sistema “formal” atendia às categorias profissionais organizadas.

Já desde início dos anos sessenta se desenvolve e ganha corpo no país um conjunto de grupos de pressão, que veio a ser conhecido como “movimento sanitário”, visando melhorias no atendimento médico para a população. Estas forças políticas continuaram se expandindo e ampliando influência mesmo durante o regime militar, que pouca atenção dedicou às políticas sociais. Foi na 8ª Conferência Nacional de Saúde, entre 17 e 21 de março de 1986, em Brasília, que se lançaram os princípios da Reforma Sanitária. Nessa Conferência, que contou com a presença de mais de 4 mil pessoas, evidenciou-se que as modificações no setor da saúde transcendiam

os marcos de uma simples reforma administrativa e financeira. Havia necessidade de uma reformulação mais profunda, com a ampliação do conceito de saúde e sua correspondente ação institucional (Conass, 2007a).

A evolução deste processo levou à criação, em 1987, do SUDS – Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, que é um antecedente direto do SUS. Este forte impulso prévio dos grupos de interesses ligados ao setor foi fundamental para a enorme influência que estes foram capazes de exercer na Constituinte de 1988. O SUDS se constituía, de fato num híbrido entre passado e futuro: combinava a lógica que seria depois expandida pelo SUS, de atendimento amplo à população, com o financiamento essencialmente apoiado no Inamps, utilizando recursos da contribuição previdenciária.

A nova Constituição estabeleceu, como se sabe, o direito universal ao atendimento integral em saúde para todos os cidadãos. O sistema foi formalmente criado pelas leis 8.080 e 8.082 de 1990, e foi concebido como atuação integrada dos três níveis de governo. Isto rompeu com a dualidade ao nível dos direitos, mas persistiu ainda, por muito tempo, a forma peculiar do financiamento. Entre 1988 e 1993 a fonte principal dos recursos continuou sendo o então Inamps. O gasto federal em saúde por este canal era basicamente determinado pelo saldo das operações do INPS, após atendidas as despesas com aposentadorias e pensões.

A Constituição inovara também ao criar um orçamento específico para a área de Seguridade Social, que integrava aposentadorias, Saúde e Assistência Social. Embora defina que o financiamento deste orçamento deverá contar com recursos federais, estaduais e municipais, não avançou, contudo, em regulamentar ou exigir futura regulamentação deste orçamento. Na prática, este orçamento jamais existiu efetivamente além do mero registro contábil de receitas e despesas do governo federal (discutimos este ponto no Ensaio 2). O ADCT artigo 55 estabeleceu que no mínimo 30% do OSS seria reservado para a saúde, e até 1993 as LDO's mantiveram esta reserva, mas a partir daí foi vetado.

Dadas estas indefinições, entrou-se nos anos noventa com o sistema operando nas mesmas bases financeiras existentes antes de 1988. No

entanto, a própria Constituição tinha ampliado drasticamente os encargos previdenciários, como o que, muito rapidamente, as contas do INSS passaram a ser pressionadas, o que culminou em 1993 com a exclusão do setor saúde: a contribuição previdenciária não iria mais financiar setor¹⁴. A efetiva devolução do setor Saúde para o Orçamento geral da União levou nos anos seguintes a duas iniciativas importantes: a criação do imposto sobre movimentações financeiras, que se pretendia ser exclusivo para o financiamento do setor, e a Emenda constitucional 29, que obrigou os governos estaduais e municipais a gastarem 15 e 17% respectivamente em saúde.

A partir de 1993, portanto, o gasto do SUS passou a ser financiado, de fato, pelos orçamentos dos três níveis de governo, excluindo-se as fontes relacionadas à contribuição previdenciária. A participação dos GSN's neste processo foi crescendo de forma sistemática ao longo do tempo. Primeiro, pela implantação progressiva da municipalização dos gastos em saúde. Ao longo dos anos noventa, o GF progressivamente foi se retirando da função de “agente pagador” direto para os diferentes provedores de serviços – privados, beneficentes, sindicatos, universidades, etc. – e passou a transferir os recursos para os municípios, principalmente, que assumiram esta função de “agentes pagadores”. Na forma que o sistema assumia no final dos oitentas, o GF era a fonte básica de recursos, e pagava serviços tanto para os agentes privados em geral como para estados e municípios. O que muda nos noventas é que se acrescenta uma etapa financeiro-fiscal ao processo: o recurso vai para o GSN, e este paga os prestadores. O objetivo deste processo é ampliar a autonomia dos GSN na gestão dos recursos. Progressivamente, o sistema vem evoluindo de um padrão de “pagamento por serviço unitário”, pelo qual o GF pagava a cada provedor

14 Conforme Rosa Marques, em 1991 o MPS de fato repassou 31,5% da receita de contribuições para a saúde. A crescente pressão dos encargos, contudo, junto com a redução das contribuições, levou já em 1992 a queda para 22,9%. Em 1993, diante da emergência do déficit no setor previdenciário, foi tomada a decisão de não repassar mais recursos para o setor, com a aquiescência do Presidente da República (Marques, 1999).

individualmente, para a concessão de dotações regulares para estados e municípios.

Em segundo lugar, a EC 29 criou algum espaço para que o GF reduzisse o ritmo de crescimento de seus gastos, na medida em que o gasto subnacional passou a estar conectado com a dimensão de suas receitas.

Não temos conhecimento de qualquer avaliação técnica mais consistente sobre os resultados destas iniciativas. Para o que nos interessa neste trabalho, o resultado é que aumentam transferências verticais, o que pode trazer uma perigosa ilusão de que os gastos em saúde estão aumentando. De fato, o que acontece é que, como o GF não paga mais os prestadores, mas transfere os recursos para os GSN's, que serão os efetivos "pagadores", crescem fortemente os fluxos de transferências verticais no setor, e crescem os gastos municipais. Alertamos o Leitor para evitar a leitura apressada disto. O gasto em saúde não aumentou, ele apenas ... ficou mais complicado.

Um modelo de análise para o sistema brasileiro

Na parte teórica inicial apresentamos um modelo de análise para transferências verticais em federações. O principal objetivo deste esquema, a partir da decomposição das transferências em subgrupos, é explicitar o componente redistributivo das transferências e as formas da sua articulação com os orçamentos dos GSN. Antes de fazer uma descrição mais sistemática deste esquema e das opções feitas, cabem algumas observações gerais introdutórias.

O esquema geral apresentado na parte teórica busca identificar categorias básicas e genéricas, "tipos ideais", válidos para todas as federações existentes, e não contempla determinados tipos de transferências *ad hoc* atualmente existentes na economia brasileira. Embora qualquer dispositivo de transferência que não vise de forma permanente atender aos objetivos de devolução tributária, de redistribuição de recursos ou de política setorial possa ser, em princípio, classificado como transferência tipicamente discricionária, essa classificação deixa de ser adequada nos

casos em que as transferências em questão assumem um caráter virtualmente permanente e são regulamentadas. É o caso das transferências de natureza **compensatória** que se instituíram no sistema brasileiro a partir de 1988, relacionadas inicialmente à desoneração das exportações, se estendendo posteriormente para a exploração de recursos minerais. Essas transferências não são redistributivas no sentido aqui empregado, nem tampouco são “devolução” tributária, pois não há impostos que a União tenha sido incumbida de recolher em nome dos GSN. Ainda que, no seu sentido mais básico, elas sejam efetivamente transferências discricionárias – pois repassam aos GSN recursos do orçamento federal correspondentes a uma receita que, pelas regras vigentes do sistema tributário, não existiria em seu orçamento — a sofisticação de seus dispositivos e a estabilidade que desfrutaram na última década recomendam que sejam reconhecidas como legais/constitucionais e enquadradas, do ponto de vista analítico, em uma nova categoria: a das **transferências compensatórias**.

A principal justificativa para a diferenciação desse tipo de transferência é a observação de uma tendência à generalização de casos como o exemplificado acima, processo que dá origem a uma noção importante, à qual retornaremos seguidamente neste trabalho: *a ditadura do status quo* no processo de distribuição intergovernamental de receitas tributárias. Ao contrário do que parecem pensar muitos proponentes de modelos de reforma tributária, o nível de receita disponível pós-transferências dos GSN será defendido com todos seus recursos políticos, independentemente do grau de racionalidade ou justiça fiscal que se constate existir na operação do sistema. Em situações em que o Governo Central e sua área econômica, condutores usuais destes processos de reforma, não detém hegemonia suficiente para arbitrar perdas, as negociações tendem a assumir uma lógica peculiar segundo a qual qualquer coisa é negociável exceto a posição relativa de cada governo, vertical e horizontalmente, na partilha dos recursos fiscais. Portanto, qualquer mudança que gere perdas relativas terá que ser compensada, o que leva a uma perpetuação artificial da distribuição vertical de recursos (ver Ensaio 3).

Isso levou, no passado, à criação dos fundos a que nos referimos anteriormente, obras primas de casuísmo e sofisticação¹⁵ e tem levado, no período recente, à despropositada (do ponto de vista técnico-fiscal e tributário) assunção, como regra básica e ponto de partida das discussões da reforma tributária, de que esta deve ser neutra do ponto de vista das participações relativas na receita. Consequentemente, qualquer reforma do sistema tributário brasileiro, no momento atual, tem que prever um aparato de transferências compensatórias que permitam, por um lado, mudar algumas coisas e, por outro, deixar tudo como está.

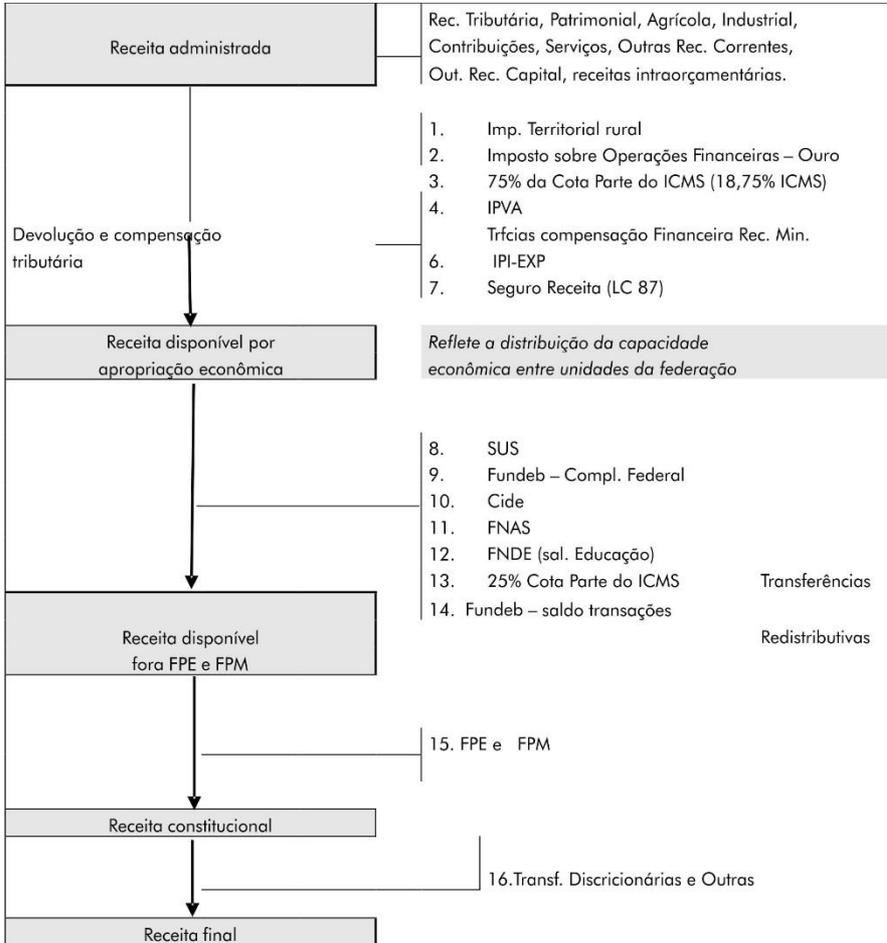
Por estes motivos, optamos por explicitar as transferências que são Devolução Tributária juntamente com aquelas que constituem Compensação, para formar o conceito de Receita por Apropriação Econômica. Também introduzimos um detalhamento, que será utilizado em algumas das etapas de análise à frente, que é isolar as transferências que têm função precípua de equalização – os fundos de participação – para explicitar seu impacto. Isto levou a introdução de um conceito adicional de receita – *Receita Constitucional fora FP's*¹⁶.

No esquema assim obtido (Figura 4.2) juntamos a devolução tributária e as transferências compensatórias num único bloco, que dá origem à *Receita disponível por Apropriação Econômica*. A justificativa para isto é que, para todos os efeitos, as compensatórias são uma forma peculiar de devolução, uma vez que está implícito na sua legislação que os estados teriam direito a esta receita, perdida pela desoneração das exportações. Tudo se passa como se os governos estaduais deixassem de recolher uma receita factível – o que é fato, devido à desoneração de exportações – e o governo federal os compensa por isso. O aspecto importante é que estes fluxos refletem, todos eles, a capacidade econômica de cada jurisdição.

15 A metodologia de cálculo do atualmente chamado Seguro Receita do ICMS é a mais complexa de todas as existentes em fundos de partilha.

16 Poder-se-ia argumentar que o Fundeb, por ser um legítimo sistema de equalização, também deveria ser isolado. No entanto, este fundo só atua como dispositivo equalizador internamente aos estados. Nosso interesse é observar a distribuição inter-regional dos recursos, por isso não o incluímos neste destaque.

Figura 4.2
Modelo analítico para o sistema de partilhas brasileiro



Finalmente, o formato peculiar do Fundeb traz muita dificuldade para a utilização deste modelo. Ele não é um fundo redistributivo puro, onde recursos da arrecadação de governos superiores são distribuídos para governos inferiores. Ele é, de fato, um dispositivo de *redistribuição entre GSN's*, pela captação de parcelas de diversos fluxos que fazem parte da receita própria dos GSN, entre eles a própria arrecadação (o ICMS, IPVA), e sua redistribuição **interna aos estados**, não tendo, portanto, efeito

redistributivo interestadual. O que o Fundeb logra é forçar a redistribuição horizontal (entre municípios) e vertical (entre GE's e municípios do mesmo estado). Apenas a chamada Complementação Federal – equivalente a 10% dos recursos mobilizados pelo fundo – tem caráter eminentemente redistributivo. Optamos por dar um tratamento pouco convencional ao Fundef. Do ponto de vista de cada governo individual, o que importa é o saldo das transações que realiza com o fundo. Parte de sua receita é captada (20% das principais fontes, excluídas as receitas próprias municipais) e ele recebe “de volta” um montante proporcional às suas matrículas. Como não há trocas entre estados, o efeito relevante do fundo é apenas deslocar receitas entre governos de um mesmo estado. Portanto, deve-se notar que estamos considerando no modelo acima as receitas administradas e as transferências pertinentes **brutas** do abatimento ao Fundeb, e computamos como transferências redistributivas (pode-se acrescentar, internas aos estados) apenas o saldo de transações. A Complementação federal é tratada à parte, como uma outra transferência.

Alguns destes fluxos não foram considerados em nosso histórico anterior, pela sua pequena dimensão. Para evidências quanto ao seu caráter redistributivo, ver:

- Site do FNDE /Ministério da Educação¹⁷.
- Sobre a CIDE, consultar STN¹⁸.
- FNAS visa, principalmente, sustentar benefício de prestação continuada, e não tem critérios pré-definidos para distribuição. A distribuição é pelo método fundo a fundo, e art. 10 do Decreto 1.605/95, que regulamentou o fundo, diz:

Art. 10. Os repasses para Estados, Distrito Federal e Municípios obedecerão aos critérios aprovados pelo CNAS, estabelecidos por meio de resolução, à vista de avaliações técnicas periódicas, realizadas pela Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social.

¹⁷ <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>.

¹⁸ <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CIDECComb/default.html>.

2.2 Síntese do sistema de partilhas

Iremos apresentar, agora, uma visão de dados agregados do sistema de partilha, sem entrar em detalhes da composição por estados ou por municípios. Estaremos trabalhando, portanto, com o agregado de níveis de governo. Aplicamos agora os conceitos do modelo analítico apresentado no item anterior. No item 2.3 a seguir, abrimos cada nível de governo por UF.

O exercício aqui apresentado envolve a consideração conjunta dos três níveis de governo, o que significa informações sobre o que é arrecadado por cada um deles e, principalmente, os valores das transferências realizadas entre eles. Esta informação consolidada para três níveis de governo é de difícil construção, e exige diversos ajustamentos e aproximações, devido à péssima qualidade da informação disponível sobre estados e municípios. Dada a dificuldade empírica, iremos tomar apenas um ano, 2011, para oferecer uma “fotografia” da estrutura de distribuição de recursos.

Vale ressaltar que os dados usualmente utilizados no Brasil não conseguem apresentar esta configuração de forma precisa. Até onde sabemos, este exercício nunca foi realizado antes, sendo os níveis de governo na federação brasileira sempre analisados isoladamente, cada um por si. Dispomos, de fato, nas informações principalmente da STN, de dados autônomos sobre transferências federais, balanços estaduais e balanços municipais, mas cada nível de governo é tratado isoladamente. Não há estatísticas que façam a consolidação dos dados, visando apresentar qual a receita final disponível que resulta do sistema para cada nível de governo. É isto que tentamos fazer aqui.

Em segundo lugar, este exercício é inovador porque, pela primeira vez até onde sabemos, os municípios são incluídos na sua totalidade num exercício comparativo. As análises existentes sobre municípios ou trabalham com amostras limitadas, ou, no máximo (como os nossos próprios trabalhos anteriores) tomam os dados oferecidos pela STN na única fonte existente, o chamado Finbra – Finanças do Brasil¹⁹ – o qual, desde sua criação, nunca deixou de omitir menos que 1000 municípios, que não fornecem seus dados de balanço para a STN. Em nosso exercício, fizemos a

19 Na verdade, nunca logramos entender porque se chama “Finanças do Brasil” e contém apenas dados municipais. Talvez seja um caso agudo de municipalismo.

estimativa dos dados financeiros para a totalidade dos municípios existentes em 2011. Os detalhes metodológicos constam das Notas Metodológicas, item NM3, no Anexo.

O objetivo central deste procedimento é elaborar o que chamamos *Matriz Federativa*. Ela se constitui numa apresentação matricial das receitas dos três níveis de governo, decompostas em conceitos de receita que partem da receita própria dos governos (aqui entendida como todo tipo de receita que não se origina de outros níveis de governo) e vão agregando progressivamente as transferências de diversos tipos, até chegar à receita final de cada nível de governo/governo, que mede sua capacidade efetiva de gasto. A Figura 4.2 acima resume graficamente este procedimento. A estrutura de apropriação inicial – o que chamamos no modelo *Receita Administrada* – é o ponto de partida para os procedimentos posteriores. A Nota metodológica NM1 no Anexo descreve os principais procedimentos que foram executados para chegar àquilo que chamamos *Matriz Federativa*. O Leitor terá uma ideia mais clara o processo se consultar as Tabelas A2 a A5 no Anexo.

O ponto de partida do processo é a mensuração das receitas próprias administradas por cada governo, o que chamamos Receita administrada. A partir daí, vamos agregando progressivamente as diversas transferências realizadas entre eles, para obter as outras quatro medidas de receita previstas na Figura 4.2. Em princípio, como estamos lidando com toda a receita fiscal do governo brasileiro, o valor total ao longo do processo deveria ser o mesmo, pois tudo o que fazemos é deslocar receitas entre governos. Isto não acontece de fato, porque existem algumas receitas que se originam do setor privado sob a forma de doações e transferências voluntárias, o que explica a pequena diferença entre o valor inicial e o final. Na Tabela 4.1, que apresenta uma grande síntese dos números, para simplificação, omitimos duas mensurações intermediárias em relação ao esquema da Figura 4.2. Desta tabela apresentamos duas versões, uma primeira que inclui entre as receitas federais a contribuição previdenciária, e a segunda que a excluí. Dada a destinação exclusiva das receitas previdenciárias, constituindo-se de fato num orçamento fechado, achamos mais adequado, no que se segue, fazer as comparações apenas com as demais receitas federais, ou seja, parte inferior da tabela.

Tabela 4.1
Partilha de recursos 2011 – Resumo com prev. Social R\$ mi.

	Rec. Administ.	%	Receita constitu- cional	%	Receita Final	%
Gov. Federal	969.907,0	62,1	759.301,6	48,6	736.378,3	47,0
Estados	466.886,4	29,9	453.669,7	29,0	464.774,2	29,7
Municípios	125.740,2	8,0	349.514,0	22,4	363.988,4	23,3
Total	1.562.533,6	100	1.561.559,	100	1.564.215,7	100
Resumo – Sem Prev. Social – 2011 R\$ mi						
Gov. Federal	667.341,0	53,0	456.735,6	36,3	433.812,3	34,4
Estado (GE+M)	592.626,6	47,0	802.257,7	63,7	827.837,4	65,6
Gov. Estad.	466.886,4	37,1	453.669,7	36,0	464.772,2	36,8
Municípios	125.740,2	10,0	349.514,0	27,7	363.988,4	28,8
Total	1.259.967,6	100	1.259.919,	100	1.263.574,97	100

Receita final é maior que a Rec. constitucional devido a transferências do setor privado.

Fonte: Anexo (Tabelas A2 a A5).

Esta tabela nos diz que:

- 1 – O GF arrecada neste ano 62,1% da receita fiscal total ou 53% se excluída a Prev. Social, e ao fim das trocas intergovernamentais fica com 47,1% ou 34,4% dos recursos. *Sem a Prev. Social, portanto, o GF cede aprox. 18,5% da carga para os GSN. Note-se que aqui estão incluídas todas as transferências, inclusive aquelas do SUS.*
- 2 – O sistema de partilha, do ponto de vista dos valores agregados, é virtualmente neutro para os estados. O que eles recebem do GF é quase igual ao que entregam para municípios. Sua Receita administrada é 37,1% da carga total, e, ao fim, eles ficam com 36,8% dos recursos fiscais.
- 3 – Consequentemente, são os municípios os ganhadores líquidos deste sistema, ou seja, *em termos líquidos, o que é cedido pelo GF vai para os municípios.* Não custa lembrar que este fato, por si só, diz pouco ou nada sobre a existência de equilíbrio ou desequilíbrio vertical. É necessário, para esta conclusão, avaliar também os encargos de cada governo.

Tabela 4.2
Sistema de partilha na federação brasileira – 2011 – Resumo Geral R\$ mi.

Categorias de Receita e Transferências.	GF	GE	Mun.	Setor Público ²
Rec. Administrada (Sem Prev. Social)	667.341,0	466.886,4	125.740,2	1.259.967,6
%	53,0	37,1	10,0	100
Devolução/comp.	-17.340,1	-59.719,0	77.059,1	
Cedidas	-17.340,1	-68.160,1		
Recebidas		8.441,1	77.059,1	
Rec. Disp. Aprop. Econômica	650.000,9	407.167,4	202.799,3	1.259.967,6
%	51,6	32,3	16,1	100
Transf. Redistrib.		46.502,2	146.714,7	
Cedidas ³	193.265,3	37.405,0		
Recebidas		83.907,2	146.714,7	
Receita Disp. Constitucional	456.735,6	453.667,7	349.514,0	1.259.967,6
%	36,3	36,0	27,8	100
Transf. Volunt.		2.298,6	13.158,1	
Cedidas	15.456,8	5.066,5		
Recebidas		7.365,1	13.158,1	
Outras Trfcias Receb. ¹		8.806,7	1.316,3	
Receita Final	433.812,3	464.774,2	363.988,4	1.262.574,9
%	34,4	36,8	28,8	100
Transferências Totais GF	233.528,7			
Para		107.179,1	126.349,6	
Transferências Totais GE p/ M'S			110.631,6	

1) inclui outras transferências da União não especificadas, FPM do DF, e também as recebidas de agentes privados.

2) A receita final é maior que a Receita Disponível Constitucional por que se agregam transferências do Setor privado para GE's e Municípios, que não se originam de outros níveis de governo.

3) inclui também o saldo das transações do Fundeb, que é negativo para aos GE's e, portanto, é transferência líquida para municípios.

Fonte: Tabelas A3, A4 e A5 do Anexo.

A Tabela 4.2 abre os dados sem Prev. Social, agregando detalhes maiores. Esta tabela corresponde ao conteúdo da Figura 4.2, excluindo

apenas o terceiro conceito de receita. Como estamos tratando da distribuição da carga total, o que se observa aqui são os fatores que determinam a distribuição desta carga entre os níveis de governo. Vamos analisar passo a passo a evolução desta distribuição, tendo como base esta tabela. Partimos da situação que é gerada pelas competências tributárias, que geram a distribuição inicial da receita administrada, onde o GF predomina, arrecadando 53,0% da receita sem Prev. Social.

Ela expõe, em essência, os componentes que levam ao resultado exposto na Tabela 4.1 inferior, mas agora introduzindo o conceito de Receita por Apropriação Econômica.

A tabela demonstra que, tomando como ponto de partida as arrecadações e demais receitas próprias, excluindo quaisquer transferências, a receita fiscal é altamente concentrada nos governos de nível superior. O GF sozinho recebe 53% da carga fiscal. A partir daí, temos que incorporar o efeito do complexo sistema de transferências.

Devolução e compensação tributárias

A Tabela 4.3 detalha os fluxos que compõem devolução e compensação tributárias. Na federação brasileira as competências tributárias são predominantemente exclusivas, com o que a função de arrecadar um imposto em nome de outro governo (o que geraria as “devoluções”) é, se excluirmos o ICMS, situação pouco relevante. O GF só atua devolutivamente com pequenos valores do IOF e ITR. São os governos estaduais que respondem pela maior função de arrecadador substituto, através de seus dois principais impostos compartilhados com municípios: 25% do ICMS e 50% do IPVA. Resulta que os municípios são os únicos beneficiados por estes fluxos. Isto fica evidente no fato de que, após estes fluxos, o GF ainda mantém 51,6% das receitas, com perda de 1%, enquanto os estados perdem quase 5 p.p.²⁰.

20 Anotamos que a Tabela 4.2 contém uma impropriedade. Não faz sentido, evidentemente, falar de receita por apropriação econômica quando nos referimos ao GF, pois sua jurisdição cobre todo o território nacional. Incluímos o dado apenas para permitir a análise da evolução. O sentido econômico dos 51,6% de participação federal é: uma vez operados todos os dispositivos de devolução/compensação, é a receita que restaria para o orçamento federal.

As transferências compensatórias são exclusivamente federais. Aquelas relativas à desoneração de exportações (IPI-Exp e LC87), limitadas a pouco mais que R\$ 6 bi, devem ser compartilhadas pelos estados com seus municípios, aos quais cabe 25%. Por simplicidade, o legislador optou sempre por utilizar como critério para esta distribuição os coeficientes utilizados para a cota-parte do ICMS, uma vez que as compensações são relativas a perda desta receita. Até à década passada, estas eram as principais compensações. No período recente, contudo, cresceram muito as compensações por exploração de recursos minerais, em função do crescimento dos royalties e participações derivados do petróleo, e elas compõem 60% das compensações totais, e devem crescer fortemente nas próximas décadas.

Tabela 4.3
Fluxos de devolução/compensação tributárias R\$ mi.

Origem no Governo Federal				
	Total	%	P/ GE	P/Mun.
IOF-Ouro	167,0	0,2	2,1	164,9
ITR	533,1	0,6	35,7	497,4
IPI – Exportação	4.208,6	4,9	3.148,8	1.059,8
Lei Comp. 87	1.945,9	2,3	1.461,2	484,7
Comp. Fin. Rec. Min.	10.485,6	2,3	2.733,6	7.752,0
Total Federal	17.340,1	0,3	7.381,4	9.958,8
Devolução	700,1	0,8	37,8	662,3
Compensação	16.640,1	19,5	7.343,6	9.296,5
Origem no Governo Estadual				
Cota Parte IPVA	11.912,4	13,9		11.912,4
Cota-Parte ICMS	54.634,6	63,9		54.634,6
Comp. Fin. Rec. Minerais	553,3	0,6		553,3
IPI Exportação	1.059,8	1,2		1.059,8
Total Estadual	68.160,1	79,7		68.160,1
Total	85.500,3	100	7.381,4	78.118,9

Nota: Nos dados da STN, fluxos da LC 87 são contabilizados na STN como diretamente transferidos pelo GF para municípios, enquanto o IPI-EXP aparece como entregue aos estados e estes repassam para municípios. Na realidade, ambos os recursos passam pelos estados. Portanto, o total de Compensação para GE's não bate com o dado da Tabela A3 no Anexo e na Tabela 4.2.

Importante notar que nos valores acima incluímos apenas 75% da cota parte municipal do ICMS, ou seja, apenas 18.75% da arrecadação estadual (ver Figura 4.2). A razão para isto é que apenas esta fração se configura efetivamente como **devolução**, no sentido de que os fluxos recebidos pelo município estão relacionados ao valor adicionado local. Já os 25% restantes da Cota-parte do ICMS (ou seja, 6,25% da arrecadação), a Constituição prevê que seja distribuído “de acordo com o que dispuser lei estadual”²¹. Este fluxo específico de recursos é, no caso brasileiro, a única transferência redistributiva gerida e operada autonomamente pelos governos estaduais²².

A rigor, deveríamos dar o mesmo tratamento para os 25% das compensações por desoneração que são redistribuídas para municípios, pois a aplicação do critério da cota-parte (baseada no valor adicionado) não tem qualquer relação necessária com a participação de cada município na receita perdida por desonerar exportações. Um grande município, com arrecadação de ICMS forte, mas sem qualquer indústria exportadora, irá receber “indevidamente” recursos nesta partilha. Deveríamos, sob certo ponto de vista, tratar estes fluxos como redistributivos, ainda que não sejam equalizadores. Optamos por não o fazer, e estamos considerando a totalidade das compensações como essencialmente devolutivas, para preservar nossa estimativa do conjunto das redistributivas com um típico caráter equalizador.

O resultado destes fluxos, na Tabela 4.2, mensura a Receita por Apropriação Econômica, ou seja, mostra a distribuição entre governos das receitas que, de alguma forma, correspondem às bases econômicas próprias de cada nível de governo. Assim considerada no agregado o dado não é

21 Não existe, até onde se pôde levantar, qualquer registro sistemático ou estudo que informe a natureza dos critérios utilizados pelos governos estaduais para esta distribuição. Informações esparsas, contudo, indicam que na maior parte dos casos os governos afastam-se do critério “devolutivo” ao adotar critérios de natureza essencialmente redistributiva. Por esse motivo, optamos por classificar Estes 25% do fluxo na categoria das transferências redistributivas (ver Figura 4.2).

22 Dever ficar claro, contudo, que a classificação acima é estritamente analítica, uma vez que estes recursos são distribuídos conjuntamente. Para operar a transferência, os governos estaduais calculam um único coeficiente de participação, em porcentagem, para cada município, mesclando ponderadamente os dois critérios (participação pelo valor adicionado, referente aos 75%, e critério definido por lei estadual, referente aos 25% restantes). Na realidade, portanto, o rateio do ICMS combina devolução tributária pura com redistribuição de recursos entre os Municípios do Estado.

muito útil, mas torna-se informativo quando, mais a frente, abriremos por regiões e estados.

Fica claro também que apenas os estados exercem função relevante de arrecadador substituto, através do ICMS. Este fluxo constitui, no agregado, cerca de um terço das receitas totais dos municípios brasileiros. Já o GF é irrelevante nesta função. De fato, o GF só tem importância, fato ocorrido no período recente, na ampliação das transferências compensatórias por exploração de recursos minerais, principalmente petróleo.

Transferências redistributivas

Pela nossa abordagem, uma vez separados os fluxos devolutivos e compensatórios, os únicos fluxos que tem a possibilidade de reduzir desigualdades inter-regionais em capacidade fiscal de gasto são aqueles a que chamamos de redistributivos. A Tabela 4.2 mostra que a alteração significativa na distribuição vertical de recursos é operada essencialmente pelo grupo das transferências redistributivas. Após sua incorporação, o GF perde cerca de 15 p.p. na receita, cedidos para estados e municípios (4% e 11% respectivamente). *Isto mostra que somente o GF realiza transferências relevantes com teor redistributivo na federação brasileira.*

Eles se compõem de oito fluxos distintos, apresentados na Tabela 4.4, dos quais três são de maior dimensão: FPE, FPM e SUS.

O critério básico para agrupar estes fluxos como “redistributivos” decorre de que são receitas que os governos que as recebem não poderiam arrecadar diretamente se tivessem acesso às bases tributárias correspondentes em suas jurisdições. Todos eles têm critérios de distribuição que visam reduzir desigualdades em capacidade de gasto ou prover recursos setorialmente vinculados de alguma forma proporcionais às necessidades setoriais das diversas jurisdições.

A Tabela 4.4 indica alguns pontos relevantes. Primeiro, os fluxos redistributivos federais são preferencialmente direcionados para municípios – 56,6% contra 43,4%. Isto ressalta uma característica bastante peculiar da federação brasileira – os governos regionais têm pequeno envolvimento com processos **ativos** de redistribuição de recursos para seus governos locais, ao

contrário do que ocorre na maioria das federações. A atuação redistributiva dos GE's para seus municípios fica limitada, no essencial, à alocação de 25% da Cota Parte do ICMS – ou seja, 6, 25% da receita do imposto – que os estados podem distribuir por leis próprias. Isto compõe 47,5% das transferências redistributivas dos estados e menos de 10% das transferências redistributivas totais. O restante é composto essencialmente por repasse de recursos oriundos do GF – CIDE e SUS – e pela “perda” de recursos decorrente do processo de trocas imposto pelo Fundeb. Como os municípios, no seu conjunto, têm mais matrículas em ensino básico do que os governos, eles acabam retirando dos GE's cerca de R\$16 e R\$18 bilhões no processo de trocas do fundo. *O ponto relevante a destacar é que apenas em relação aos 47,5% – a cota parte do ICMS – os GE's podem exercer, de fato, ações de política fiscal. Nos outros fluxos citados estes governos são absolutamente passivos.*

Tabela 4.4
Origem e destino das transferências redistributivas para GSN – 2011 – R\$ mi.

De:		Para					
		GE's	%	Munic.	%	Total	%
G F	FPE	59.936	71			59.936	31,0
	FPM			64.841	59,3	64.841	33,6
	SUS	13.167	16	29.721	27,2	42.888	22,2
	Sal. Educação	5.983	7	6.600	6,0	12.583	6,5
	Fundeb-Comp. Fed.	2.858	3	6.427	5,9	9.285	4,8
	CIDE	1.925	2			1.925	1,0
	FNAS	37		1.770	1,6	1.807	0,9
	Total	83.906	43,4	109.35	56,6	193.26	100
G E	25% CP ICMS			18.212	48,7		
	CIDE			475	1,3		
	SUS			1.813	4,8		
	Saldo tr. Fundeb			16.905	45,2		
	Total			37.405	100		
TOTT		83.906	36,2	146.76	63,6	230.67	100
	Receita livre	59.936	71,4	83.053	56,6		
	Receita vinculada	23.970	28,6	63.711	43,4		

O valor do Saldo de transações Fundeb pode estar superestimado. O valor obtido através das contas municipais é R\$16,8 bi, o que indica um “erro” de R\$ 0,1 bi, decorrente de imprecisões na contabilização feita nos dados de estados e municípios nos registros da STN.

Os governos locais recebem 63,6% do total de recursos redistributivos. Isto decorre, principalmente, da conjugação de quatro fluxos: o FPM, o SUS, os 25% da Cota-parte e o saldo das trocas do Fundeb. Os estados recebem os 36% restantes, dos quais o FPE e o SUS dão conta de 87%. *O sistema de partilha brasileiro é mais ativo no que se refere às desigualdades municipais do que às estaduais, fato relevante se considerarmos que os gastos totais estaduais ainda são maiores que os municipais.* Também deve ser notado que as transferências do SUS não são muito redistributivas do ponto de vista dos orçamentos governamentais, pois os serviços de maior custo são concentrados na região desenvolvida. Eles só são fortemente redistributivos do ponto de vista social, pois sua clientela é a população de baixa renda.

Vale também notar que este conjunto, de fato, envolve dois subgrupos de transferências, que devem ser objeto de importante diferenciação. Uma relevante parte delas, composta por: SUS, Cide, SAL. Educ., Fundeb-Complementação federal, FNAS e Saldo Transações Fundeb, são fluxos cujo efeito redistributivo é setorialmente restrito. As receitas obtidas pelos governos são vinculadas a gastos em educação, saúde ou infraestrutura. Estas receitas não contribuem, senão indiretamente, para ampliar a autonomia orçamentária dos governos subnacionais²³. Agregue-se a isto o fato de que a maior destas transferências, o SUS, é muito redistributiva apenas do ponto de vista social, na medida em que o atendimento se concentra na população de baixa renda. Do ponto de vista governamental, contudo, o sistema é pouco redistributivo, devido à forte concentração de serviços e instalações produtivas nas regiões desenvolvidas.

Outra parte, composta pelos fundos de participação, se constitui em receita livre para disposição pelos orçamentos subnacionais. *Esta, em conjunto com os 25% da cota parte regulada por lei estadual específica, são as únicas parcelas no sistema cuja finalidade precípua é equalizar a*

23 Só contribuem na medida em que propiciem a “substituição de fundos”, ou seja, a receita vinculada a educação, por exemplo, permite que o governo subnacional desloque suas receitas próprias para outras finalidades.

capacidade de gasto própria e autônoma dos GSN's. Os FP's são a maior transferência federal, dando conta de 60% do total.

O resultado final gerado por estas transferências é que os municípios recebem predominantemente transferências condicionadas, o que é compatível com sua função de execução de encargos financiados por níveis de governo superiores. Cerca de 44% dos recursos transferidos para estes governos são condicionados, essencialmente a saúde e Educação. Já os estados têm suas transferências compostas em 71% por receitas livres, ou seja, o FPE.

Outro ponto de destaque, no qual a federação brasileira se diferencia da maior parte das demais, é a baixíssima atuação dos governos regionais na função redistributiva. Do total de R\$ 230 bi, somente R\$ 18 bi podem ser considerados transferências ativas resultantes de decisão política destes governos: os 25% da cota-parte de ICMS, que são distribuídos segundo leis estaduais. As demais transferências estaduais são, no essencial, repasses que obedecem a legislação federal. Nestas o papel do GE é neutro, age apenas como agente arrecadador, não tem qualquer possibilidade de utilizar o fluxo como instrumento de política. Como veremos à frente, sendo também pequenas as transferências voluntárias destes governos, pode-se afirmar que os governos regionais *não têm qualquer envolvimento maior com o problema das desigualdades fiscais entre seus próprios municípios, e, principalmente, tem escasso alcance no sentido de conduzir a atuação destes governos.*

As transferências discricionárias

O passo final em nosso modelo é a incorporação das transferências não legalmente definidas, aquelas que são decididas em tempo de orçamento dos governos federal e regionais. Ao contrário do que acontece em muitas federações, no Brasil estes fluxos são pouco significativos. De um total de aprox. R\$ 345 bi transferidos por estes governos, apenas R\$ 29 bi, ou seja, 8,5%, são cedidos por estes orçamentos sob a forma discricionária. O governo federal responde por 75% deste total. *Resulta disto que o perfil da receita disponível final é determinado, basicamente, pela distribuição constitucional da receita.*

Em outras palavras, a totalidade dos fluxos de recursos intergovernamentais é pesadamente legalizado, na realidade, na sua maior parte, constitucionalizado. Isto impõe uma forte rigidez ao sistema, que não conta com mecanismos de curto prazo para fazer ajustes verticais. Além disso, os governos estaduais não exercem influência sobre a atividade dos municípios, se tomamos a medida disto pela dimensão das transferências voluntárias.

Ao incorporar as Voluntárias, chegamos ao importante resultado expresso na parte baixa da Tabela 4.2. A distribuição final do poder efetivo de dispêndio (bruto de gastos financeiros, ponto importante) é de 34,4, 36,38 e 28,9 respectivamente para GF, GE's e GL's. Note o Leitor que no Ensaio anterior, utilizando dados oficiais e considerando apenas as transferências constitucionais, tínhamos obtido uma participação de cerca 25% para municípios. Quando ajustamos os dados para a totalidade dos GL's, constatamos que a participação é bem maior. Se utilizarmos um conceito de gasto público efetivo corrente para geração de bens e serviços, ou seja, abatendo os gastos que se relacionam com juros de dívida e com passivo previdenciário, não temos qualquer dúvida que os municípios igualarão ou superarão os demais níveis de governo.

A distribuição agregada dos recursos pode ser ilustrada também pelas Tabelas 4.5 e 4.6, que aplicam o modelo aos dois níveis de governo separadamente. Fica mais claro aqui o fato de que o resultado para os governos estaduais é basicamente neutro, situação estrutural que se verificou sempre desde a reforma de 1965. Eles têm uma perda líquida de 3 bi, mas há que destacar o possível erro de superestimação do saldo das transações do Fundeb, já referido. Se descontamos R\$ 1 bi naquela rubrica, a perda dos estados fica em R\$ 2 bi, ou seja, 0,4% de sua receita administrada. No que se refere às trocas legais, o resultado é rigorosamente neutro: recebem do GF exatamente o que transferem para municípios. Esta neutralidade é, contudo, apenas aparente. Na realidade, a receita disponível final de mesma dimensão tem uma maior participação de fundos vinculados, o que é prejudicial para a autonomia orçamentária destes governos.

Tabela 4.5
Governos Estaduais – Receitas e
transferências – 2011

	R\$ milhões	% da rec.
Receita Administrada	466.886	100,5
Dev./Comp. Líquida	-59.719	-12,8
Recebidas	8.441	1,8
Cedidas	-68.160	-14,7
Rec. Aprop. Econômica	407.167	87,6
Transf. Reds. Líquidas	46.502	10,0
Recebidas	83.907	18,1
Cedidas	-20.500	-4,4
Saldo Trans. Fundeb ¹	-16.905	-3,6
Rec. Disp. Constitucional	453.670	97,6
Transf. Voluntárias	2.299	0,5
Recebidas	7.365	1,6
Cedidas	5.066	1,1
Outras Transf. Da União	7.467	
Transf. do S. Privado	1.339	
Receita Final	467.774	100,0
Transf. Totais Líquidas	-2.112	-0,5
Recebidas	108.519	23,3
Cedidas ¹	110.632	23,8

Fonte: Tabela A3 do Anexo.

1) por deficiência nos dados originais da STN, o saldo das transações Fundeb, que deveria ser idêntico para GE e Municípios não coincide, havendo uma diferença a maior de aprox. R\$1 bi no valor para GE's, ao que tudo indica por superestimação das deduções. Isto explica a diferença entre transferências cedidas por estados e recebidas por municípios.

Tabela 4.6
Governos Municipais – Receitas e
transferências – 2011

	R\$ milhões	% da rec.
Receita Administrada	125.740	34,5
Dev./Comp. Recebidas	77.059	21,2
Da União	8.899	2,4
dos Gov. Estad.	68.160	18,7
Rec. Aprop. Econômica	202.799	55,7
Transf. Reds. Recebidas	146.715	40,3
Da União	109.359	30,0
Dos Gov. Estad.	20.500	5,6
Saldo Trans. Fundeb ¹	16.856	4,6
Rec. Disp. Constitucional	349.514	96,0
Transf. Voluntárias	13.158	3,6
Da União	8.092	2,2
Dos GE's	5.066	1,4
Transf. do S. Privado	1.316,3	0,4
Receita Final	363.988	100,0
Transf. Totais Recebidas	236.932	65,1
Da União	126.350	34,9
Dos Gov. Estaduais ¹	110.582	29,7

Fonte: Tabela A4 do Anexo.

Chama a atenção também o fato de que o conjunto dos GE's sofre forte perda de recursos devido às trocas do Fundeb. Isto se deve a que, desde a criação do sistema, que gerou forte incentivo para a municipalização principalmente do ensino básico, os municípios foram assumindo crescentemente a responsabilidade pela prestação dos serviços. Em alguns poucos estados do país os governos estaduais ainda mantiveram uma presença forte neste setor, mas na maioria os recursos da vinculação de 20% do orçamento “vazou” para os municípios. Já os municípios, como se acontecer na maioria das federações, são os grandes beneficiários do sistema. Arrecadam neste ano apenas 34,5% do seu dispêndio final, recebem do GF montante de recursos virtualmente igual à sua arrecadação, e mais 30% de sua receita total vindos dos estados. Aspecto importante é que uma parcela majoritária dos recursos municipais, arrecadados ou recebidos – 74% – se constitui de receita livre. São vinculados apenas os fluxos do SUS (R\$ 31,5 bi), Fundeb (R\$ 20,2 bi) e mais aprox. R\$ 8,5 bi de Cide e Sal. Educação.

2.3 A partilha horizontal de recursos

O sistema de partilha nas federações tem dupla função: lograr o equilíbrio vertical e, ao mesmo tempo reduzir as disparidades entre regiões ricas e pobres do país, ou seja, busca o equilíbrio horizontal. Analisamos a primeira no ensaio anterior, e iremos tratar em profundidade da segunda no Ensaio 5. Aqui iremos fazer uma primeira aproximação ao problema horizontal, utilizando nossa metodologia de análise das transferências, agora abrindo por estados e agregado de municípios por estados, o que significa que não estaremos tratando de importantes questões relativas às disparidades existentes entre municípios individuais. Esta análise fica para o Ensaio 5.

Os dados são apresentados, inicialmente, em três níveis agregados: governos estaduais, municípios por UF e “estados”, este último consolidando os dois níveis de governo subnacionais para cada UF. Os dados detalhados em Reais, por estado e região, para estados e municípios, estão apresentados no Anexo, Tabelas A6 e A7. A partir delas, foram

elaboradas as tabelas com valores per capita, a serem utilizados na análise. Iremos apresentar mensurações da receita per capita absoluta, em R\$'s per capita, e a receita per capita relativa, que mede a percentagem da receita absoluta em relação à receita média nacional. Note-se que, em nosso método, a receita absoluta sempre cresce à medida que se incorporam novos recursos, mas a receita relativa pode cair, caso a Região ou Estado receba parcela menor dos recursos incrementais. É o que ocorre com a Região Sudeste e com diversos Estados, principalmente São Paulo.

Para evitar um detalhamento muito grande da análise, iremos trabalhar à frente com tabelas resumo por grupos de estados, com base em um indicador inovador, alternativo ao velho conceito de macroregiões. Leitor interessado em maiores detalhes é convidado a referir-se sempre às tabelas detalhadas por estado, para tomar conhecimento das elevadas disparidades existentes entre estados da mesma região. Finalmente, apresentamos um indicador simples de dispersão, o desvio padrão das receitas per capita relativas, para auxiliar a análise dos efeitos do sistema de partilha sobre as disparidades interestaduais em relação à disponibilidade de recursos fiscais.

A apresentação dos dados segue a mesma metodologia de discriminação das transferências que vem sendo utilizada neste trabalho. Fizemos, porém, uma pequena alteração na estrutura proposta na figura 2 (item 2 acima), com a finalidade de destacar o papel dos fundos de participação. A partir da *Receita por Apropriação Econômica*, que reflete essencialmente a capacidade econômica dos estados, agregamos todas as demais receitas redistributivas menos os fundos de participação. Isto permite isolar o impacto dos fundos de participação.

O Índice Federativo de Desenvolvimento

Nem sempre é adequado encaminhar as análises operando com governos individuais. Quando analisamos municípios isto é impensável, exceto para objetivos muito específicos. Mesmo para analisar estados é quase sempre conveniente agrupa-los em conjuntos marcados por características próximas ou comuns. Uma das mais arraigadas tradições

técnicas e políticas do federalismo brasileiro é o hábito de observar a Federação como composta por cinco macro-regiões: Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sul e Sudeste. Por mais de meio século, desde as primeiras iniciativas voltadas para a questão do desenvolvimento regional, nos anos cinquenta, não só o debate político e econômico federativo foi plasmado em termos de macro-regiões, como um amplo conjunto de normas e leis federativas, inclusive e principalmente constitucionais, tomam por critério esta divisão dos estados brasileiros em cinco regiões que, supostamente, seriam indicativas de marcantes diferenças na capacidade econômica e no nível de desenvolvimento entre elas.

De fato, na época em que estes conceitos foram cunhados, havia, além de uma forte diferença nos níveis de desenvolvimento entre o Sul-Sudeste e as demais regiões do país, alguma homogeneidade na composição interna das regiões atrasadas. Havia alguma coerência, então, na alegação de que NO, NE eram regiões de certa forma homogeneamente pobres. Naquele momento, o C. Oeste ainda não se colocava como ator relevante no jogo federativo.

Nos primeiros trinta anos após a criação da Sudene e congêneres, a polarização política se limitava ao confronto NO-NE versus SUL-SE. Aos poucos, a importância crescente da região de fronteira agropecuária trouxe uma nova força política a este confronto. A partir dos anos setenta a região C. Oeste impõe progressivamente, sua presença política no grupo dos estados supostamente “pobres”. Desde então, a clivagem fundamental no debate federativo brasileiro tem se dado entre as regiões ditas “pobres” e o Sul-Sudeste. Ela serve de referência básica para todas as decisões que envolvem a questão da divisão federativa dos recursos, ou seja, o chamado “pacto federativo”.

Hoje, mais de sessenta anos depois da fase heroica da Sudene, mudanças de grande monta ocorreram na estrutura econômica da federação brasileira. As conotações de riqueza e pobreza econômicas associadas aos conceitos de macro-região se tornaram vagas, confusas e até contraditórias. Embora Sul e Sudeste continuem sendo as regiões mais ricas, foram significativas as mudanças que ocorreram no grau de desenvolvimento

relativo dos estados que compõem cada região. Comparativamente ao que ocorria nos anos cinquenta e até nos setenta, já não são os mesmos os estados mais pobres. O ritmo relativamente elevado de crescimento de algumas regiões e subregiões, como o Centro Oeste, parte do Norte e alguns estados do Nordeste, subverteu totalmente a hierarquia do desenvolvimento regional destas regiões.

Porque isto é importante? Porque grande parte das normas distributivas que regulam o pacto federativo brasileiro estão apoiadas na velha estrutura de macro-regiões. Como iremos demonstrar aqui, a artificial divisão por elas imposta, entre sete estados supostamente “ricos” e 19 estados supostamente “pobres” não só é um princípio grosseiro e rudimentar, como de fato gera distorções gravíssimas, beneficiando muito estados que já não são os mais pobres, e prejudicando outros que são, hoje, os mais pobres da federação.

A principal consequência disto é que estas normas, por rígidas e inflexíveis, vão se tornando cada vez menos eficientes e mais iníquas, por tratarem como iguais entes federativos muito diferentes em sua capacidade fiscal. É absolutamente necessário remover das normas constitucionais brasileiras este conceito arcaico, estático e superado, e substituí-lo por novas formas, flexíveis e dinâmicas, de condicionar a política fiscal federativa ao fato inegável das desigualdades regionais.

Já que falamos de anomalias, vamos rejeitar aqui outra muito relevante: o tratamento do DF como se fosse um estado. Melhor seria se o Brasil acompanhasse a prática internacional neste tema, atribuindo um estatuto próprio e peculiar para a capital federal. O DF não é um estado, nem na dimensão, nem nas suas características fiscais. Arrecada tanto impostos estaduais como municipais, e recebe tratamento diferenciado nas transferências federais. Tem PIB per capita e IDH muito elevados, pontos fora da curva, e comparar o DF com os demais estados da região ou do país é, no mínimo, inapropriado. Iremos, portanto, elaborar nosso índice apenas para os 26 efetivos estados da federação.

Tabela 4.7

Cálculo do Índice de Desenvolvimento Federativo – Base IDH 2010 e PIB per capita 2011

UF	PIB p Capita	PIB PC 0-100	IDH 2010	IDH 0-100	IDF	Grupo	Região
AL	9.079,5	5,05	0,631	–	2,5	B	NE
MA	7.852,8	0,07	0,639	5,3	2,7	B	NE
PI	7.836,1	0	0,646	9,9	4,9	B	NE
PB	9.349,0	6,15	0,658	17,8	12,0	B	NE
PA	11.493,9	14,86	0,646	9,9	12,4	B	NO
BA	11.340,4	14,24	0,66	19,1	16,7	B	NE
AC	11.782,3	16,03	0,663	21,1	18,5	B	NO
SE	12.536,7	19,10	0,665	22,4	20,7	B	NE
CE	10.314,3	10,07	0,682	33,6	21,8	B	NE
PE	11.776,2	16,01	0,673	27,6	21,8	B	NE
RN	11.287,2	14,02	0,684	34,9	24,4	B	NE
TO	12.891,8	20,54	0,699	44,7	32,6	MB	NO
AM	18.244,3	42,29	0,674	28,3	35,3	MB	NO
AP	13.105,3	21,41	0,708	50,7	36,0	MB	NO
RO	17.659,6	39,91	0,69	38,8	39,4	MB	NO
RR	15.105,7	29,54	0,707	50,0	39,8	MB	NO
GO	18.299,1	42,51	0,735	68,4	55,5	MA	CO
MS	19.875,6	48,92	0,729	64,5	56,7	MA	CO
MG	19.573,8	47,69	0,731	65,8	56,7	MA	SE
MT	23.218,9	62,50	0,725	61,8	62,2	MA	CO
PR	22.770,4	60,68	0,749	77,6	69,2	MA	SUL
RS	24.563,4	67,96	0,746	75,7	71,8	MA	SUL
ES	27.542,3	80,06	0,74	71,7	75,9	A	SE
RJ	28.696,5	84,75	0,761	85,5	85,1	A	SE
SC	26.761,5	76,89	0,774	94,1	85,5	A	SUL
SP	32449,2871	100,00	0,783	100,0	100,0	A	SE

Fonte: IDH – PNUD; PIB Per capita – Contas regionais IBGE 2011. Método: IDH e PIB per capita foram transformados proporcionalmente num índice de 0 a 100, sendo 0 o estado mais atrasado e 100 o mais desenvolvido. Estes índices estão nas colunas “IDH 0-100” e “PIB PC 0-100”. A soma destes dois índices é reduzida finalmente a proporções percentuais, originando o Índice de Desenvolvimento Federativo.

Critério para atribuição do grupo de IDF	
B (baixo) de 0 a 25.	MB (médio baixo) de 25 a 50
MA (médio alto) de 50 a 75	A (alto) 75 A 100

Pelos motivos acima, é necessário discutir formas menos grosseiras de avaliação das diferenças regionais. Propomos, apenas como um exercício ilustrativo, um indicador simples de desenvolvimento econômico para os entes da federação. Tomamos dois macro-indicadores abrangentes que apreendem os aspectos econômicos e os sociais: o PIB per capita e o IDH de cada estado brasileiro. Nossa suposição é que o grau de desenvolvimento econômico relativo das UF's, entendido num sentido amplo (econômico-produtivo e social), pode ser apreendido pela combinação destes dois indicadores.

A Tabela 4.7 demonstra o método adotado. Tomamos para os 26 estados brasileiros o intervalo entre o IDH e PIB per capita mais baixos e mais altos, e transformamos estes intervalos proporcionalmente em um intervalo entre 0 e 100. Somamos os dois índices transformados e repetimos o procedimento, de forma que o estado mais desenvolvido, SP, corresponde ao índice 100. Os estados mais atrasados são Alagoas, com 2,5 e o Maranhão, com 2,7. A tabela foi ordenada por IDF, e utilizamos este índice como referência para agrupar os estados. Dividimos o índice em quatro faixas iguais de 25 pontos, o que gerou quatro grupos de estados: IDF baixo, IDF médio-baixo, IDF médio-alto e IDF alto.

Este indicador ilustra o que vínhamos argumentando. Não há em 2010/2011 qualquer uniformidade na pobreza e nível de produção das três regiões mais atrasadas. Pelo contrário, fica claro uma nítida hierarquia, onde o Nordeste é a região mais atrasada, a região Norte se situa em posição bem mais desenvolvida (apenas seus estados, com exceção de PA e AC, compõem o grupo MB) e a região C. Oeste atinge níveis de desenvolvimento não muito distantes de alguns estados das regiões ditas desenvolvidas (por exemplo, todos têm índice virtualmente igual ao de Minas Gerais). Todos os três estados se situam no nível MA. Finalmente, o Espírito Santo, tradicionalmente tratado de forma diferenciada junto aos menos favorecidos, compõe o grupo A, ao lado de RJ, SP e SC.

Se aceitamos este indicador como uma expressão razoável das diferenças em desenvolvimento econômico e social, então ele expressa simultaneamente as disparidades em capacidade fiscal (estados menos desenvolvidos arrecadam menos per capita) e em necessidades fiscais (IDH baixo indica necessidade de maiores gastos per capita principalmente na

área social). Isto nos permite estabelecer um critério de avaliação do sistema de partilha. Em que grau ele contribui para reduzir estas disparidades, ou seja, as transferências nele envolvidas atuam de forma consistente para redistribuir a carga fiscal do país?

Os governos estaduais

A Tabela 4.8 apresenta os mesmos dados contidos na Tabela 4.5, agora abertos por grupo de IDF. Isto nos permite avaliar como se dá a distribuição dos recursos os grupos a partir do momento inicial, ou seja, a arrecadação.

Três dos nossos grupos de IDF abrigam uma parcela bastante semelhante da população, por volta de um terço. Apenas o grupo MB, que se poderia chamar de “emergentes” em relação aos mais pobres, tem escassa população, pois é composto apenas por estados da região Norte. O grupo B é o mais numeroso em UF's, embora tenha população um pouco menor do que o grupo A, devido à elevada população principalmente de SP e RJ.

A lógica de um bom sistema de transferências, para lograr o equilíbrio horizontal, seria que, à medida em que agregamos transferências à receita administrada, as disparidades se reduzam. Isto de fato ocorre neste sistema, principalmente em função dos efeitos do FPE. Os resultados, no entanto, estão longe de serem satisfatórios.

Quando observamos apenas a capacidade própria de financiamento, os indicadores apropriados são a receita per capita absoluta e relativa. O grupo B, composto basicamente pela região Nordeste, tem receita própria equivalente à metade daquela do grupo MA e pouco menos de um terço do grupo A. Note-se que o grupo MB tem receita própria per capita 75% maior que o grupo B. *Este dado é muito relevante, uma vez que o sistema de fundos de participação beneficia predominantemente a região Norte (grupo MB), refletindo uma situação relativa de meio século atrás, quando o sistema foi concebido. A consequência disto é que o grupo B tem receita final que passa de 51% para 73,6% da média nacional, enquanto o grupo MB passa de 90% para 134% da mesma média, ao longo do processo, ou seja, quando são incorporadas as transferências. Eloquentemente o fato de que o grupo MB atinge posição relativa maior ainda do que o grupo A, pois parte de uma boa “base” (receita administrada) e recebe maiores transferências.*

Tabela 4.8
Governos estaduais – evolução do valor dos conceitos de receita por Índice de Desenvolvimento – R\$ mi.

Grupo	População	Receita Administ.	Receita Aprop. econômica	Receita Disp. fora FPE	Receita Constitucional	Receita final
TOT	192.376.49	466.886	407.167	393.734	453.670	464.774
B	61.935.871	76.844	67.736	67.290	104.505	107.353
MB	7.660.053	16.651	14.734	13.926	23.443	24.160
MA	52.607.127	133.542	116.381	112.646	122.365	123.945
A	67.563.448	229.312	197.755	188.523	191.592	197.366
DF	2.609.997	10.538	10.562	11.350	11.765	11.951

Evolução da composição percentual dos conceitos de receita

TOT	100	100	100	100	100	100
B	32,2%	16,5%	16,6%	17,1%	23,0%	23,1
MB	4,0%	3,6%	3,6%	3,5%	5,2%	5,2%
MA	27,3%	28,6%	28,6%	28,6%	27,0%	26,7%
A	35,1%	49,1%	48,6%	47,9%	42,2%	42,5%
DF	1,4%	2,3%	2,6%	2,9%	2,6%	2,6%

Evolução da receita per capita dos estados por nível de desenvolvimento

TOT	192.376.49	2.426,9	2.116,5	2.046,7	2.358,2	2.416,0
B	61.935.871	1.240,7	1.093,6	1.086,4	1.687,3	1.733,3
MB	7.660.053	2.173,7	1.923,5	1.818,0	3.060,4	3.154,0
MA	52.607.127	2.538,5	2.212,3	2.141,3	2.326,0	2.356,0
A	67.563.448	3.394,0	2.927,0	2.790,3	2.835,7	2.921,2
DF	2.609.997	4.037,5	4.046,9	4.348,6	4.507,5	4.578,8

Evolução da receita per capita relativa dos estados por nível de desenvolvimento
(receita per capita do nível como % da receita per capita média nacional)

TOT	192.376.49	2.426,9	2.116,5	2.046,7	2.358,2	2.353,8
B	61.935.871	51,1%	51,7%	53,1%	71,5%	73,6%
MB	7.660.053	89,6%	90,9%	88,8%	129,8%	134,0%
MA	52.607.127	104,6%	104,5%	104,6%	98,6%	100,1%
A	67.563.448	139,8%	138,3%	136,3%	120,2%	124,1%
DF	2.609.997	166,4%	191,2%	212,5%	191,1%	194,5%

No “jogo de soma zero” em que se resume o sistema, o ganho de receita dos grupos B e MB implica redução da participação dos grupos mais ricos. Este impacto é efetivo apenas sobre o grupo A, que inicia o processo controlando 49% da receita administrada total, e acaba retendo apenas 42,5% da receita final. Esta redução ocorre também na receita per capita relativa deste grupo, que cai de 139,8% para 124% da receita média em cada etapa do processo. Já o grupo MA, que inclui todo o C. Oeste e alguns estados bastante desenvolvidos do Sudeste e Sul, tem perda muito pequena no sistema. Controla inicialmente 28,6% da receita administrada, e termina com 26,7% da receita final. Sua receita per capita relativa reflete isto, caindo apenas ligeiramente de 104% para 100% da média nacional.

Olhando agora sob a ótica da evolução das etapas de receita, o ponto relevante é que quando agregamos a devolução e compensação, não ocorre qualquer alteração na posição relativa das regiões, apenas a generalizada redução da receita, devido ao abatimento da cota-parte do ICMS. Lembre-se o Leitor que os estados em conjunto “perdem” 25% do ICMS para os municípios. Isto é previsível, pois o próprio conceito de receita indica que ela reflete plenamente a capacidade econômica relativa das UF’s, dado o sistema tributário e a estrutura de transferências.

Menos óbvio é o fato de que a agregação das transferências redistributivas **fora FPE** não traz qualquer alteração nas receitas relativas. *Este efeito é relevante, pois neste passo incluímos o SUS, que é uma receita fortemente redistributiva, pelo menos do ponto de vista social. Acontece que a distribuição do SUS entre governos não é redistributiva, pois a despesa é fortemente concentrada nas regiões mais desenvolvidas, e isto é mais intenso no caso dos governos estaduais, provavelmente pelo peso maior da despesa de investimento. Além disto, a participação dos GE’s na receita do SUS é bem menor que a dos municípios.*

O que acontece de fato neste passo de agregação das demais transferências redistributivas fora FPE, é que transferências recebidas do GF e cedidas para municípios são virtualmente iguais (R\$23,9 bi e R\$ 20,5 bi respectivamente), com o que a redução da receita total dos estados decorre do saldo de transações do Fundeb. Este implica R\$16 bi de perda de recursos, distribuída entre os grupos por determinantes complexos que

envolvem a arrecadação própria de cada um e a distribuição de matrículas entre governos e municípios em cada estado. O resultado **relativo** destes fluxos é basicamente neutro, com pequena variação relativa de receitas per capita e participação % na receita total.

Apenas quando acrescentamos o FPE temos, efetivamente, um forte efeito redistributivo, com ganhos per capita de 55% e 64,5% respectivamente para os grupos B e MB, respectivamente. Note-se que, graças ao efeito do FPE, embora todos os grupos tenham aumento da receita per capita (porque o fundo distribui recursos para todos os estados, inclusive SP), ocorrem mudanças na participação relativa. Os dois grupos em princípio mais atrasados são os que não têm perdas relativas na receita final. Grupo MA tem pequena perda de 1% de participação na receita final total, e o grupo A tem perdas de aprox. 6 p.p. na receita total. Ou seja: nos estados destes grupos, pelo menos no agregado, os governos cedem para municípios mais do que recebem do GF. O grupo MA arrecada R\$ 133,5 bi, e termina o processo com R\$123 bi. O grupo A arrecada R\$ 229.312 bi, e termina o processo com R\$ 197.366 bi. As “perdas” são respectivamente de 7% e 14% para estes grupos.

Tabela 4.9
Evolução do desvio padrão de conceitos de receita –
Governo Estaduais 2011 (excluído o DF)

	Rec. Administrada	Rec. Aprop. Econômica	Receita Disp. fora PFE	FPE	Receita Constitucional	Receita final
Brasil	865,4	764,4	706,1	902,7	856,2	968,7
B	271,1	248,8	232,4	631,9	618,1	749,5
MB	441,4	381,5	350,2	1.068,6	741,1	950,4
MA	409,7	384,7	339,7	116,1	406,7	455,5
A	407,9	387,3	388,5	91,4	399,6	366,7

A Tabela 4.9 mostra um efeito paradoxal do sistema. A desigualdade interna aos grupos, medida pelo desvio padrão das receitas per capita, se reduz apenas nas regiões desenvolvidas, crescendo muito nos grupos mais pobres, B e MB, ou seja, Norte e Nordeste. *O sistema age,*

portanto, no sentido contrário à lógica da equalização, pois amplia as disparidades entre os estados pobres.

Em suma, o Sistema de Partilha, no que se refere aos estados, é efetivo numa visão agregada, reduzindo a participação dos estados mais ricos (grupos A e MA), em benefício principalmente dos estados do grupo MB (região Norte), e em seguida do grupo B (região Nordeste). No entanto, a forma pela qual se dá esta redistribuição é grosseira e questionável. O grupo MB (a região Norte), que tem poder de arrecadação 25% maior que o grupo B (a região Nordeste), mantém esta vantagem na receita final, que chega a ser maior que a média nacional. Entre as regiões desenvolvidas, o sistema faz incidir as “perdas” relativas principalmente sobre o grupo A (mais ricos da região Sudeste), com efeito pequeno sobre o grupo MA, que abrange, além dos demais estados do Sudeste e da região Sul, toda a região C. Oeste exceto DF.

Os governos municipais

A Tabela 4.10 apresenta os mesmos dados analisados acima, agora para o conjunto dos municípios de cada região. Ela equivale, para o agregado de municípios, à Tabela 4.8 para governos estaduais, exposta acima. Como, na federação brasileira, os municípios são “entes federativos dotados de plena autonomia”, temos que tratá-los com outro nível de governo ao par com os governos estaduais.

Nota-se, de partida, comparando com dados da Tabela 4.8, a diferença na composição da Rec. Administrada entre grupos, mostrando a menor capacidade fiscal dos governos municipais em relação aos respectivos governos estaduais. Nos grupos MA e A somados, os GE's detém 77,7% % da Rec. Administrada estadual do país, enquanto seus respectivos municípios detém 84,4% da Rec. Administrada municipal do país. Relativamente ao país como um todo, os municípios destas regiões são mais ricos que seus estados. Nos grupos B e MB os municípios detém apenas 15% da receita própria inicial.

Tabela 4.10
Governos municipais – Evolução do valor dos conceitos de receita por Índice de Desenvolvimento – R\$ mi %

	População	Receita Administ.	Receita Aprop. econômica	Receita disp. fora fpm	Receita disp. constit.	Receita final
TOT	89.766.614	125.740	202.799	284.673	349.514	363.988
B	61.934.163	17.117	29.658	60.255	86.170	90.139
MB	7.660.208	2.508	4.977	8.027	10.882	11.687
MA	52.608.274	32.393	54.027	73.613	95.444	99.976
A	67.563.969	73.722	114.137	142.778	157.018	162.187
Evolução da composição percentual dos conceitos de receita						
TOT	100	100	100	100	100	100
B	32,6	13,6	14,6	21,2	24,7	24,8
MB	4,0	2,0	2,5	2,8	3,1	3,2
MA	27,7	25,8	26,6	25,9	27,3	27,5
A	35,6	58,6	56,3	50,2	44,9	44,6
Evolução da receita per capita dos estados por nível de desenvolvimento R\$						
TOT	100	662,6	1.068,7	1.500,1	1.841,8	1.918,1
B	32,6	276,4	478,9	972,9	1391,3	1455,4
MB	4,0	327,4	649,7	1047,9	1420,6	1525,6
MA	27,7	615,7	1027,0	1399,3	1814,2	1900,4
A	35,6	1091,1	1689,3	2113,2	2324,0	2400,5
Evolução da receita per capita relativa dos estados por nível de desenvolvimento (receita per capita do nível como % da receita per capita média nacional)						
TOT	89.766.614	662,6	1.068,7	1.500,1	1.841,8	1.918,1
B	61.934.163	41,7	44,8	64,9	75,5	75,9
MB	7.660.208	49,4	60,8	69,9	77,1	79,5
MA	52.608.274	92,9	96,1	93,3	98,5	99,1
A	67.563.969	164,7	158,1	140,9	126,2	125,2

A enorme fragilidade da receita própria municipal nos grupos B e MB aparece também na receita administrada per capita relativa. Os GE's nestes grupos alcançam 51,1% e 89,6% da média nacional (Tabela 4.8), enquanto seus municípios conseguem apenas 41,7 e 49,4% da média.

Repete-se aqui o que já foi constatado para os governos estaduais: a forte disparidade observada na receita administrada é afetada apenas marginalmente pela devolução e compensação. Já as demais transferências redistributivas exceto FPM, ao contrário dos governos estaduais, exercem um forte impacto, devido à presença do SUS e do Fundeb (ver Tabela 4.4). Elas totalizam R\$ 80 bi, e seus principais elementos são os 25% da Cota-parte ICMS, o SUS e a complementação do Fundeb, que beneficiam principalmente municípios (detalhes na Tabela A4 do Anexo).

Estes fluxos aumentam a receita per capita média municipal nacional em 40. Os municípios dos grupos B e MB obtêm já um ganho significativo, dobrando a receita per capita. Por outro lado, como o SUS e os 25% da cota-parte são recebidos em grande parte pelos estados desenvolvidos, estes também (grupos A e MA) são beneficiados por estes recursos. O ganho relativo só é maior para o grupo B, que passa de 14,6% da receita para 21,2%, com perda simétrica para o grupo A. No entanto, um aspecto fundamental se contrapõe ao efeito anterior: o FPM, devido aos seus critérios de distribuição, contribui muito menos para a redução de disparidades do que seu “irmão” o FPE. A tabela mostra que a incorporação do FPM aumenta as receitas per capita dos grupos em 43%, 35%, 29,6% e 9,9% respectivamente do B até o A. Se o ganho do grupo A é compatível com a noção de redistribuição, é difícil justificar que o grupo MA receba recursos equivalentes a quase um terço da dotação do fundo, montante muito próximo do recebido pelo grupo MB. Isto se deve ao critério de distribuição deste fundo, que, na sua origem trata todos os municípios do país de forma igual, operando apenas com base em população, considerando apenas o tamanho como critério e ignorando o grau de desenvolvimento e capacidade econômica. Exatamente por isto, o grupo MB, que conta com estados com grande número de pequenos municípios (notadamente MG e RS), tem participação elevada nos recursos. Iremos tratar a fundo deste aspecto no próximo ensaio.

Em suma, *o efeito do FPM para reduzir disparidades na capacidade fiscal entre estados é muito menor do que aquele exercido pelo FPE para os governos.* Note o leitor que as demais transferências

redistributivas analisadas acima são mais potentes para reduzir estas disparidades do que o FPM

Finalmente, as transferências voluntárias são uniformemente distribuídas entre as regiões, provavelmente indicando um número grande de convênios de menor valor nas regiões atrasadas, e número menor de convênios de maior valor nas regiões desenvolvidas.

Quando comparamos o efeito redistributivo entre grupos com aquele dos recursos transferidos aos GE's, nota-se que os municípios do grupo B obtêm um ganho maior do SP: passam de 13,6% da receita administrada para 38,2% da receita final, enquanto seus governos ganham apenas 7 p.p. na mesma avaliação. Já para o grupo MB os ganhos são iguais, da ordem de 2 p.p. No lado desenvolvido, os municípios do grupo A perdem mais recursos que seus governos (14 p.p. contra 6 p.p.).

As finanças integradas dos estados: governos mais municípios

A separação que fizemos acima entre governos estaduais e municípios seria estranha e incorreta em qualquer federação do mundo. De fato, nelas todas os municípios são subordinados fiscal e administrativamente aos governos, como o que se pode dizer que a política fiscal é efetivamente estadual/provincial. Para analisar as finanças de um estado/província, deveríamos somar as receitas de seu governo e de seus municípios, pois, ao fim e ao cabo, são estes os recursos com que este território conta para prestar serviços para um mesmo conjunto de cidadãos, através de políticas organizadas no plano estadual/provincial.

Tabela 4.11
Receita final dos governos – Composição entre GE e mun. R\$ mi e %

	Rec. Final Total	Municípios	Estados
Brasil	828.762,6	43,9	56,1
B	197.491,9	45,6	54,4
MB	35.846,4	32,6	67,4
MA	223.920,7	44,6	55,4
A	359.553,0	45,1	54,9

No Brasil isto não vale, pois os orçamentos municipais são independentes, e o paradoxal resultado, exposto na Tabela 4.11, é que de forma geral um pouco mais da metade dos recursos que viabilizam serviços no território estadual são controlados pelos governos, e a outra quase metade é controlada pelos municípios, de forma independente do governo estadual (embora, em boa parte, sujeita a condições e critérios de gasto emanados do governo federal, através de transferências condicionadas). No entanto, se considerarmos que destes montantes brutos de recursos deve-se abater uma parcela referente a gastos “estéreis”, encargos de dívida – muito maiores nos governos estaduais – e se acrescentarmos a enorme diferença existente entre os passivos previdenciários de estados e municípios, que geram fluxos de despesa também estéreis daquele ponto de vista, *deveremos concluir que os gastos correntes efetivamente produtivos (que geram no momento atual serviços públicos à população) podem até ser maiores ao nível municipal do que ao nível estadual.*

Na impossibilidade momentânea de operar estes cálculos, e ficamos com estes números brutos, deve-se notar a peculiaridade do grupo MB – essencialmente região Norte – onde o poder municipal tem papel secundário, devido às características geográficas e demográficas desta região. Mesmo no grupo B, que não padece, na sua maioria, dos problemas de vastidão territorial do grupo MB. Os governos estaduais são dominantes no gasto público.

Um outro resultado do sistema de partilha que merece reflexão é o fato de que a parcela dos recursos estaduais controlados por municípios é virtualmente igual no grupo B e nas regiões desenvolvidas. Considerando-se a provável diferença elevada em capacidade de gestão média entre os municípios destes dois conjuntos, parece evidente que a gestão do gasto público no Nordeste é de provável pior qualidade do que nas regiões desenvolvidas, mesmo que façamos a suposição de que a capacidade de gestão dos governos estaduais seja semelhante.

A Tabela 4.12 apresenta os mesmos dados contidos nas Tabelas 4.8 e 4.10 acima, agora consolidados para representar a totalidade do setor público estadual aberto por grupo de IDF. Note-se que agora estamos excluindo o DF, e operando apenas com 26 estados e seus municípios. Estes são os dados que, de fato, medem a capacidade do setor público subnacional

em cada território estadual para prover serviços a seus cidadãos, ainda que não seja possível falar sobre um orçamento estadual que organize a totalidade destes recursos em suas aplicações. O sistema se caracteriza pela esquizofrenia fiscal federativa, com municípios totalmente autônomos.

Tabela 4.12
Agregado estadual (GE'S + Municípios) – Evolução do valor dos conceitos de receita por grupo de IDF – R\$ mi (com exclusão do DF)

	População	Receita Adminst.	Rec. Aprop. Econ.	Rec. Disp. fora PFE	FP's	Receita Disp. Constit.	Receita Final
TOT	189.766.499	582.088,8	599.404,2	667.056,6	124.362,4	791.419,0	816.812,0
B	16.094.959	93.960,6	97.393,9	127.544,4	63.130,4	190.674,8	197.491,9
MB	53.500.965	19.158,9	19.710,4	21.953,0	12.372,0	34.325,0	35.846,4
MA	27.561.827	165.935,6	170.407,7	186.258,7	31.550,9	217.809,6	223.920,7
A	80.974.794	303.033,8	311.892,3	331.300,6	17.309,1	348.609,6	359.553,0

Evolução da composição percentual dos conceitos de receita

	TOT	B	MB	MA	A
TOT	100,0	8,5	28,2	14,5	42,7
B	100,0	16,1	3,3	28,5	52,1
MB	100,0	16,2	3,3	28,4	52,0
MA	100,0	19,1	3,3	27,9	49,7
A	100,0	50,8	9,9	25,4	13,9
		24,1	4,3	27,5	44,0
		24,2	4,4	27,4	44,0

Evolução da receita per capita dos estados – R\$

	TOT	B	MB	MA	A
TOT	100,0	8,5	28,2	14,5	42,7
B	3.067,4	1.842,9	1.559,9	3.285,5	4.190,9
MB	3.158,6	1.932,8	1.607,4	3.365,2	4.317,6
MA	3.515,1	2.354,1	2.086,1	3.665,8	4.615,9
A	655,3	1.290,1	1.023,1	550,3	312,3
	4.170,5	3.644,2	3.109,2	4.216,2	4.928,2
	4.304,3	3.818,9	3.212,5	4.341,0	5.067,8

Evolução da receita per capita relativa dos estados por grupo de IDF
(receita per capita da região como % da receita per capita média nacional)

	TOT	B	MB	MA	A
TOT	100,0	8,5	28,2	14,5	42,7
B	100,0	60,1	50,9	107,1	136,6
MB	100,0	61,2	50,9	106,5	136,7
MA	100,0	67,0	59,3	104,3	131,3
A	100,0	196,9	156,1	84,0	47,7
		87,4	74,6	101,1	118,2
		88,7	74,6	100,9	117,7

Vale lembrar ao Leitor que os dados desta tabela refletem uma relação dual entre estados e o governo federal. São apenas as transferências federais que respondem pela evolução da receita administrada até a receita final, as transferências de GE para municípios são omitidas, pois são internas, se cancelam. Evidentemente, o resultado para o agregado de estados combina as proporções já verificadas na análise anterior.

O resultado agregado a nível regional do sistema é, de fato, redutor das desigualdades. Os grupos mais atrasados, B e MB, passam de uma receita média administrada de R\$ RR\$1.625 (ponderando pela população) que equivale a 39% da receita administrada do grupo A, para uma receita final de R\$3353, igual a 66,2% da receita final do Sudeste.

Esta aparente eficiência, contudo, não resiste a um exame mais detalhado. Irei examinar os dados a nível de estados, mais à frente. Por ora, cabe chamar atenção para a Tabela 4.13, semelhante a outras apresentadas acima. O problema de aumento do desvio padrão à medida que se acrescentam as transferências se mantém para os estados mais pobres, e o grupo MA passa a apresentar também elevação do desvio. *Em três dos quatro grupos, portanto, a dispersão das receitas per capita se amplia, indicando que o sistema, se redistribui recursos para regiões pobres, o faz criando grandes disparidades internas a estes grupos.*

Tabela 4.13
Desvio padrão dos conceitos de receita per capita por grupo de IDF –
Agregados estaduais

	POP.	Receita administrada	Receita aprop. econ.	Receita disp. fora FP'S	Receita constitucional	Receita final
TOT	189.766.499	1101,8	1148,7	1074,2	945,5	1065,7
B	61.935.871	320,9	343,7	278,8	622,7	765,5
MB	7.660.053	566,1	577,6	570,9	762,5	1039,1
idf	52.607.127	472,8	473,1	497,8	547,7	632,1
A	67.563.448	613,4	613,2	632,8	554,0	526,4

Na realidade, o resultado exposto nas Tabelas 4.11 e 4.12 é essencialmente fortuito, aleatório, na medida em que decorre de diversos

fluxos independentes que não são objeto de nenhuma coordenação. Podemos ilustrar este ponto tomando as duas maiores transferências federais, os fundos de participação e o SUS. As Tabelas 4.14 e 4.15 mostram a distribuição destes recursos, que decorrem, no caso dos FP's, de norma constitucional, e no caso do SUS, das normas que regem a atuação do Ministério da Saúde.

No caso dos FP's, o FPE é fortemente redistributivo, devido à norma constitucional que reserva 85% dos recursos para NO, NE e CO. Os grupos B e MB recebem 78,5%, o que é compatível. Para o grupo A, a eventual extinção do FPE não faria diferença significativa: o grupo recebe apenas 5% dos recursos.

Tabela 4.14
Distribuição percentual dos fundos de participação por GSN'S
(com exclusão do DF)

	FPE	FPM
TOT	100,0	100,0
B	62,5	40,0
MB	16,0	4,4
MA	16,3	33,7
A	5,2	22,0

Fonte: Idem Tabelas A5 a A7.

Já o FPM, cujo critério é populacional com privilégios para pequenos municípios, sem qualquer diferenciação regional, resulta muito menos redistributivo: os grupos MA e A recebem a metade dos recursos (55.7%)24,9, principalmente devido ao elevado número de pequenos municípios em vários de seus estados. Note o Leitor na tab. 4.14, que B e MB recebem, para seus governos estaduais, 78% dos recursos do FPE, enquanto seus municípios recebem apenas 44,4% dos recursos do FPM. No caso do SUS, como já indicamos, a concentração de serviços de alta complexidade na região desenvolvida faz com que a distribuição intergovernamental dos recursos seja concentrada, ainda que o benefício social gerado pelo gasto seja altamente redistributivo. Grupos A e MA recebem, no total, 56,4% das transferências. Estes fluxos são mais

concentrados no caso dos GE's, (72%) provavelmente devido a recursos destinados a investimento, com dimensão maior nas regiões desenvolvidas. Mas note-se, como já indicamos acima, a distribuição é mais concentrada para estados, motivo pelo qual o SUS gera um efeito redistributivo relevante para municípios.

A diferença entre estas duas situações é que, no caso do SUS, por ser um típico programa nacional, a distribuição interestadual é objeto de planejamento central, realizado pelo Ministério da Saúde. No caso dos FP's, os dois fluxos são totalmente independentes, o que torna aleatório o resultado.

A distribuição é resultado aleatório de uma somatória de transferências que têm, por assim dizer, vida própria: são, cada uma delas, reguladas por normas que desconsideram as outras transferências, são modificadas sem levar em consideração o resultado conjunto do sistema. A maior parte delas são fluxos com destinação específica, como é o SUS, a CIDE, o Sal. Educação, o Fundeb, etc. Estes têm, necessariamente, que ser regidos por critérios próprios, adequados às necessidades do setor. Restam os fluxos que, por entregarem receitas livres, não vinculadas, podem atuar no sentido de reduzir as disparidades na capacidade orçamentária dos GSN's. Estes fluxos – fundos de participação e 25% da cota parte – são subordinados a três conjuntos de critérios independentes, e jamais se cogitou, no Brasil, de analisar conjuntamente os seus efeitos.

Tabela 4.15
Receita do SUS transferida para governos subnacionais – %

	Pop. %	Munic.	GE	Total
B	32,6	37,6	26,9	34,9
MB	4,0	11,2	1,1	8,7
MA	27,7	20,7	24,9	21,8
A	35,6	30,5	47,1	34,6

Fonte: Cálculos do Autor com base nos dados da STN Finbra e Receita orçamentária Estados 2011.

As conseqüências conjuntas destes fatos podem ser observadas se tomarmos não mais por grandes grupos, mas por estados individuais, ao que

passamos a seguir. A Tabela 4.16 e os gráficos dela originados (4.3 e 4.4) mostram que, ordenados os estados pelo nosso índice IDF, constata-se correspondência da receita administrada com o índice de desenvolvimento. Considerando a linha de tendência, há casos em que a receita própria é relativamente menor dado o grau de desenvolvimento (PA, AC AP, RR, PR, assim como casos de estados fiscalmente “ricos” para seu grau de desenvolvimento: AC, TO, AP, RR, RO e MS).

De qualquer forma, parece razoável assumir a situação exposta no primeiro gráfico como uma boa aproximação do problema distributivo na federação. Assim, o resultado desejável do sistema de partilha seria aquele descrito na hipotética linha tracejada lá apresentada, ou seja, que os recursos das transferências permitissem, em algum grau, que os mais pobres melhorassem de forma proporcional e a curva se nivelasse²⁴.

O segundo gráfico expõe o resultado final da parafernália de transferências autônomas e desconectadas que compõe o sistema. Como já tínhamos apontado, há um efeito redistributivo, já que a inclinação da linha de tendência se reduz. O resultado, contudo, não é compatível com qualquer critério razoável de equidade.

Nota-se que é a distribuição estadual que determina o perfil da distribuição agregada, essencialmente pela anomalia gerada pelo FPE, que concede elevados recursos para a região Norte, que, de fato, preenche a faixa média baixa pelo critério do IDF. Felizmente, este grupo de estados aquinhoados com elevadíssimas receitas per capita cobre apenas 2,5% da população, embora recebem 4% da receita final.

Já os municípios têm um perfil bastante distinto. A receita administrada é uniforme para quase a metade dos estados, indicando que, neste conjunto, maior nível de IDH e PIB não se reflete em eficiência da arrecadação, o que ratifica as teses de que elevadas transferências criam, em algum grau, ineficiência no esforço tributário.

Tabela 4.16

24 Para sermos rigorosos, para se obter uma situação ótima de equilíbrio horizontal, este nivelamento é subordinado a diferenças em necessidades fiscais e custos de provisão entre as jurisdições. Iremos aprofundar este ponto no próximo ensaio.

Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira

Evolução da receita estadual per capita
(governos + municípios, exclui DF) 2011 – R\$

Grupo IDF	UF	IDF	População	Receita admin. (bruta de Fundeb)	Receita aprop. econ.	Receita disp. fora FP'S	Receita consti- tucional	Receita final
	BR		189.766.499	3.067,4	3.158,6	3.515,1	4.170,5	4.304,3
B	PI	0,00	3.140.213	1.271,2	1.286,7	1.815,4	3.173,0	3.263,4
B	MA	0,07	6.645.665	944,0	964,6	1.643,2	2.703,5	2.784,3
B	AL	5,05	3.143.338	1.242,8	1.294,2	1.774,7	3.060,7	3.175,9
B	PB	6,15	3.791.200	1.438,7	1.451,8	1.842,8	3.157,7	3.253,0
B	CE	10,07	8.530.058	1.432,1	1.455,5	1.940,8	2.857,8	2.972,6
B	RN	14,02	3.198.572	1.848,7	1.989,6	2.300,7	3.585,5	3.674,4
B	BA	14,24	14.097.333	1.705,4	1.773,7	2.266,3	3.089,1	3.174,2
B	PA	14,86	7.688.531	1.240,1	1.354,4	1.910,0	2.692,0	2.797,7
B	PE	16,01	8.864.803	2.046,4	2.067,2	2.481,0	3.318,4	3.457,9
B	AC	16,03	746.375	1.297,5	1.320,1	1.676,9	4.865,6	5.503,8
B	SE	19,10	2.089.783	1.683,9	1.848,4	2.184,6	3.833,9	3.969,7
MB	TO	20,54	1.400.813	2.221,6	2.262,9	2.635,6	5.145,5	5.312,5
MB	AP	21,41	684.301	1.705,5	1.750,1	1.996,1	5.317,4	5.572,5
MB	RR	29,54	460.157	1.736,2	1.758,1	2.110,2	5.789,1	6.742,8
MB	RO	39,91	1.576.423	3.003,8	3.025,9	3323,1	4.761,2	4.931,6
MB	AM	42,29	3.538.359	2.641,2	2.759,4	3.019,9	3.761,3	3.875,8
MA	GO	42,51	6.080.588	3.049,3	3.127,7	3.300,0	3.966,9	4.082,3
MA	MG	47,69	19.728.252	2.928,0	3.023,5	3.339,0	3.910,3	4.001,5
MA	MS	48,92	2.477.504	3.859,3	3.944,2	4.314,3	5.038,9	5.388,6
MA	PR	60,68	10.512.151	2.732,3	2.805,3	3.136,0	3.708,0	3.810,1
MA	MT	62,50	3.075.862	3.560,7	3.622,6	3.901,0	4.730,8	4.972,1
MA	RS	67,96	10.732.770	3.763,5	3.851,5	4.161,7	4.708,1	4.794,6
A	SC	76,89	6.316.906	3.394,0	3.470,6	3.704,9	4.226,0	4.453,7
A	ES	80,06	3.547.013	4.023,1	4.496,7	4.709,7	5.281,4	5.382,3
A	RJ	84,75	16.112.637	3.985,4	4.273,8	4.576,4	4.751,6	4.860,1
A	SP	100,00	41.586.892	4.884,0	4.933,2	5.228,9	5.449,3	5.627,2

Gráfico 4.3
 Receita administrada dos agregados estaduais ordenados por IDF
 (R\$ per capita)

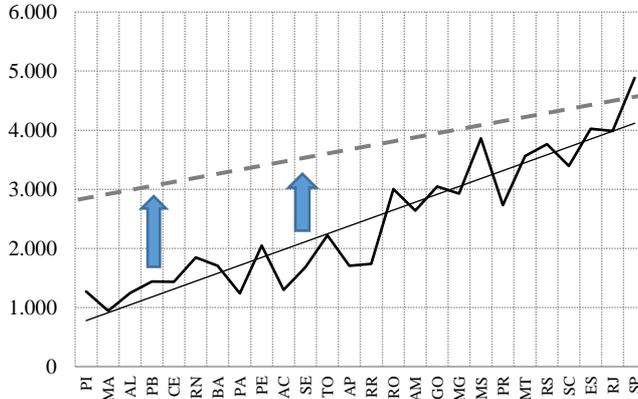
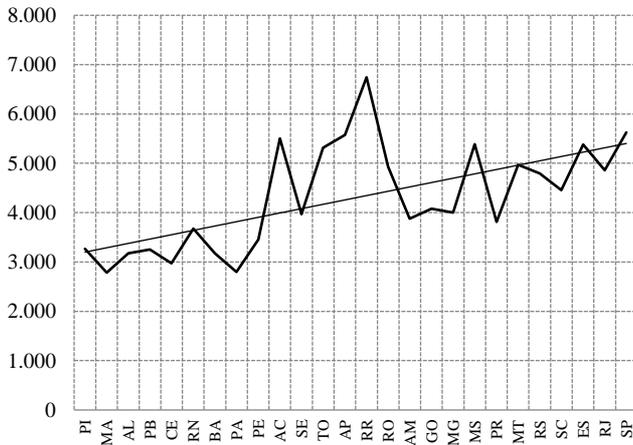


Gráfico 4.4
 Receita final dos agregados estaduais ordenados por IDF
 (R\$ per capita)

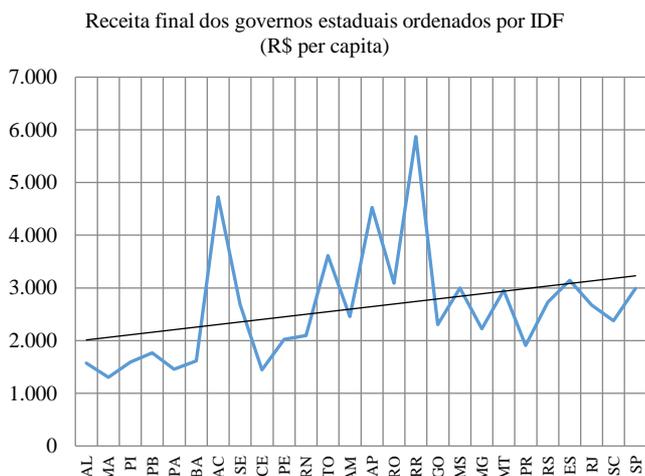
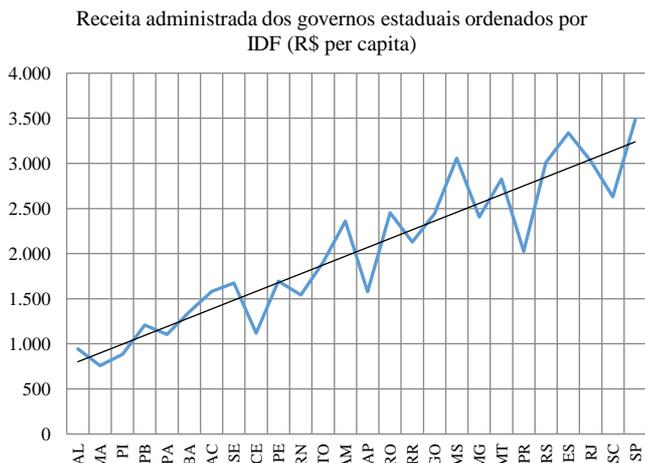


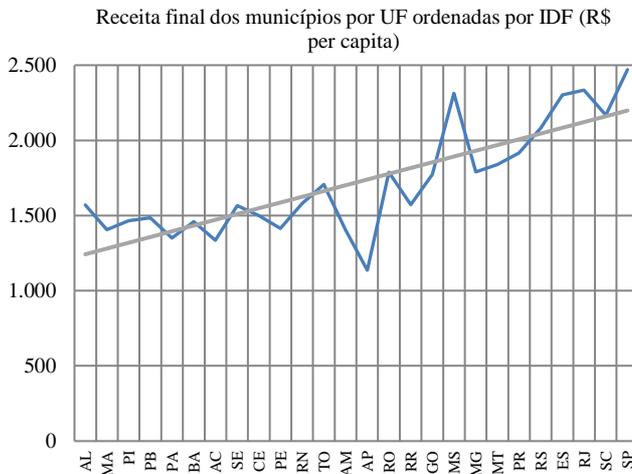
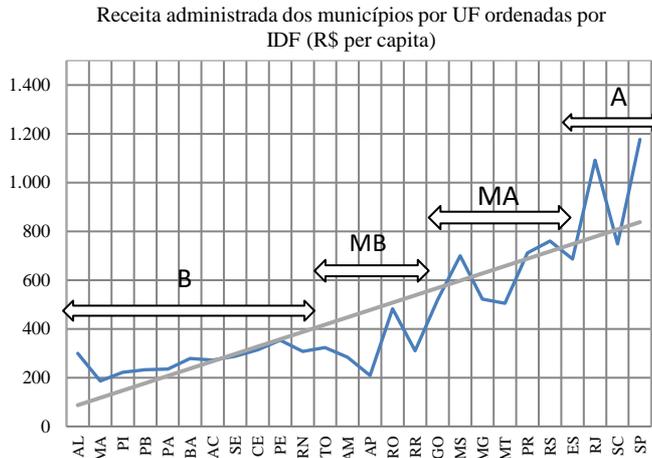
A receita média dos grupos B e MB cresce cinco vezes, passando a uma receita final também uniforme, por volta de R\$ 1500,00. Isto significa que 30% da população mais pobre do país, conforme nosso indicador (grupos B e MB exceto RO e RR) tem receitas per capita virtualmente iguais, embora tenham enormes disparidades em renda e IDH. O aparente resultado

equalizador obtido na receita municipal final dos quinze estados mais pobres é um resultado em grande medida fortuito do sistema, resultado das regras totalmente autônomas que regem FPM e SUS, principalmente, e secundariamente o Saldo das Transações do Fundeb e as compensações por recursos minerais. Este conjunto reduz o desvio padrão, nivelando em aprox. R\$ 1500 a receita per capita destes estados.

Conjunto de Gráficos 4.5

Receita administrada e final de estados e municípios por IDF (R\$ per capita)





É fora de dúvida que o sistema logra uma redução de desigualdades, pois os mais pobres passam a receber 60% da receita do estado mais rico, quando na receita administrada alcançavam apenas 16%.

Já os municípios de estados dos grupos MA e A tem receita elevada e crescente com o IDF, o que decorre da centralização das receitas de cota-parte do ICMS e do SUS, e da relativamente baixa redistributividade do FPM. Anotamos acima que a elevada disparidade da receita final estadual decorre, em boa medida, de que cinco estados (região Norte) são fortemente

beneficiados pelo FPE. Considerando que este grupo alcança apenas 2,5% da população e 4% dos recursos, poder-se-ia argumentar que sua inclusão sugere uma disparidade que não é típica da totalidade do país.

Para observar este efeito, refizemos os Gráficos 4.3 e 4.4 retirando estes estados, ou seja, simulando a situação de uma federação com apenas 21 estados (os demais). Os Gráficos 4.6 e 4.7 apresentam o resultado.

Gráfico 4.6
 Receita administrada dos agregados estaduais ordenados por IDF –
 exclusão de casos extremos

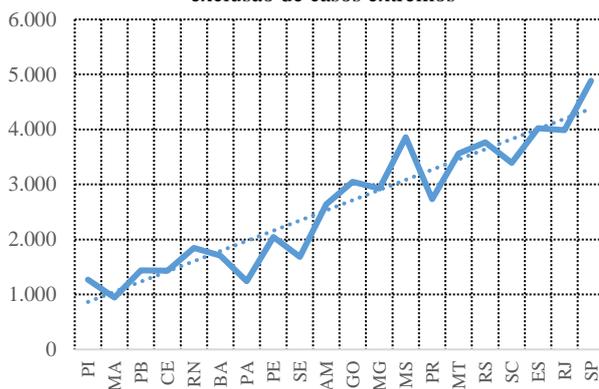
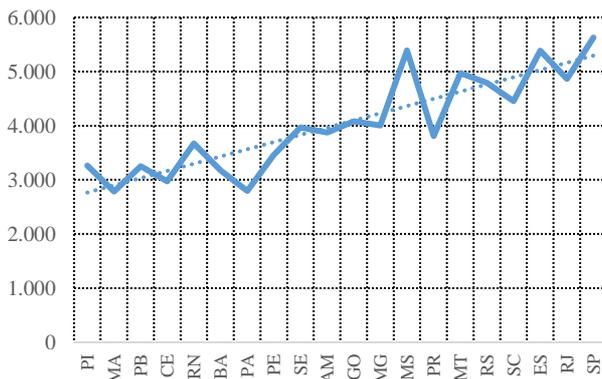


Gráfico 4.7
 Receita final dos agregados estaduais ordenados por IDF –
 exclusão de casos extremos



Pode-se perceber que o resultado acumulado da parafernália de transferências reciprocamente independentes que aportam a estados e municípios afeta em muito pouco as diferenças individuais. O único efeito visível, devido ao peso acentuado dos fundos de participação, é a redução do intervalo de receita que, no início (Receita Administrada) é da ordem de R\$4.000, caindo para pouco mais de R\$2.500 ao final do processo. Persiste, no entanto, um desvio padrão elevado, e o fenômeno dos sete estados mais pobres terem receitas próximas na faixa de R\$ 3.000.

Uma distribuição como esta, ou qualquer outra que fosse obtida, não pode ser julgada por si mesma. De nada adianta observar os recursos disponíveis, se não temos ideia das diferenças efetivas em termos de necessidades fiscais e custos de provisão. Para entendermos este problema, teremos que entrar mais a fundo nos problemas teóricos do equilíbrio horizontal, objeto do próximo e último Ensaio.

Conclusões

A metodologia de análise aqui empregada tem como objetivo separar os efeitos de duas funções básicas usualmente assumidas pelos níveis superiores de governo em sistemas federais: a de arrecadador substituto e a de redistribuidor de recursos com fins de equalização, tanto do poder de gasto orçamentário quanto da provisão de bens públicos específicos. Em princípio essas duas funções são mutuamente excludentes: os fluxos de recursos que realizam uma não têm como realizar a outra, embora seja possível e provável que os fluxos de devolução tributária venham a ter efeito não planejado sobre a capacidade relativa de gasto.

No caso brasileiro, a devolução tributária é executada basicamente pelos Governos estaduais a partir de um imposto de base relativamente abrangente (ICMS), com o que o essencial do processo de devolução acaba acompanhando o perfil da renda per capita relativa vigente no país. A parcela relativamente pequena repassada pelo Governo federal, composta por impostos setoriais, não tem efeito redistributivo significativo, em parte por força da coincidência de efeitos simétricos no âmbito dos governos estaduais e municipais. O essencial a notar, contudo, é que este subsistema não tem uma concepção integrada e ordenada que subordine seus diversos

componentes a objetivos predefinidos de ordenação fiscal, e que acaba fortuitamente resultando num perfil neutro de distribuição.

Aos resultados desse subsistema, de devolução/compensação, acopla-se um conjunto de quatro sistemas virtualmente autônomos e independentes de recursos redistributivos, sem qualquer elemento de ordenação recíproca perante diretrizes mais gerais. A combinação dos efeitos desses subsistemas – os Fundos de Participação, o SUS, o Fundeb e o Sistema Cota-Parte²⁵ – sobre a capacidade de gasto relativa dos GSN resulta, como não podia deixar de ser, em uma redistribuição de recursos do núcleo mais desenvolvido do país para os Estados mais atrasados, *mas o faz de forma essencialmente aleatória, criando e reproduzindo desigualdades entre Unidades da Federação tão grandes ou maiores do que aquelas que são observadas na arrecadação tributária inicial.*

É evidente que alguns destes subsistemas são dotados de uma lógica interna mais sólida que outros. Parece razoável afirmar que o Fundeb tem uma lógica básica fundamentalmente redistributiva e equalizadora, sob um critério dinâmico de bom desempenho, embora essa ação fique restrita, na sua maior parte, aos espaços estaduais e ao setor Educação Básica. O próprio SUS, em que pese a ponderação excessiva que os níveis históricos de gasto têm tido na definição dos valores de referência para cada município, tem se desenvolvido progressivamente na direção de um sistema de regulamentação transparente e estável com sentido fortemente redistributivo. Esses fluxos são, porém, orientados para a provisão de bens específicos e está além de seu alcance lograr a redução da desigualdade de capacidade orçamentária livre. O problema concentra-se nos fluxos que têm o objetivo básico de prover equalização da capacidade orçamentária de gasto dos GSN, ou seja, os Sistemas de Fundos de Participação e uma pequena parcela da cota-parte do ICMS.

A parcela redistributiva da cota-parte (6,5% da receita do ICMS) é um sistema atomizado, regulado por tantas leis quanto são os estados, pouco conhecido nas suas regras e no seu impacto final, totalmente fora de controle de qualquer diretriz redistributiva que pretenda um mínimo de

25 Chamamos Sistema Cota parte ao conjunto de recursos que são distribuídos para os municípios, segundo os critérios da Cota Parte do ICMS. Inclui os 25% do IPIEXP e os 25% da LC87.

homogeneização do espaço nacional e, finalmente, por movimentar uma parcela reduzida de recursos. Os Fundos de Participação, por sua vez, apesar de movimentar quase 20% da receita administrada pela União e ser o único dispositivo efetivamente redistributivo no sentido indicado acima, apresentam os resultados precários que analisamos acima. Dada sua importância, teremos que aprofundar em muito sua análise, o que será feito no próximo Ensaio.

De uma forma geral, existem dois ângulos relevantes para se analisar sistemas de transferências. Ele pode ser olhado “em si mesmo”, ou seja, nas características técnicas de seus componentes, e pode ser olhado sob o ponto de vista do atendimento aos requisitos da política fiscal da federação e dos equilíbrios horizontal e vertical. Um sistema pode ter transferências de boa qualidade, o que é particularmente importante no que se refere aos mecanismos de equalização, mas pode estar desajustado no que se refere ao equilíbrio vertical, concedendo receitas em excesso ou em carência para algum nível de governo. Por outro lado, um sistema pode estar ajustado no sentido vertical, distribuindo recursos entre níveis de governo na proporção adequada para seus encargos no agregado, mas pode ser deficiente na distribuição horizontal destes recursos, de forma tal que alguns governos têm recursos em excesso e outros em carência.

No Ensaio anterior, exploramos todos os aspectos que se referem ao problema vertical. O sistema de partilha brasileiro reflete plenamente todas as deficiências lá indicadas, principalmente a inexistência de qualquer instituição fiscal que realize a avaliação do vertical gap. Este problema, contudo, é, num certo sentido, externo ao sistema de partilha. A identificação regular e periódica do fiscal gap implicaria apenas que fossem alteradas também regularmente a dimensão de alguns dos fluxos existentes, principalmente dos fundos de participação. Por outro lado, o problema do equilíbrio horizontal reside na natureza técnica, no cerne do próprio sistema, na forma como os diversos fluxos são combinados e principalmente na qualidade técnica de seus sistemas de equalização, para gerar uma situação de justiça e equilíbrio entre governos de mesmo nível. Este problema é tão relevante que se tornou, nas últimas décadas, um dos temas mais destacados da literatura do Federalismo. Iremos aborda-lo no ensaio que se segue.

Ensaio 5

O Equilíbrio Horizontal na Federação Brasileira

Neste ensaio, discutimos, essencialmente, o problema da equidade no contexto da fiscalidade federal. Federações, sem qualquer exceção, reúnem regiões (estados, províncias, länder) com diferentes graus de desenvolvimento ou de capacidade econômica. O mesmo se dá em relação aos governos locais. Consequentemente, dado que os modernos sistemas tributários são em sua maioria uniformes, estas jurisdições divergem quanto à sua capacidade relativa de obter recursos próprios (tributando seus cidadãos e sua economia) para prover os serviços básicos. Jurisdições ricas conseguem manter, sem grande esforço, um padrão médio de serviços em seus territórios. Jurisdições pobres são forçadas a impor um nível de tributação muito elevado sobre seus cidadãos, caso pretendam oferecer o mesmo nível de serviços a eles.

Estas disparidades põem em risco a coesão social e política do país, e necessariamente levam a que as federações desenvolvam, em médio e longo prazo, mecanismos e processos que tenham como objetivo reduzir as disparidades em capacidade de provisão de serviços entre as jurisdições. Este problema compõe o que, na teoria do federalismo fiscal, é chamado *o problema do equilíbrio horizontal*, ou seja, o problema da redução das desigualdades entre jurisdições do mesmo nível de governo.

Iremos tratar desta questão inicialmente sob ponto de vista teórico, na seção 1, e depois analisamos como o problema se coloca hoje na federação brasileira, na seção 2.

1 O equilíbrio horizontal: aspectos teóricos

Este grave e fundamental problema das federações sempre foi resolvido através da utilização de transferências redistributivas, ou seja: regiões mais pobres recebem transferências de recursos que elas mesmas não podem arrecadar dadas suas bases tributárias¹. Evidentemente, tais processos operam, de fato, uma transferência de recursos fiscais arrecadados nas regiões ricas para as regiões pobres, em geral através do papel do Governo Federal como arrecadador dos principais impostos, embora existam sistemas em que os recursos são gerados por transferências diretas das jurisdições ricas para as pobres (Alemanha).

Trata-se, portanto, da utilização do que chamamos, no Ensaio 3, *Parcela Redistributiva*, através de transferências intergovernamentais, realocando poder de gasto entre jurisdições. Isto exige, nas federações², a existência do que vamos chamar genericamente “sistemas redistributivos ou de equalização”. Tais sistemas combinam, em diferentes modalidades, três elementos básicos:

- 1) Uma dotação de recursos, que pode ser fixa ou variável. As dotações fixas são em geral percentagens da receita de grandes impostos, ou percentagem da receita total do governo federal. As dotações variáveis são sempre recursos orçamentários do governo federal, definidas a cada ciclo orçamentário anual.
- 2) Um conjunto de critérios de distribuição, que permita alocar os recursos da dotação de forma que as jurisdições mais “pobres” recebam mais recursos.
- 3) Eventualmente, mas não obrigatório, pode existir um corpo institucional independente que realize os procedimentos técnicos e opere o sistema. Isto acontece, por exemplo, na Austrália e Índia. Nos demais países, as autoridades fiscais do GF operam o sistema.

1 Existe também um papel de redução de desigualdades que pode ser operado através do orçamento do governo federal, uma vez que seu gasto é sempre, de alguma forma, regionalizado. Não temos espaço neste ensaio para considerar estes aspectos.

2 E, para este aspecto, também nos estados unitários, quando eles concedem alguma autonomia para governos locais.

1.1 Condições gerais para equalização horizontal

Iremos analisar em detalhes, nesta seção 1, as alternativas existentes para lograr os resultados da redução de desigualdades em capacidade de gasto dos governos. Antes de entrar no mérito e nos detalhes técnicos dos sistemas, contudo, devemos discutir uma questão mais geral, relativa às condições que determinam o *poder redistributivo dos sistemas de equalização*.

Como vimos antes (Ensaio 3), os sistemas de equalização mais comuns exigem a existência do *vertical gap* e, mais precisamente, exigem que a Federação determine uma determinada dotação de recursos a que chamamos *Parcela Redistributiva* – uma parte da arrecadação federal que se destina especificamente à função de equalização, sendo operada através de transferências ditas redistributivas.

A rigor, um sistema de equalização pode, de fato, ser construído sem que exista, no orçamento federal, esta *Parcela Redistributiva*. Isto exige que seja imposto aos governos regionais um sistema de trocas horizontais, ou seja, os mais ricos transferem recursos para os mais pobres diretamente. Este sistema é raro, sendo utilizado de forma plena apenas na Alemanha, e de forma híbrida nos países escandinavos (ver detalhes abaixo). Na prática, o resultado é o mesmo, sendo que a *Parcela Redistributiva* passa a ser uma parte da arrecadação dos governos regionais. No Brasil, o Fundeb é um exemplo de equalização por trocas horizontais intra-estaduais.

A virtual totalidade dos sistemas, portanto, se apoia, de alguma forma, na *Parcela Redistributiva*. É evidente, portanto, que a capacidade dos sistemas para reduzir desigualdades depende diretamente da dimensão da dotação que é reservada para esta finalidade. Quanto mais a receita do governo que cede a PR se aproximar do montante dos seus gastos diretos³, menor será a parcela que pode ser destinada à função redistributiva.

Nos ensaios anteriores, discutimos em profundidade os determinantes e o formato das transferências verticais existentes nas federações contemporâneas. Mostramos lá (Ensaio 3 e 4 passim) que há

³ Utilizamos a expressão “gastos diretos” para referir toda a despesa que o governo realiza diretamente, ou seja, excluídas as transferências que faz para que outros governos realizem o gasto direto.

três lógicas básicas para estes fluxos: *devolução tributária, sistemas de equalização e programas nacionais*. As duas primeiras em geral transferem recursos sem condicionalidades, enquanto a terceira envolve tipicamente recursos vinculados. A soma destes três grupos de transferências corresponde ao *vertical gap*, ou seja, ao excesso da arrecadação federal sobre seus gastos diretos, o qual é cedido aos GSN's.

Resulta que um mesmo valor para o *vertical gap* – digamos, 20% da carga tributária – pode corresponder a diferentes composições das transferências. Observemos abaixo alguns casos hipotéticos de composição para um vertical gap de 20%.

Na federação hipotética A, 10% da carga é arrecadada pelo GF, para maior eficiência tributária, e é devolvida para as jurisdições onde foram arrecadadas, e os outros 10% se dividem entre sistemas de equalização e programas nacionais. Já na federação B, a função devolutiva é pouco relevante, sendo 18% da carga dedicada a transferências que têm algum caráter redistributivo. Na federação C a opção é por fortalecer a equalização. Na federação D, a opção é priorizar os programas nacionais, aumentando o grau de vinculação das transferências.

	A	B	C	D
Devolução	10%	2%	5%	5%
Redistribuição	5%	9%	10%	5%
Prog. Nacionais	5%	9%	5%	10%
Rec. livres	15%	11%	15%	10%
Rec. Vinculados	5%	9%	5%	10%
Vertical gap	20%	20%	20%	20%

A dimensão do *vertical gap*, assim como a composição do sistema de transferências, são escolhas políticas das federações, que resultam de desenvolvimentos históricos e políticos de longo prazo. O que importa ressaltar é que, no processo político que os determina, os governos regionais têm preferências bem determinadas quanto às duas questões. Governos regionais ricos têm sempre preferência por transferências devolutivas, nas situações em que eles mesmos não possam deter a competência tributária, e

rejeitam as transferências redistributivas, pois nestas são sempre perdedores líquidos. Os governos regionais “pobres” têm sempre preferência por transferências redistributivas, que são livres e retiram recursos dos governos ricos, e, opcionalmente, apoiam programas nacionais, embora não apreciem a vinculação de receitas. Finalmente, todos os governos regionais têm clara preferência por transferências livres, que ampliam sua autonomia orçamentária.

O grau de equalização possível – medida em que as desigualdades de acesso aos serviços podem ser reduzidas no que se refere ao financiamento fiscal⁴ – depende, portanto, do montante relativo da PR sobre a carga tributária e do nível das disparidades em capacidade econômica. Tanto a possibilidade de lograr este tipo de equalização, como o próprio mérito de fazê-lo, dependem fortemente do grau de heterogeneidade nos níveis de renda entre as jurisdições. Em países com reduzida disparidade de renda e com parcela reduzida da população em situação de pobreza, a equalização plena é, em princípio, politicamente factível, por exigir que as populações mais ricas cedam montantes politicamente aceitáveis de renda para as transferências. Da mesma forma, os níveis relativamente altos e mais homogêneos de renda privada fazem com que as necessidades básicas das diversas comunidades sejam semelhantes.

No caso que nos interessa, de países como elevadíssimas disparidades no nível de renda privada, com algumas jurisdições extremamente pobres, o volume de transferências necessário para lograr **a plena equalização** da capacidade de gasto é muito alto, gerando provavelmente conflitos políticos proibitivos ao nível do pacto federativo.

A equalização plena em sistemas altamente heterogêneos é, portanto, utópica, e provavelmente não encontrará sequer bases teóricas sólidas em sua defesa, dados os seus efeitos perversos sobre a estrutura de incentivos relevantes para a atuação do setor público. A situação mais provável é que os recursos disponíveis permitam algum grau de redução da desigualdade. Em tudo que se segue, portanto, assumiremos que a

4 É evidente que esta equalização depende também da qualidade das máquinas públicas e dos sistemas políticos de cada jurisdição, questões que vamos ignorar nesta análise, assumindo que elas são uniformes.

equalização será sempre parcial. O problema passa a ser identificar a forma pela qual estes recursos devem ser distribuídos de forma a lograr o melhor resultado em equidade, sem perder de vista as questões de eficiência do gasto.

Cabe ressaltar que mesmo sendo possível um grau elevado de equalização, devido, por exemplo, a um grau reduzido de disparidades inter-regionais e uma capacidade econômica elevada, isto pode não acontecer, por uma escolha política do país em questão. Talvez o exemplo mais ilustrativo seja o dos Estados Unidos, a única federação no mundo que não conta com um sistema de equalização. Em clara oposição ao modelo alemão, que coloca a equidade como valor constitucional maior, a noção de equidade tem menor importância no sistema de valores norte-americanos.

Finalmente, vale indicar a estreita conexão desta discussão com o tema principal do Ensaio 3 sobre equilíbrio vertical. Em geral, as instituições que lidam com o equilíbrio vertical são necessariamente as mesmas que definem a dimensão da PR.

1.2 Paradigmas da experiência internacional com equalização

Sistemas de equalização envolvem, basicamente, a definição de três aspectos: de onde se originam as transferências que o alimentam, qual o padrão de *funding* do sistema e, principalmente, quais os critérios de equidade adotados.

1. **Origem dos recursos.** Em última instância, todos os sistemas de equalização (SE's) realizam transferência de recursos fiscais de regiões ricas para regiões pobres. Nos sistemas mais comuns, o instrumento para isto é a arrecadação federal. Em alguns poucos sistemas, são utilizadas transferências horizontais diretas dos GR's ricos para os pobres. O processo é na essência o mesmo, já que os impostos federais são recolhidos predominantemente nas jurisdições ricas. Os sistemas do segundo tipo são comumente chamados de "sistemas Robin Hood", ou modelos solidários. No caso dos sistemas mais comuns, do primeiro tipo, o *vertical gap* é maior, pois o governo federal deve contar com um superávit adequado em seu orçamento.

Não há, até onde saibamos, casos de sistemas “Robin Hood” puros. Nos países onde são adotados, eles sempre aparecem combinados com algum volume de transferências verticais também equalizadoras. Na Suécia e Dinamarca tal combinação é utilizada para equalização dos governos locais: transferências verticais equalizam as diferenças em capacidade tributária, e trocas horizontais ajustam recursos a necessidades (Lotz, (1997). Na Suíça, a partir de 2007 o GF financia 59% do programa de equalização, cabendo o restante aos cantões mais ricos (Shah, 2007, p. 35). No mais destacado modelo deste tipo, o alemão, a parte principal dos recursos vem de trocas horizontais, cabendo ao GF uma pequena complementação.

Não há casos de sistemas solidários em países em desenvolvimento, em boa medida porque a receita fiscal nestes países tende a ser muito mais concentrada no governo central. No entanto, o Brasil oferece uma curiosa exceção: o nosso Fundeb⁵ é um típico sistema de equalização solidário, redistribuindo recursos entre municípios e governos estaduais dentro de cada estado, ainda que restrito a uma única função orçamentária e redistribuindo recursos vinculados. No que tange a sistemas de equalização abrangentes, o Brasil se enquadra no caso mais comum dos sistemas verticais.

2. **Conta aberta ou fechada.** Um segundo aspecto relevante na configuração de sistemas redistributivos refere-se à forma de determinação da parcela dos recursos fiscais totais que vai ser destinado ao *funding* do sistema. Há dois padrões básicos para esta definição, aos quais chamaremos *sistemas de conta aberta* e *sistemas de conta fechada*. A diferenciação básica refere-se à precedência entre critério de equalização e definição da dotação orçamentária. Num sistema de conta aberta, tem precedência um determinado critério de equidade – por exemplo, todas as jurisdições com receita própria abaixo da média nacional devem receber esta média (Canadá) – com o que a dotação de recursos necessária, oriunda do orçamento federal, é variável dependente, endogenamente determinada pelo nível das disparidades entre regiões perante o critério adotado. Da mesma forma, no

5 Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Básico.

sistema híbrido escandinavo o aporte do orçamento federal e dos municípios ricos é variável subordinada.

Num modelo de conta fechada, há precedência da definição orçamentária do montante a ser distribuído, com o que o grau de redução das disparidades se torna variável subordinada. Quanto maiores os recursos, maior a equalização lograda, e vice-versa. Índia e Austrália são dois casos relevantes. Na Índia, durante muito tempo o *funding* da equalização foi composto por compartilhamento de impostos federais específicos, em percentuais fixos por quinquênios. A partir de 2002, a dotação passou a ser definida como uma percentagem da receita federal total, definida a cada cinco anos por um órgão assessor independente, a *Finance comission*⁶. Na Austrália, o *funding* da equalização é composto pela totalidade da receita do IVA federal, *General Sales Tax-GST*. Modelos de conta fechada no mundo real são, todos, sistemas verticais, onde o GF responde pelas transferências.

A principal vantagem do modelo de conta fechada é que ele isola, em alguma medida, o orçamento federal dos subnacionais, porque a PR é fixa⁷. A recíproca é que, em situações nas quais as disparidades regionais aumentam, o conjunto dos GSN's têm perdas perante o governo federal na distribuição vertical de recursos. Quando o sistema é solidário, como na Alemanha ou Escandinávia, o impacto sobre o orçamento federal é restringido e pouco relevante, uma vez que a carga principal do sistema incide sobre os estados mais ricos. Esta parece ser a razão pela qual, em geral, os sistemas verticais de equalização (não solidários) tendem a ser de conta fechada, sendo o Canadá uma notável exceção.

No caso brasileiro, a tradição de equalização herdada dos anos sessenta, e ainda intocada, é de sistema de conta fechada, apoiada no compartilhamento vertical da receita de dois impostos federais. Neste

6 Ver Prado (2006, cap. 5). Em geral, este percentual tem girado em torno a 32% nos últimos períodos.

7 Um exemplo histórico é dado pelo Canadá, que sempre adotou um sistema de conta aberta financiado por recursos gerais do orçamento federal. Em determinados momentos, a ampliação das disparidades levou a forte elevação da dotação de recursos exigida pela equalização, gerando impactos sobre um orçamento federal em desequilíbrio. Isto levou ao estabelecimento de limites ("caps") à dotação global, o que acabou transformando o sistema em um híbrido aberto-fechado (limites foram posteriormente removidos). Detalhes deste processo histórico em Prado (2006, cap. 3).

sentido, se assemelha ao sistema australiano, também financiado pela receita de um imposto específico.

3. **O critério de equalização.** A mais importante característica dos sistemas de equalização, contudo, reside no critério de equidade adotado. A definição mais completa de um nível ideal de equalização pode ser obtida da regra básica do sistema australiano, que assim define seu objetivo final:

Cada província [estado] deve ser dotado da capacidade financeira para prover um padrão médio de serviços, assumindo que o faça a nível médio de eficiência e fazendo um esforço médio para obter recursos de suas próprias fontes (Rye; Searle, 1997, p. 43).

Esta definição contém proposições que abrangem simultaneamente dois aspectos centrais das disparidades fiscais em federações. Ela implica que cada cidadão terá acesso à mesma cesta de serviços em termos reais (independentemente do seu custo) e que, para isto, este cidadão será submetido à mesma pressão tributária média que os demais em outras jurisdições. O problema pode, portanto, ser desdobrado em três componentes básicos:

- 1º. **Receitas** – dado o perfil do sistema tributário, a capacidade de arrecadar impostos é diferente em termos per capita entre jurisdições, devido à diferente capacidade econômica.
- 2º. **Necessidades** – em razão de diferenças sociais e econômicas, pode haver, para cada função de gasto público, diferentes graus de necessidades por um padrão médio de serviços em diferentes jurisdições (p.ex., diferentes parcelas de população idosa).
- 3º. **Custos** – em razão de diferenças em características geofísicas, no perfil da força de trabalho e outros motivos, pode haver diferenças nos custos médios de provisão de cada unidade do padrão médio de serviços, com o que a mesma receita (1º. Item) pode resultar em diferentes quantidades reais de serviços prestados.

Por exemplo, um estado de grande dimensão territorial e pouco desenvolvimento econômico provavelmente terá deficiências nos três

aspectos, encontrando enormes dificuldades para oferecer aos seus cidadãos um padrão de serviços semelhante àquele que estados mais ricos alcançam.

Um sistema ideal de equalização seria, portanto, aquele que levasse em consideração simultaneamente os três aspectos: capacidade fiscal, necessidades fiscais e custos⁸. Cada um destes componentes envolve, por si mesmo, grande quantidade de problemas conceituais e operacionais. A construção de um sistema que atenda adequadamente às três questões só foi realizada, até agora, na federação australiana, e resultou de um demorado processo de evolução ao longo de mais de meio século⁹. Uma grande quantidade de sistemas no mundo contém, em algum nível de sofisticação maior ou menor, elementos que atendem pelo menos aos aspectos de capacidade fiscal e, em boa parte dos casos, necessidades. Até onde sabemos, a inclusão da avaliação dos custos no processo só foi realizada adequadamente na Austrália.

No que se segue, iremos aprofundar a questão dos critérios de equidade, sem dúvida a mais importante. Vamos propor uma tipologia para tais sistemas, a qual será posteriormente essencial na análise do caso brasileiro.

A equalização pela ótica da capacidade de gasto

Uma primeira abordagem possível pode ser referida como *princípio da capacidade fiscal (PCF)*. Aqui o critério de equalização olha essencialmente as disparidades existentes na capacidade de gasto das jurisdições, ou seja, \$ per capita, (o primeiro problema acima), e distribui os recursos de forma a reduzir somente estas disparidades. Nesta lógica, um resultado ideal (que só é atingido, no mundo real, na federação alemã) seria que todas as jurisdições contassem, no final, com a mesma capacidade de

8 Há muitos autores que põe em dúvida a validade do terceiro componente, os custos. O argumento é que custos diferenciais que decorrem de fatores independentes da política governamental não devem ser anulados por transferências, e devem se expressar plenamente nos orçamentos, caso contrário seria gerado um efeito de ineficiência alocativa. No entanto, é em geral aceita a validade da consideração dos custos, em bases de equidade.

9 Uma reconstituição histórica da evolução do sistema australiano pode ser vista em Prado (2006, cap. 4). Ver também Rye e Searle (1997).

gasto per capita, em dólares por cidadão. Esta abordagem, num formato típico ideal, não contempla diretamente, nos critérios, as necessidades e custos. Na realidade, ela se apoia numa suposição de que, em alguma medida, as principais diferenças em necessidades estarão expressas na capacidade própria de financiamento das jurisdições: aquelas economicamente menos desenvolvidas, e, portanto, com menor receita, provavelmente terão maiores necessidades, e vice-versa. Ela supõe, adicionalmente, que as eventuais diferenças no nível de necessidades entre jurisdições **com a mesma capacidade fiscal** não são relevantes. Os países representativos desta abordagem são Canadá e Alemanha¹⁰. Vamos chamar a estes modelos *sistemas de equalização de receita (SER)*.

Tais sistemas evitam as enormes dificuldades envolvidas em estimar custos e necessidades. A literatura é consensual em registrar que tais estimativas são fortemente contaminadas por subjetividade e arbitrariedade, porque, mesmo nos países mais avançados, não há informações estatísticas suficientes para prover base precisa e segura para obtê-las. Uma possível racionalização subjacente aos sistemas SER reside em que os prováveis erros derivados da consideração exclusiva da capacidade de gasto serão, em grande parte, compensados pela ausência dos erros derivados de estimativas imperfeitas de necessidades.

No entanto, os SER's não são isentos de dificuldades. A noção intuitiva do funcionamento de um sistema deste tipo nos diria que observássemos a receita própria que cada governo pode obter, e depois distribuíssemos as transferências de forma a reduzir as disparidades. O “calcanhar de Aquiles” destes sistemas reside no fato de que *não se pode utilizar a arrecadação efetiva das jurisdições como base para operar o sistema de distribuição*. As razões são simples e precisas. Caso se utilize a receita efetiva como referência, se um governo adota uma postura fiscal frouxa, deixando de explorar suas bases tributárias, o sistema irá compensá-lo pela preguiça fiscal, aumentando sua dotação. No sentido contrário, se um governo e sua população decidem ampliar o esforço fiscal, aumentando

10 A rigor, a Alemanha utiliza algumas formas rústicas de inserção de parâmetros de necessidades para ponderar a distribuição, tais como dimensão geográfica. No essencial, porém, seu sistema equaliza capacidade de gasto.

alíquotas de um imposto para financiar uma obra vista como necessária, o sistema vai puni-lo com a redução da sua dotação, quando sua decisão só afetou aos seus próprios cidadãos.

É necessário, portanto, que o sistema de equalização tome como referência a *receita potencial* da jurisdição, ou seja, aquela que ela seria capaz de obter explorando adequadamente a base tributária existente e impondo alíquotas médias vigentes no país. Assim, poderia ocorrer frequentemente que a receita potencial venha a ser maior que a efetiva (quando a jurisdição concede muitos benefícios ou afrouxa a arrecadação) ou menor que a efetiva (no caso de esforço fiscal extraordinário). Se a distribuição dos recursos for feita com base na receita potencial, em suma, *ela se torna independente do desenvolvimento da política fiscal de cada jurisdição*.

Esta grande dificuldade dos SER's pode ser enfrentada de três maneiras. Primeiro, pode ser ignorada, e o sistema utiliza a receita efetiva. Isto tornaria o sistema um dos mais simples e baratos a serem utilizados, pois não demanda nenhuma sofisticação metodológica ou informacional, dependendo de estatísticas que necessariamente são produzidas em qualquer país. A consequência é óbvia: o sistema pode gerar incentivos perversos, principalmente nas jurisdições altamente dependentes de transferências do sistema, no sentido de baixo esforço fiscal.

A segunda forma é estimar a receita potencial de maneira indireta, através de indicadores macroeconômicos, tais como produto ou renda. Embora igualmente simples, esta alternativa é vista como altamente insatisfatória, sendo imprecisa a correlação entre tais medidas e a capacidade de cada jurisdição para obter receita¹¹.

○ Sistema Tributário Representativo

A melhor e talvez única solução adequada do problema reside, portanto, na utilização do que é chamado na literatura de *Sistema Tributário Representativo*. Esta é uma técnica onde se busca estimar, para cada

11 A heterogeneidade de bases tributárias entre jurisdições é apenas um aspecto. Há outras objeções de ordem teórica (Shah, 2007; Boadway, 2002).

jurisdição, a dimensão das bases tributárias principais (ou de todas elas), e, aplicando à base tributária de cada um dos impostos alíquotas médias praticadas no país, calcular qual seria a receita potencial disponível para aquele governo naquele imposto, supondo condições médias de tributação. Ao estimar as bases tributárias diversos ajustes devem ser feitos, para considerar os efeitos de decisões de política fiscal das jurisdições individuais. Em princípio, se uma jurisdição concede um abatimento de imposto, com finalidades de desenvolvimento econômico, este não deve ser reconhecido na receita potencial, a menos que todas as outras jurisdições concedam o mesmo benefício. Da mesma forma, se uma jurisdição utiliza alíquotas maiores que a média do país, esta é uma decisão da sociedade local que não deve ser refletida no sistema: a receita potencial estimada deve refletir qual seria a arrecadação se fosse utilizada a alíquota média. *No essencial, tal processo permite estimar qual seria a receita que a jurisdição arrecadaria caso utilizasse uma definição média de base tributária impondo alíquotas médias praticadas no país.*

Vale destacar que algumas referências do sistema são essencialmente relativas: a principal delas é a alíquota média praticada no país para cada uma das fontes. Isto evita o problema de definir qual seria a alíquota ideal ou ótima, e, em última instância, qual a carga tributária ótima. Da mesma forma, a referência implícita no sistema deve ser a postura média das jurisdições no que se refere à definição da base tributária, ou seja, da concessão de subsídios e abatimentos. Qualquer acordo entre todas as jurisdições para conceder uma dada redução em um imposto será, em princípio, neutro do ponto de vista do sistema de equalização.

Não é difícil notar que a maior ou menor complexidade na estimativa da receita potencial dos GSN's depende da estrutura do sistema tributário. Quando a federação se caracteriza por elevada harmonização de tributos subnacionais (como é o caso, por exemplo, no Canadá), as estimativas são relativamente seguras e de pouco custo. Nos casos em que os GSN's têm ampla autonomia para definir a base tributária – e o Brasil é exemplo destacado, com o ICMS – não há forma simples e barata de avaliar a sua dimensão e, a partir daí, avaliar a receita potencial¹².

12 Para um tratamento sistemático dos problemas operacionais do método, ver Clark (1997).

Infelizmente, um dos mais difíceis casos de estimativa de bases tributárias subnacionais é o dos impostos sobre valor adicionado. Mesmo que a definição de base tributária seja uniforme entre jurisdições, resta o problema da alocação das transações inter-jurisdicionais, que geram dificuldades para o rastreamento dos pagamentos líquidos. Quando, adicionalmente, as jurisdições têm autonomia para definir a base tributária, o problema se converte num pesadelo. Deste ponto de vista, o Brasil é um caso emblemático: é o único país no mundo onde um IVA abrangente é de competência estadual, tem sistemas híbridos de tributação das transações interestaduais, com alíquotas inter-regionais diferenciadas, e a definição de bases tributárias é específica para cada um dos 27 estados.

Qualquer sistema de equalização visa, de alguma forma, interferir com a capacidade final de gasto das jurisdições envolvidas no processo. Uma vez que, por diversos motivos, a capacidade própria de gerar recursos fiscais pode ser muito diversa entre elas, só há garantia de uma boa equalização se o sistema levar em conta, explicitamente, estas receitas próprias. Assim, *SER's podem ser considerados uma condição mínima necessária para a eficiência da equalização*. Para alguns países, como Alemanha e Canadá, eles são também condições suficientes. No entanto, embora os SER's envolvam, indiretamente, sensibilidade às diferenças de necessidades (na medida em que elas estejam expressas nas diferenças de receita própria das jurisdições), eles são limitados para levar em conta elevadas diferenças em necessidades e custos. São, em geral, sistemas adequados para países onde exista uma relativa homogeneidade de custos e necessidades, ou seja, países sem diferenças regionais radicais e que tenham já atingido um nível de desenvolvimento socioeconômico elevado, como é o caso de Canadá e Alemanha¹³.

Nos casos onde as diferenças em necessidades/custos são elevadas, um resultado adequado da equalização exige que se considerem também estes fatores no processo. Isto o torna muito mais complexo, devido às

13 Vale registrar que o sistema alemão anterior à unificação tinha estas características. Fato notável e impressionante é que a federação alemã manteve as características altamente redistributivas do sistema, incluindo o requisito de igualdade das receitas finais per capita, mesmo após a unificação, que ampliou drasticamente as disparidades regionais.

dificuldades inerentes à estimativa daquelas diferenças entre jurisdições. Passamos a analisar o modelo que dá conta destas requisições.

Sistemas de equalização pela ótica das necessidades

No item anterior, descrevemos a opção de equalização orientada pelo princípio da capacidade fiscal (PCF), onde o suposto do sistema é que deve ser equalizado o montante monetário per capita à disposição dos governos. Mostramos também que tal sistema pressupõe que não existam diferenças inter-regionais relevantes no que concerne a necessidades de serviços e a custos de provisão. Quando tais diferenças são relevantes, contudo, o PCF não gera bons resultados. Isto nos leva à segunda alternativa básica na abordagem de sistemas de equalização, aquela que é apoiada no *princípio das necessidades fiscais* (PNF).

Quando incorporamos necessidades e custos, o suposto é que deve ser equalizada a **cesta básica de bens públicos oferecidos a cada cidadão pelos governos**, ou seja, devem ser consideradas diferenças de necessidades e custos entre as jurisdições, e, portanto, *as dotações monetárias resultantes podem ser diferentes em termos per capita quando for atingida a distribuição ótima*. Países representativos desta abordagem são os estados unitários escandinavos (Dinamarca e Suécia) e destacadamente a Austrália. Sistemas de equalização com base em alguma estimativa de necessidades são também amplamente utilizados em países unitários no relacionamento com governos locais (França, Japão) e também por províncias e estados de federações com o mesmo objetivo (Canadá e Austrália, por exemplo).

Ponto essencial a notar é que *não é possível lograr uma equalização eficiente de necessidades e custos sem que seja considerada também a capacidade própria de gasto das jurisdições*. Idealmente, o sistema deve avaliar o volume de recursos per capita de que cada jurisdição necessita para prover um nível médio de serviços, e ajustar sua receita final disponível para viabilizar este resultado. Isto só pode ser feito com precisão se o sistema atua simultaneamente nas duas frentes, considerando receitas e dispêndios (necessidades). Nas palavras de um especialista, Anwar Shah, do Banco Mundial, a adequada eliminação ou redução das disparidades fiscais entre jurisdições

... requer um sistema de equalização abrangente que equalize capacidade fiscal (a habilidade para obter receitas de bases próprias utilizando alíquotas médias nacionais) para um standard médio nacional e provê compensação para necessidades diferenciais de dispêndio decorrentes de deficiências [*disabilities*, no original] em necessidades e custos que não aquelas derivadas de escolha de políticas (Shah, 2007, p. 19).

Todos os países avançados que incluem necessidades na equalização, sem exceção, operam algum tipo de equalização de receitas simultaneamente. Este é o caso de Suécia e Dinamarca, assim como Suíça, além do caso principal, a Austrália.

Ótica das necessidades: modelos avançados

A incorporação de necessidades na equalização pode ser feita em diferentes graus de precisão e complexidade. Alguns países se limitam a utilizar poucos indicadores físicos (extensão territorial) macroeconômicos (renda ou produto regional) e sociais (IDH, pobreza) como fator de ponderação aplicado à equalização de receitas. Outros ampliam a quantidade e sofisticação dos fatores, buscando maior sensibilidade do sistema às diferenças em demandas. No limite, um sistema abrangente de avaliação de necessidades/custos deve assumir o formato que é chamado na literatura de *Sistema de Despesas Representativo* – SDR – que seria o correspondente, no lado da despesa, do STR – *Sistema Tributário Representativo* analisado acima. Um SDR,

... é obtido dividindo os gastos subnacionais em várias funções, determinando o gasto total de cada jurisdição para cada função, identificando fatores relativos de custo/necessidades, assinalando pesos relativos utilizando imputação direta ou análise de regressão, e alocando o gasto total de todas as jurisdições em uma dada função entre as jurisdições com base em seus custos e necessidades relativas (Shah, 2007 p. 25).

Nesta forma ideal, que só é operado na Austrália, o SDR deve incluir de forma destacada *cada uma das funções de gasto executadas pelas jurisdições em questão*, e identificar para cada uma delas os fatores que geram diferenças entre jurisdições.

Pontos relevantes neste procedimento:

- 1) o sistema não postula arbitrariamente o nível total de gasto necessário: ele toma como dado o volume de gasto médio praticado pelo conjunto das jurisdições em cada função, que é entendido como o gasto necessário tomado em valores médios. Isto evita o complexo problema de estabelecer níveis ideais de dispêndio. Por outro lado, tal procedimento pode gerar efeitos perversos, quando algumas jurisdições estabelecem níveis demasiado elevados de gasto em certas funções, o que se reflete em distorções na distribuição¹⁴.
- 2) para cada função são definidos fatores relevantes determinantes de custos ou necessidades. Grande parte destes é demográfica, tomando a segmentação da população das jurisdições por grupos que determinam diferentes demandas sobre os orçamentos (idosos, crianças, pobres, endemias, fatores ambientais, etc.). Quando há mais que um fator, é necessário estabelecer pesos para cada um deles. Para os custos, fatores geográficos, economias de escala e níveis salariais regionais são importantes.
- 3) para cada função, é calculado um valor de referência, que é o gasto per capita daquela função no país, do qual resulta uma dotação de referência individual para cada jurisdição. Este valor será submetido a ponderação dos fatores específicos da função para cada jurisdição, o que pode aumentar ou diminuir a dotação de referência individual, dependendo da situação da jurisdição perante os fatores.
- 4) resulta deste processo uma divisão final do gasto subnacional em que os valores de gasto per capita são maiores para as jurisdições cujo balanços líquidos dos fatores de custo e necessidades é positivo. Em outras palavras, o mesmo gasto público total é redistribuído entre jurisdições.

Estes coeficientes de gasto necessário são utilizados para ponderar a receita per capita recebida pela jurisdição. *Isto significa que a referência para a equalização não é igual capacidade de gasto per capita, como nos SER's. Tudo se passa como se fosse feito primeiro esta equalização do tipo SER, em \$ per capita, e depois aplica-se ponderações pelas quais algumas*

14 Para uma visão crítica do modelo australiano, ver Shah (2007, p. 30).

províncias com necessidades/custo acima da média recebem mais, e vice-versa.

A Austrália é o único país no mundo a desenvolver de forma plena tal sistema. O país conta com uma instituição independente permanente – *Commonwealth Grants Commission* – com cerca de cinquenta técnicos, responsável pelo desenvolvimento dos métodos e pela execução da distribuição. A CGC estima regularmente 41 rubricas de despesa das províncias em termos de fatores de necessidades e custos¹⁵. Nos demais países que combinam necessidades e receitas, ou se utiliza uma versão simplificada do STR ou são utilizados parâmetros como indicadores indiretos de necessidades.

Incluir necessidades entre os critérios de equalização é um procedimento que pode ser realizado com diferentes graus de precisão e complexidade. Avançar no sentido de um SDR completo envolve dificuldades e custos que crescem exponencialmente à medida que o sistema seja refinado. Isto coloca uma questão prática relevante para a escolha política: até onde é compensador avançar? Não há uma resposta simples para isto. Trata-se, principalmente, de uma escolha política, que decorre da importância que a sociedade em questão atribui às diferenças.

Esta questão assume particular importância se reconhecemos que, em geral, os países onde mais se faz necessária a consideração explícita de necessidades são aqueles onde existem mais restrições para a utilização de sistemas sofisticados, seja pela inexistência de informações pertinentes, seja pela reduzida capacidade técnica dos quadros de governo. Em geral, estas dificuldades são contornadas via opção por versões mais simples do sistema, que abordamos agora.

Sistemas rústicos pela ótica de necessidades: modelos paramétricos

A forma mais simples e barata de incorporar necessidades na equalização é utilizar parâmetros (indicadores estatísticos) com referência

15 Uma descrição sucinta e muito acessível dos procedimentos da CGC pode ser vista no sítio da Comissão, no item “The Commission’s methods”. Disponível em: http://www.cgc.gov.au/fiscal_equalisation/navigation/3.

para estas necessidades. Chamamos a estes *Sistemas Paramétricos (SP)*. Um modelo genérico destes sistemas conteria os seguintes passos:

1) define-se um ou mais parâmetros a serem utilizados na ponderação da distribuição. Estes podem ser:

- Macroeconômicos – renda per capita, PIB per capita, etc.
- Macrosociais – taxa de pobreza, Índice de Desenvolvimento Humano, participação de populações indígenas, etc.
- Setoriais – índices que meçam condições de infraestrutura econômica e social, requisitos ambientais, etc.

Ou seja: cada parâmetro fornece um indicador para cada estado ou província, o qual será utilizado para ponderar uma certa quantidade de recursos.

2) atribui-se um peso a cada parâmetro, ou seja, a dotação total do fundo é “fatiada” em diversos subfundos. Define-se, por exemplo, que 20% dos recursos serão distribuídos ponderados pela taxa de pobreza das jurisdições, 30% pelo inverso da renda per capita, e assim por diante.

3) aplica-se cada parâmetro à sua respectiva “fatia”, gerando uma distribuição específica para cada parâmetro.

4) as diversas dotações específicas de cada jurisdição são somadas para obter a sua participação na dotação total.

A lógica fundamental destes sistemas é uma aplicação rústica e simplificada do “princípio das necessidades fiscais”, tal como discutido acima. Os parâmetros fazem as vezes de uma medida sintética ou indicador das necessidades sociais, na ausência de uma mensuração precisa destas necessidades.

Shah, um dos mais atualizados especialistas na área, define estes modelos pela sua característica fundamental: a arbitrariedade. Ele intitula esta prática como “*ad hoc determination of expenditure needs*” (Shah, 2007, p. 24). É pertinente, pois sua construção sempre envolve uma escolha que, no essencial, não tem bases concretas, uma vez que não se conhece detalhadamente o perfil de necessidades e custos. Alguns indicadores são

incluídos e outros não, assim como um determinado peso é atribuído a cada indicador, em geral com base apenas em ponderações subjetivas sem maior base técnica.

As versões mais simples em geral utilizam apenas um ou dois parâmetros, necessariamente macroeconômicos ou sociais. Por exemplo, o sistema brasileiro original do FPE, concebido nos anos sessenta, utilizava apenas a população e o inverso da renda per capita, e a extensão territorial em pequena proporção (ver detalhes à frente). O sistema pode ser sofisticado com a inclusão de mais parâmetros, incluindo alguns setoriais¹⁶.

A Índia foi um caso destacado do uso destes modelos. Até 2000, a cada cinco anos a *Finance Commission* definia qual o percentual do Imposto sobre a Renda e eventualmente das *Excise Duties* a serem partilhados com estados¹⁷, e definia, também para o quinquênio, quais as parcelas destes impostos que seriam distribuídas segundo diferentes parâmetros econômicos ou sociais. Ao longo de dez quinquênios, foram utilizados diversos parâmetros, tais como população, pobreza, infraestrutura, distância para a maior renda per capita, e diversos outros, cada um deles aplicado a um percentual das dotações daqueles dois impostos (Prado, 2006, p. 352).

Aspectos críticos dos Sistemas Paramétricos

Três características destes modelos são de enorme importância para a discussão que realizamos neste texto:

16 A África do Sul utiliza um sistema em que a dotação pré-definida é distribuída em seis “fatias”:

- 14% em termos per capita.
- 51% proporcional à população em idade escolar.
- 26% baseado na proporção da população com e sem acesso a atendimento médico.
- 5% chamado “componente institucional”, dividido igualmente entre províncias, visa dar apoio às funções administrativas.
- 3% proporcional à incidência de pobreza.
- 1% em proporção inversa ao PNB das regiões.

17 Naquele país, a Constituição estabelece que obrigatoriamente um percentual a ser definido do imposto sobre a renda e opcionalmente (a critério da FC) um percentual das *excise tax* devem ser partilhados com estados, sob critérios também definidos pela FC.

- 1) *A rigidez do sistema.* Qualquer um dos possíveis parâmetros que podem ser utilizados são relativamente rígidos no curto prazo, alguns deles sendo gerados a intervalos longos (por ex. PIB, IDH), com o que, durante este intervalo, a distribuição é rígida e estática. O uso muito comum do PIB per capita significa que, na melhor das hipóteses, a distribuição ficará estática por no mínimo um ano, dependendo das práticas estatísticas do país.
- 2) *Caráter seletivo e limitado dos parâmetros.* É evidente que qualquer indicador sintético macroeconômico ou social do tipo daqueles citados acima será sempre uma medida altamente imperfeita das diferenças em necessidades fiscais. Por outro lado, a utilização de grande quantidade de parâmetros, visando tornar o sistema mais sensível, padece de dois graves problemas: a complexidade se torna crescente, e, principalmente, a escolha de parâmetros é, em grande medida, arbitrária. Tais sistemas são utilizados sempre como uma alternativa à mensuração precisa de necessidades e custos, o que significa que não as conhecemos quando selecionamos parâmetros. Nesta tentativa de aproximação às necessidades, o processo político de escolha de parâmetros pode se tornar foco de conflitos e até de enormes obstáculos políticos à formatação de boas soluções, como veremos à frente no caso brasileiro atual.
- 3) *A consideração da capacidade própria de gasto.* As transferências verticais, neste método em que o critério se apoia num parâmetro “exógeno”, macroeconômico ou social, se tornam **apenas mais uma receita dos governos subnacionais beneficiados**, e são totalmente independentes das demais receitas recebidas por eles. Em outras palavras, tais sistemas, como regra geral, não levam em consideração a receita própria das jurisdições. Isto se explica pela já descrita dificuldade em construir sistemas para estas avaliações.

No caso brasileiro, por exemplo, o FPE é uma dentre diversas transferências e receitas próprias recebidas pelos estados. Isto tem duas consequências. Primeiro, se alguma destas receitas têm um comportamento atípico em uma dada jurisdição, por exemplo, um crescimento inesperado e diferenciado num certo período (ou uma queda importante), o sistema de

equalização não reage a esta modificação, continuará remetendo para esta jurisdição o mesmo montante de recursos que resulta do parâmetro, que é estável no curto prazo. Com isso, a jurisdição receberá um montante total de recursos muito mais elevado (ou muito menor), relativamente, que as demais. Em segundo lugar, uma jurisdição que, **perante o critério adotado** (por exemplo, o IDH) teria necessidades maiores de recursos, pode ter receita própria mais elevada¹⁸, com o que transferências maiores vão gerar uma receita final muito elevada para esta jurisdição, o que não reflete necessariamente sua necessidade de recursos, mas, muito mais, a ineficiência do seu processo orçamentário para atender às necessidades da sua população.

Solicitamos ao Leitor que confronte estas três características com a análise empírica, que faremos mais a frente, das diversas alternativas novas e velhas de sistemas paramétricos no Brasil, e depois as compare com os atributos do sistema alternativo de redistribuição.

Uma síntese das opções e o dilema brasileiro

Neste item, retomamos o conteúdo do item anterior, de forma resumida.

Há dois princípios gerais norteadores dos sistemas de equalização, aqui apresentados em termos de tipos ideais, e que podem ser combinados:

1) ***princípio da capacidade fiscal (PCF)*** – o sistema toma como referência as receitas próprias per capita das jurisdições¹⁹ e distribui os recursos de forma a que a receita per capita de cada jurisdição seja igualada ou tenha reduzida sua disparidade. Este é o princípio dos sistemas alemão e canadense.

18 O que pode indicar um estado que, mesmo sendo relativamente rico, não dedica adequadamente seus recursos para atenuar os problemas sociais que enfrenta.

19 Em geral toma-se todas as receitas livres, incluindo a arrecadação própria e as transferências livres recebidas de NGS, excluído, obviamente, o próprio fundo equalizador.

2) ***Princípio das necessidades fiscais (PNF)*** – o sistema faz uma avaliação das diferenças em necessidades fiscais (demanda por serviços públicos) e dos custos de provisão entre as jurisdições, gerando indicadores que servem para ponderar a distribuição per capita dos recursos, alocando maiores recursos aos que tem maiores necessidades e custos. Neste caso, o sistema busca igualar ou aproximar uma cesta real de bens oferecidos a cada cidadão, o que pode implicar diferentes capacidades de gasto per capita.

A literatura teórica de Federalismo Fiscal é consensual no entendimento de que o segundo modelo é superior ao primeiro, mas também entende que a solução ainda mais eficiente é dada pela combinação dos dois sistemas (Shah, 1996; Boadway, 1991). Isto porque não apenas as necessidades e custos podem ser muito distintas entre jurisdições, situação em que a simples equalização de receitas pode não ser adequada, como também a capacidade própria de financiamento pode divergir muito. Assim, o sistema ideal consideraria necessidades e custos e utilizaria estes indicadores para distribuir recursos tomando em consideração também a diferente capacidade de autofinanciamento das jurisdições.

Com base no que foi apresentado acima, podemos postular esquematicamente a existência de três modelos de equalização, que apresentamos como “tipos ideais”, os quais abrangem grande parte dos sistemas existentes:

- 1) ***modelos rústicos orientados por necessidades*** – utilizam parâmetros macro ou setoriais para obter aproximação às necessidades fiscais. O FPE brasileiro (na concepção original, pré-1989) pertence a esta categoria, utilizando área territorial e o inverso da renda per capita como parâmetros. Vamos chamá-los doravante de “sistemas paramétricos” ou SP’s. Sua característica relevante é que não levam em consideração as receitas próprias, ou seja, ignoram totalmente as variações ocorridas no autofinanciamento dos governos subnacionais.
- 2) ***Modelos orientados pelo PCF*** – Não levam em consideração as diferenças em necessidades, atuam sobre a receita própria disponível de

cada jurisdição, reduzindo diferenças em capacidade de gasto per capita. Passamos a chamá-los “sistemas de equalização de receitas – SER’s”.

3) *Modelo de equalização plena (australiano)*

a) realiza avaliação detalhada e abrangente de necessidades fiscais e custos, utilizando esta avaliação como fator de ponderação na distribuição.

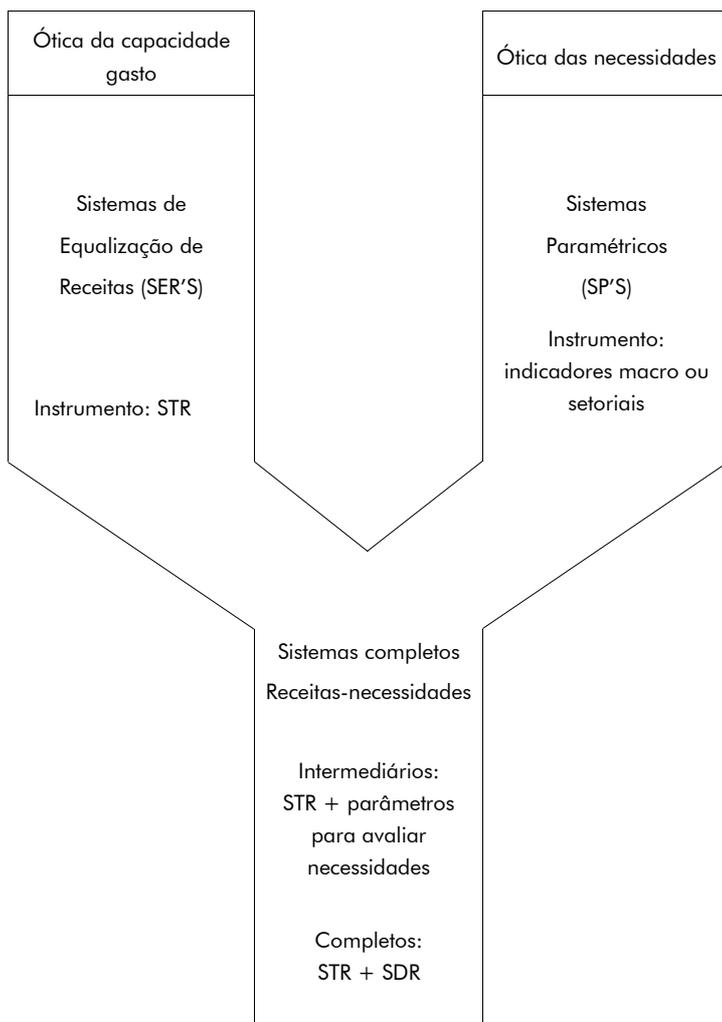
b) leva em consideração a receita própria dos governos.

O modelo de equalização plena seria, a nosso ver, a opção ideal para um país como o Brasil, com elevadas disparidades regionais em necessidades, custos e receita. Mas isto não é viável no curto prazo e, portanto, não vamos aqui nos estender sobre ele²⁰. Deveria, contudo, entrar com certeza no planejamento de médio/longo prazo de uma reforma do federalismo fiscal tão necessária no Brasil.

Consequentemente, **no curto prazo**, o país deverá escolher entre os dois outros modelos: continuar utilizando SP’s, como vem fazendo desde 1965, ou adotar SER’s, centrados na capacidade de gasto. Há vantagens e problemas nesta mudança. Vamos analisar estas duas opções, primeiro do ponto de vista teórico, e depois através de simulações para a situação brasileira atual.

Nossa argumentação construiu um esquema bastante simplificado para tipificar os sistemas de equalização. Ele pode ser visualizado na figura abaixo. Seu objetivo é destacar alguns aspectos comparativos das soluções adotadas nos países desenvolvidos e naqueles mais atrasados. Primeiro (ramo esquerdo da figura), os modelos mais desenvolvidos, sem exceção relevante, incluem, de alguma forma, versões mais ou menos sofisticadas de STR, com o que diferenças em capacidade própria de gasto se tornam uma referência importante no processo. Segundo, para alguns países, é suficiente operar apenas a equalização de receitas, sendo feita a opção política por ignorar ou tratar de forma muito limitada as diferenças em necessidades.

20 Um tratamento exaustivo deste tema foi feito, em análise comparativa das federações australiana, canadense, alemã e indiana em Prado (2006).



Nas versões mais sofisticadas (parte inferior da figura), agrega-se à equalização de receitas a avaliação das necessidades e, eventualmente, dos custos. Em muitos casos, a opção é por acrescentar ao sistema um conjunto de indicadores econômicos e sociais, que funcionam como fatores de ponderação da equalização de receitas. Na versão mais completa, a australiana, é desenvolvido plenamente um sistema de gastos representativo,

que trata exaustivamente todas as funções de serviços públicos das jurisdições envolvidas.

Nos países em desenvolvimento (lado direito da figura), e em particular no Brasil, Índia e África do Sul, por motivos evidentes dada a elevada heterogeneidade, a opção primária sempre foi por sistemas que contemplassem necessidades. No entanto, as dificuldades intrínsecas a estes modelos limitaram os sistemas às formas mais rústicas, que chamamos acima de *sistemas paramétricos*. O ponto que é ressaltado na figura é que tais sistemas, por razões que ainda nos escapam, desde sua origem sempre ignoraram nos critérios de equalização as receitas próprias, o que impõe severos limites à precisão da equalização realizada.

No momento atual, o Brasil, que tem uma longa tradição de uso exclusivo de sistemas paramétricos tais como descritos acima, se defronta com a necessidade de rever e reformar seus sistemas. A nosso ver, poucos discordariam de que, pela dimensão continental e pelas elevadas disparidades sociais e econômicas e inter-regionais que apresenta, seria um candidato razoável ao uso de sistemas completos de equalização. No entanto, a qualidade dos sistemas de informações sobre demandas e custos dos serviços públicos é, no mínimo, precária, embora acreditemos que exista informação básica que pode ser organizada para gerar estatísticas razoáveis. De qualquer forma, no curto prazo isto é inviável.

Consequentemente, entendemos que a opção realista e viável no curto prazo, para o país, é avançar no sentido de incorporar imediatamente a equalização de receitas, com isto sanando este vício genético dos sistemas paramétricos. Este seria um objetivo razoável para o curto prazo, principalmente porque, como demonstrado acima, *equalização de receitas é a condição necessária para uma boa equalização, embora nem sempre seja suficiente*.

Como já discutimos acima, limitar-se à equalização de receitas pode não ser a solução ótima. Portanto, a médio e longo prazo, entendemos ser pertinente um **esforço de avaliação da viabilidade de utilização de um sistema completo**. Que fique claro que não entendemos ser necessariamente

o caso de adoção do modelo australiano, em todos os seus detalhes e sofisticação, embora com certeza o grau de disparidades no Brasil seja muito superior ao australiano. O que nos parece essencial é avançar no sentido da incorporação das necessidades, para, num prazo de cinco anos, acrescentar ao sistema de equalização de receitas elementos que ampliem sua sensibilidade para custos e demandas.

Tentaremos justificar, no que se segue, nossa opinião de que *na atual conjuntura, haveria vantagens técnicas, políticas e operacionais que recomendariam a adoção do SER, como um passo intermediário para o futuro desenvolvimento de um sistema pleno de equalização à australiana.*

1.3 Aprofundando a análise: Sistemas de equalização de receita

Neste item, avançamos além da discussão mais geral e conceitual feita acima, e detalhamos os mecanismos operacionais que podem ser implementados para a utilização dos modernos sistemas de equalização. Vamos abordar com maior profundidade a alternativa da *equalização de receita*, ou seja, visando “apenas” a equalização da capacidade de gasto em \$ per capita. Iremos contrastar este sistema com os sistemas mais rústicos de equalização com base em necessidade, os *sistemas paramétricos*.

Em toda federação, os governos subnacionais têm, constitucionalmente, o poder de arrecadar determinados impostos. Se uma jurisdição tem baixa capacidade econômica, em média conseguirá arrecadar menor montante de recursos fiscais per capita que outra jurisdição mais rica. *Assim, a receita própria per capita que pode ser obtida por cada jurisdição pode ser tida como um indicador adequado para orientar a distribuição de recursos que visem reduzir as disparidades inter-regionais.*

Os sistemas que utilizam esta abordagem têm os seguintes componentes:

- 1- São feitas estimativas regulares da capacidade própria de financiamento de todas as jurisdições, o que exige alguma variante do *Sistema Tributário Representativo* descrito acima.

- 2- Assume-se o princípio básico de que a equalização deve tornar o mais possível semelhantes as *capacidades finais de gasto per capita* das jurisdições. A ideia é que cada jurisdição obtenha, no final do processo, montantes de recursos **por cidadão** em dimensões semelhantes, que permitam oferecer serviços públicos semelhantes aos das demais jurisdições, mesmo que ela seja econômica e fiscalmente mais “pobre”.
- 3- As estimativas de receita própria são utilizadas diretamente como *inputs* para o cálculo das transferências. Jurisdições que têm menor capacidade própria de financiamento receberam maiores dotações, e vice-versa.

Num sistema paramétrico, tal como exposto no item anterior, o indicador macroeconômico ou social funciona, de fato, como uma *proxy* da receita própria das jurisdições. Se estas têm IDH baixo, ou renda per capita baixa, resulta que provavelmente tem menor receita fiscal per capita, e, portanto, tem que receber mais recursos. *A diferença para o sistema de equalização de receita é que este não utiliza um indicador indireto, mas toma diretamente a receita própria de cada jurisdição e determina as transferências a partir da dimensão relativa desta receita própria.*

Gostaríamos de voltar às características que destacamos para os sistemas paramétricos, na página 375 (Ensaio 4). Vamos contrastá-las com o comportamento correspondente dos sistemas de equalização de receita.

- 1) *A rigidez do sistema.* Evidentemente, a utilização das receitas fiscais, ao invés de parâmetros macro ou sociais como base da equalização, remove totalmente a rigidez do sistema. As receitas próprias podem ser estimadas virtualmente em tempo real, com no máximo dois meses de defasagem. Assim, *qualquer modificação em uma receita específica de uma jurisdição específica irá se refletir na sua dotação final de transferências*, garantindo, no curto prazo, que todas as jurisdições tenham, em média, as capacidades de gasto per capita previstas pelo sistema.
- 2) *Caráter seletivo de critérios.* Pelo fato de não utilizar parâmetros, a equalização de receitas, em comparação aos sistemas paramétricos, evita escolhas conflituosas de conjuntos arbitrários de recursos. Uma vez aceito

o princípio, sua aplicação é direta e simples, envolvendo escolhas apenas no que se refere ao grau de redistributividade.

3) *A consideração da capacidade própria de gasto.* Os sistemas de equalização de receita não são, por definição, **mais uma receita**, mas um sistema que “olha” as demais receitas das jurisdições e busca reduzir as diferenças entre elas. Eles tomam como ponto de partida a totalidade das demais receitas próprias recebidas pelas jurisdições, e determinam a distribuição dos recursos de forma a equalizar a sua capacidade final per capita.

Como já vimos, há duas federações importantes que utilizam plenamente sistemas apoiados no PCF (princípio da capacidade fiscal). No Canadá, temos um sistema em que o critério de equalização comanda, e o montante de recursos destinados às transferências é uma variável subordinada. O sistema calcula as receitas próprias das províncias. Depois, calcula a receita própria média do conjunto das províncias. Todas as províncias que tem receita própria abaixo da média recebem os recursos necessários para trazê-las até à receita per capita média da federação. As províncias mais ricas, que tem receita própria superior à média, nada recebem, e, portanto, mantêm poder de gasto superior ao das demais províncias.

Já na Alemanha, este sistema é aplicado de forma diferente. A receita própria potencial é calculada para cada “länder” (estados), etapa similar àquela realizada no Canadá. Depois, numa primeira rodada, parte da receita do IVA federal é utilizada para reduzir as disparidades entre os diversos länder. Nesta etapa, as disparidades em capacidade de gasto per capita já são bastante reduzidas. Numa etapa final, definem-se **transferências diretas horizontais entre länder**, de forma que as capacidades de gasto per capita de todas as jurisdições se tornam virtualmente idênticas. Seria aproximadamente equivalente a que, no Brasil, depois da distribuição do FPE, fossem determinadas transferências adicionais dos estados ricos para os pobres, a partir da sua arrecadação própria, para tornar quase igual a capacidade de gasto entre os estados.

O sistema alemão é muito mais redistributivo do que o canadense. Ambos, contudo, tem como lógica básica equalizar a capacidade de gasto per capita das jurisdições. A diferença é que a Alemanha força transferências adicionais que retiram recursos das jurisdições ricas, atingindo uma equalização quase perfeita. No Canadá, as transferências federais se limitam a ampliar a capacidade de gasto per capita dos mais pobres, enquanto os ricos permanecem na mesma situação.

O método da equalização de receitas²¹

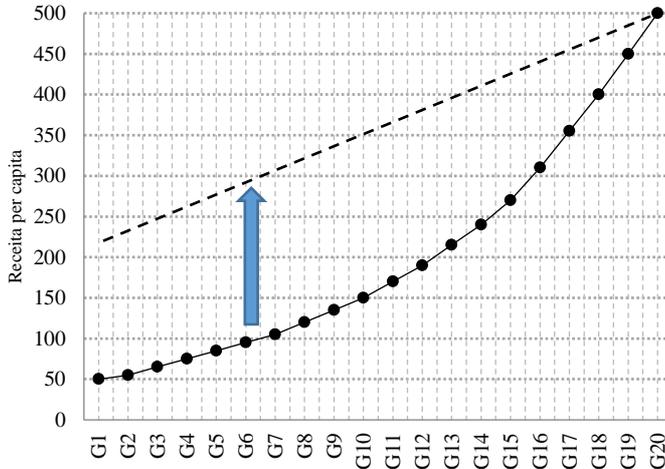
Como já exposto, este sistema utiliza como insumo básico a receita própria per capita que pode ser obtida pelos estados a partir de sua competência tributária. Vamos supor uma federação com 20 estados hipotéticos, cuja receita própria per capita apresente o perfil indicado no Gráfico 5.1 (círculos pretos). O gráfico apresenta os 20 estados ordenados por receita própria per capita. O estado mais pobre obtém apenas 50 unidades monetárias (UM) por cidadão, enquanto o estado mais rico obtém 500 UM por cidadão. Este gráfico resume a essência do problema da equalização horizontal: a federação deve encontrar formas de reduzir a disparidade em capacidade de gasto per capita entre as jurisdições, movendo a curva no sentido indicado no gráfico.

Vamos admitir que a opção feita por esta federação seja por uma dotação pré-definida de recursos (“conta fechada”), que pode ser a arrecadação de um dado imposto, ou pode ser um percentual da receita total do governo federal, ou, como no Brasil, uma percentagem da arrecadação do IR e do IPI. Existe, portanto, um montante dado²² de recursos que deve ser distribuído entre estes estados.

21 Esta metodologia específica para utilização da equalização de receitas foi desenvolvida em trabalho realizado por técnicos do governo do estado de Goiás, em sua participação no Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, em 2007, sob coordenação do Autor. Ver, Silva et al. (2007).

22 Vale notar que “montante dado” não significa montante fixo estabelecido em unidades monetárias, indica apenas que o montante é exogenamente determinado (por exemplo, receita de um imposto) e não resulta do funcionamento do próprio sistema, mas é um pressuposto para este funcionamento.

Gráfico 5.1
Governos ordenados por rec. própria per capita



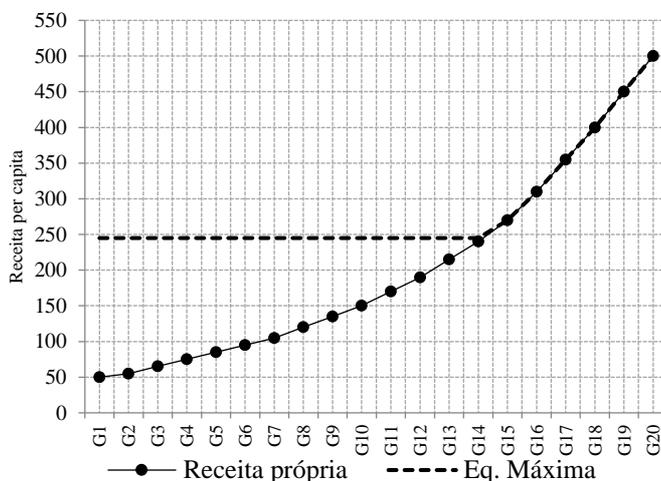
A dimensão da dotação total de recursos vai definir, evidentemente, o grau em que as disparidades poderão ser reduzidas. Dotações muito elevadas podem permitir até uma igualação plena da capacidade de gasto, enquanto uma dotação menor poderá apenas reduzir parcialmente as disparidades. Este efeito vai se expressar na declividade da linha de tendência da distribuição obtida, como é exemplificado pela linha tracejada no Gráfico 5.1.

Dada a dotação, é possível escolher diversos graus de redistributividade para a operação do sistema. Isto é feito através da seleção do que chamamos *Valor de Referência* (doravante VR). Ele define *certo nível de renda per capita tal que todos os estados que estão acima deste nível não recebem recursos do sistema, e todos os estados que estão abaixo recebem, de forma inversamente proporcional à sua receita própria*. Como já discutimos acima, esta é uma das possibilidades de regular o grau de redistributividade de sistemas de equalização.

Podemos iniciar pela possibilidade que chamaríamos de “máxima redistributividade”: o VR é escolhido de forma que os recursos disponíveis são esgotados trazendo os estados mais pobres para o mais elevado nível de

receita per capita possível. No nosso caso hipotético, vamos supor que este valor é de aprox. 250 UM (Gráfico 5.2).

Gráfico 5.2
Simulação equalização VR de máxima

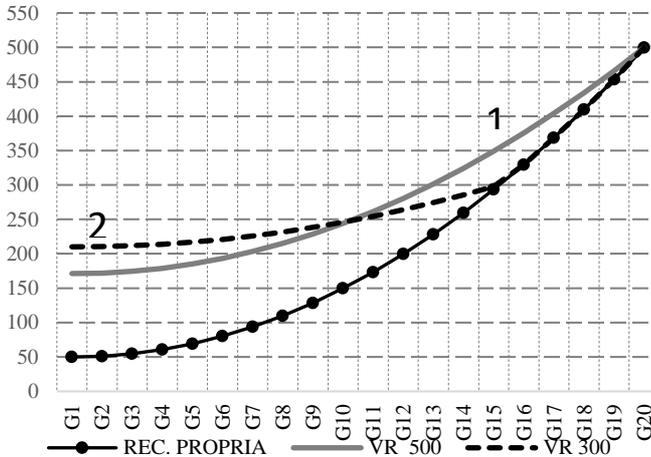


Dada a dotação, foi possível conceder recursos a todos os estados com receita própria per capita abaixo de 250 UM. Note-se que quanto mais pobre o estado, maior o volume de recursos per capita ele recebe, de forma a que, ao final, não exista nesta federação estado com capacidade de gasto menor que 250 UM. Por outro lado, os estados mais ricos nada recebem. A área entre a linha preta e a linha cinza, ponderada pelas populações dos estados envolvidos, iguala a dotação total de recursos disponíveis para o fundo. Portanto, quanto maior a dotação total disponível, mais elevado poderá ser o nível ao qual sejam trazidos os estados mais pobres.

No outro extremo, podemos imaginar uma situação em que todos os estados, exceto o mais rico, receberiam algum recurso. Esta seria a opção de mínima redistributividade, e seria indicada por um VR igual à receita própria do estado mais rico (no caso, 500 UM), ou um pouco superior a ela. A linha 1(cinza contínua) no Gráfico 5.3 apresenta esta situação. Todos os estados, exceto o mais rico, recebem algum recurso, inversamente proporcional à sua

receita própria. Como a dotação total passa a ser dividida entre mais estados, piora a situação dos mais pobres.

Gráfico 5.3
Simulação de equalização com VR's médio e de mínima



Uma opção intermediária, indicada pela linha 2 tracejada no gráfico, adotaria como VR o valor de 300 UM, com o que somente cinco estados ficariam excluídos da distribuição, o que melhoraria a dotação dos estados mais pobres em geral, em relação à linha cinza (VR mínima). Todos os estados até G9 ganhariam, e os estados entre G11 e G20 perderiam perante a opção de máxima. Nestes dois casos, a distribuição é feita por um algoritmo que distribui os recursos proporcionalmente à diferença entre a receita base per capita da jurisdição e o valor de referência.

Note-se que quanto mais elevado o VR intermediário, mais estados participam e menor a dotação dos mais pobres. Isto constitui um *continuum* entre o valor de VR de máxima e a maior receita base.

Neste modelo, o controle do grau de redistributividade se apoia na definição do VR, pela qual se exclui uma dada quantidade de estados mais ricos da distribuição, ou se atribui a eles uma parcela pequena dos recursos disponíveis. Fica evidente que é possível estabelecer de forma objetiva e

simples um processo de elevação constante da redistributividade do sistema ao longo do tempo, o que permite a transição de um sistema de baixa redistributividade (o que se aproxima do brasileiro atual, onde mesmo o DF, muito rico, recebe recursos do FPE, o que não deixa de ser estranho) para um sistema de alta redistributividade, onde os recursos disponíveis se concentrem em melhorar a capacidade de gasto dos mais pobres, caso isto seja desejado.

O problema com os *SER's*: receita potencial

Os sistemas de equalização de receita não são isentos de problemas e dificuldades. A principal delas, infelizmente, é particularmente grave e relevante para as condições brasileiras: para operarem de forma eficiente, sem gerar incentivos perversos, estes sistemas têm que utilizar como referência a *receita potencial*, e não a *receita efetiva* de cada jurisdição.

A noção de *receita potencial* refere-se à receita que cada estado obteria caso todos eles impusessem as mesmas alíquotas, apresentassem eficiência média na administração tributária e concedessem incentivos e abatimentos rigorosamente iguais. Em suma, indica qual seria a receita per capita do estado que decorreria exclusivamente da sua capacidade econômica, mantidas iguais todos os aspectos que decorrem da política tributária dos estados.

Porque a equalização deve tomar como referência a receita potencial e não a receita efetiva? Há duas boas razões. Primeiro, no caso do uso da receita efetiva, um estado que intencionalmente reduza sua tributação (menor esforço de fiscalização, redução de alíquotas, etc.) seria premiado, pois, ao se reduzir sua receita efetiva, o sistema aumentaria sua dotação do fundo. Em segundo lugar, se a Sociedade de dado estado decide, através de seus governos e seus representantes, ampliar a carga tributária própria acima da média do país, visando investimentos ou melhoria de serviços, ela seria penalizada se o critério é receita efetiva, pois o aumento de sua receita, decorrente de esforço fiscal próprio, resultaria em perda de dotação do fundo.

Ambas as situações não ocorreriam caso a referência fosse a receita potencial e não a efetiva. Mesmo que o estado afrouxe sua arrecadação, o

sistema vai sempre considerar a receita que poderia ser arrecadada. Da mesma forma, se o estado tributa mais pesadamente que a média do país, o sistema vai considerar apenas a receita que corresponde a esta pressão tributária média.

Devemos retomar este ponto mais à frente, na discussão do caso brasileiro, para discutir alternativas que permitam contornar esta dificuldade.

O problema de regular o grau de redistributividade

Qualquer sistema de equalização, paramétrico ou centrado nas receitas, deve ter como condição essencial garantir aos governos e à Sociedade a possibilidade de adotar diferentes graus de redistributividade. Isto se aplica particularmente aos sistemas que utilizam dotações pré-definidas de recursos, como é o caso mais frequente. Se tomarmos como exemplo o Brasil, nosso sistema, para os estados, tem uma dotação dada de recursos: 22% da arrecadação do IR e do IPI.

Dada a dotação, deve-se poder escolher entre alternativas mais ou menos redistributivas. A opção mais radical seria utilizar os recursos exclusivamente para melhorar a situação fiscal dos estados mais pobres, e excluir totalmente os ricos. No outro extremo, o sistema poderia conceder algum recurso a todos os estados, evidentemente concedendo maiores recursos para os mais pobres. O sistema atual do FPE no Brasil é deste segundo tipo. Todos os estados, mesmos os mais ricos, recebem dotações do fundo.

Existem duas formas básicas para definir o grau de redistributividade de qualquer sistema de equalização. A primeira é simplesmente excluir da distribuição dos recursos um conjunto de jurisdições mais ricas e desenvolvidas, estabelecendo algum critério de corte que selecione apenas jurisdições mais pobres. Isto pode ter como critério o PIB ou a renda per capita ou ainda a receita tributária própria²³, ou simplesmente, de forma discricionária, estabelecer a exclusão de

23 Como já dito, no Canadá o sistema exclui dos benefícios todas as províncias cuja receita fiscal própria seja superior à média nacional das receitas próprias.

determinadas jurisdições. Nos sistemas existentes, esta opção é em geral adotada quando o sistema de equalização visa apenas aumentar a capacidade fiscal dos mais pobres, como é tipicamente o caso no Canadá. Quanto o sistema visa transferir um volume maior de receitas que compõe financiamento necessário mesmo para províncias e estados mais ricos, então todos são incluídos no processo, como é o caso no sistema australiano²⁴. No caso da equalização de receitas que modelamos acima, o instrumento para definir o grau de redistributividade é o Valor de Referência (VR). O que ele faz, de fato, é determinar qual o conjunto de governos que irá participar da equalização, excluindo todos aqueles que têm receita própria superior.

A segunda forma é a adoção do que vamos chamar, para adotar uma linguagem compatível com os sistemas brasileiros, de “reservas”: define-se que $x\%$ dos recursos serão distribuídos entre estados mais pobres, e $y\%$ dos recursos serão distribuídos entre os ricos ou então entre todos os estados, definindo também algum critério para separar os dois universos. As “reservas” são, na sua essência, um mecanismo pelo qual desmembramos o fundo redistributivo em dois ou mais fundos, cada um deles distribuindo recursos para um determinado conjunto de jurisdições e, eventualmente, por diferentes critérios.

É evidente que a primeira forma indicada acima é um caso especial da segunda, com a dotação de alguns estados mais ricos reduzida a zero.

A forma tecnicamente mais razoável de fazer isto é utilizar algum indicador macroeconômico ou social como referência. Por exemplo, $x\%$ dos recursos seriam distribuídos entre as jurisdições que tem renda per capita abaixo da média do país, e $y\%$ seria distribuído entre as jurisdições que ficam acima da renda média do país, com $x > y$.

Em princípio, os dois métodos de regulação do grau de redistributividade podem ser utilizados tanto em sistemas paramétricos como em sistemas de equalização de receitas. Mas, de forma geral, os

24 Na Austrália, a dotação de recursos que é distribuída pela equalização abrange toda a receita do IVA, que é federal. Seria como se, no Brasil, ao invés de imposto de renda e IPI, os recursos dos fundos de participação fossem constituídos pela receita global do ICMS. Neste caso, necessariamente todos os estados teriam que participar, ainda que com benefícios maiores para os mais pobres.

métodos paramétricos que vêm sendo concebidos no Brasil desde os anos sessenta utilizam amplamente “reservas”, ou seja, optam pelo “fatiamento” da dotação de recursos. É possível conceber um sistema de equalização de receitas que combine, por exemplo, reservas dinâmicas (pela renda média, à moda canadense) e diferentes VR’s. Equivaleria a dividir a dotação em dois fundos, aplicando a cada um deles um índice de redistributividade diferente. Vamos analisar esta alternativa, numa alternativa mais simples em que a dotação é apenas dividida em dois percentuais, aplicando-se a cada um deles um critério.

O uso de dois valores de referência

Se o Leitor retomar os exemplos discutidos no último item, verá que o SER, tal como até agora descrito, permite basicamente três situações:

- Uso de VR de máxima – alguns estados serão excluídos da distribuição, enquanto os mais pobres serão nivelados num determinado nível de receita per capita, totalmente equalizados. Quem fica fora depende da dimensão da dotação e do nível de disparidade em receitas próprias.
- Uso de VR de mínima – se definimos o VR como a receita base do estado mais rico, ou talvez ou pouco acima dela, todos os estados receberão algum aporte do fundo, e os mais pobres receberão menos. Não ocorrerá igualdade de receitas, a menos a que ela já existisse na receita base.
- Uso de VR intermediário – definimos um ponto de corte na receita base. O sistema só irá conceder recursos para os estados que estiverem abaixo deste valor. Isto gera uma distribuição mais favorável àqueles que se encontram abaixo do ponto de corte, mas não gera igualdade plena entre eles (os muito pobres continuarão ainda os mais pobres).

A dificuldade com estas alternativas é que a alternativa 1 é radicalmente redistributiva, concentra os recursos nos estados mais pobres, enquanto a alternativa 2 minimiza a redistribuição, termina por obter uma pequena redução da desigualdade, pois trata todos sob o mesmo critério e acaba por conceder muitos recursos para os mais ricos. A alternativa 3, que seria intermediária, reduz este problema, mas tem o grave defeito de continuar excluindo alguns estados do acesso aos recursos, além de exigir

uma definição política mais complicada, ou seja, qual o ponto de corte (este problema não se coloca nas outras duas alternativas). Na realidade brasileira, em que o FPE/FPM tem como característica essencial que **todos os governos recebem algum valor**, este problema se torna relevante. Por exemplo, no Brasil mesmo São Paulo, o estado mais rico, recebe 1% do FPE. Nas alternativas colocadas, apenas o caso 2 – VR de mínima – atenderia a este requisito, de conceder recursos para todos. Mas ele é pouco eficiente no sentido de reduzir as desigualdades, como mostramos acima.

Isto levou a que, nas discussões recentes, surgisse uma nova alternativa: a combinação de dois VR's, o que remete diretamente para o que indicamos acima, ou seja, o “fatiamento” da dotação total em sub-dotações submetidas a critérios distintos. Iremos aqui discutir apenas a alternativa de decompor a dotação total em duas sub-dotações, mas é forçoso reconhecer que não há limites para esta “decomposição”. Esta é, aliás, a grande restrição que incide sobre esta opção metodológica. Pode-se cair num tipo de abordagem que já ocorre no Brasil, com os projetos de reforma dos FP's, que é a multiplicação de “fatias” da dotação, cada uma delas submetida a um critério distinto (ver próximo item). Neste caso, o céu é o limite.

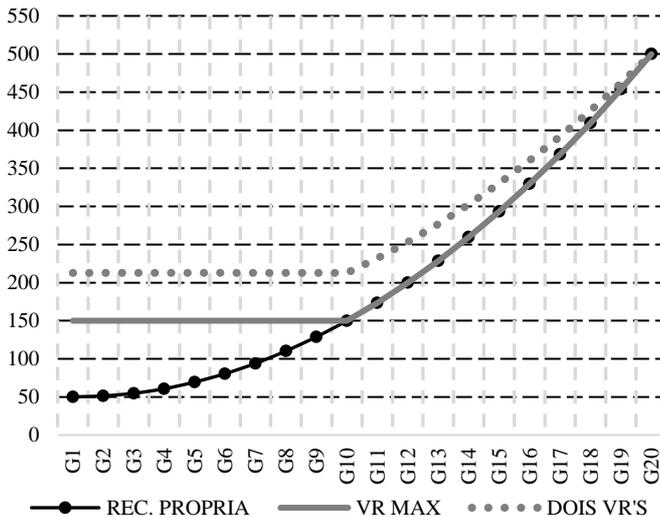
Iremos agora construir uma situação em que os recursos são divididos em duas *tranches*, sendo que se aplica um primeiro critério à primeira *tranche* e depois, partindo do resultado da primeira operação, aplica-se um segundo critério à segunda *tranche*, com o que se obtém a distribuição final.

É possível conceber pelo menos duas alternativas básicas para isto. A primeira seria combinar um VR de máxima com um VR de mínima. Isto significa que se aplica um VR de máxima para uma parcela dos recursos, e, a partir da distribuição assim obtida, os recursos restantes são distribuídos para todos os estados. Com isto, a primeira *tranche* garante uma boa elevação da receita dos estados que estão abaixo do “pisso”, enquanto a segunda *tranche* garante que mesmo os mais ricos receberão algum recurso.

O Gráfico 5.4 mostra esta alternativa. Definimos uma parcela dos recursos disponíveis – digamos 40% – e aplicamos a eles o método do VR

de máxima (Gráfico 5.2). Estes recursos são suficientes para levar os estados G1 a G10 ao nível de 150 UM per capita (linha cinza contínua). Os 60% restantes ficam disponíveis para serem distribuídos segundo um critério de VR de mínima, tomando como ponto de partida a receita gerada pelo procedimento anterior. O resultado é exposto na linha cinza em pontos. Note-se que, em relação à opção de VR max (Gráfico 5.2), os estados mais pobres perderam cerca de 40 UM, que foram “transferidas” para os estados mais ricos.

Gráfico 5.4
Equalização com dois VR'S – max e min



A segunda alternativa para operar um sistema com dois VR's é menos radical em termos redistributivos. Ela implica utilizar um VR intermediário para a primeira *tranche*, e depois distribuir o saldo por um VR de mínima. Nesta opção, demonstrada no Gráfico 5.5, optamos por aplicar um VR intermediário de 300 UM a 60% da dotação (linha cinza cheia), e depois distribuir o saldo por um VR de mínima, ou seja, VR = 500 UM. O segundo procedimento parte dos resultados do primeiro. Ou seja: 60% foi distribuído aos estados com receita base abaixo de 300, e o saldo para a totalidade dos estados, sempre de forma proporcional à diferença entre a RB

e o VR. O resultado final está expresso na linha cinza pontilhada. Para fins de comparação, reproduzimos neste gráfico (linha negra contínua) a opção discutida acima (Gráfico 5.2) de distribuição por VR de mínima simples, que seria a menos redistributiva. Fica claro que, com a aplicação proposta de dois VR's, os estados até o G10 têm ganho líquido perante aquela opção. Parece ser claro também que nesta opção os instrumentos básicos para determinar o grau de redistributividade são o VR médio utilizado no primeiro passo – quanto mais baixo, mais redistributivo – e a parcela da dotação reservada para este primeiro procedimento.

É evidente que este resultado atende ao requisito de que se conceda algum recurso a todos os estados, no nosso exemplo, excluindo apenas o mais rico. Isto pode ser contornado de forma simples, estabelecendo a referência do VR de máxima em algum valor acima da RB do estado mais rico. No caso brasileiro, este estado mais rico é o DF, como veremos, e pessoalmente julgamos no mínimo inapropriado e injusto que este “estado” receba recursos de equalização. Veja os dados na análise do caso brasileiro à frente.

Qual é exatamente a diferença entre SP e SER?

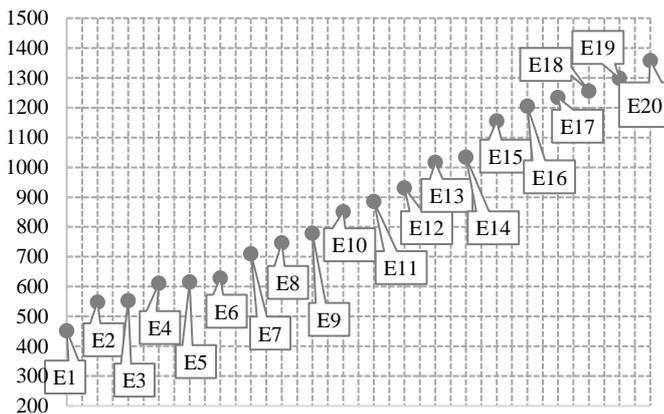
O objetivo deste item é aprofundar alguns aspectos comparativos entre os dois sistemas “tipo ideal” que foram apresentados. No debate brasileiro recente fica clara, como veremos em detalhes à frente, uma forte preferência pela utilização de SP's e uma clara rejeição ao uso de SER's. Em parte, isto é explicado pela tradição brasileira em usar SP's, mas as razões principais são alguns argumentos teóricos e certo pragmatismo imediatista. Deixaremos estes últimos para analisar na parte aplicada deste trabalho, e cuidaremos agora dos argumentos teóricos.

O foco principal das críticas aos SER's, tal como frequentemente formulada por técnicos estaduais no Brasil, reside em ponto que já discutimos antes: “tais sistemas não são **diretamente** sensíveis às necessidades e custos”. A chave da questão, neste ponto, reside na palavra “diretamente” inserida no parágrafo anterior. A leitura mais simplista e usual parece ignorá-la, com o que a frase ficaria “SER's são insensíveis às

necessidades sociais”, e olham apenas as receitas. Vamos examinar isto em mais detalhes.

O Gráfico 5.6 apresenta o perfil da receita própria para vinte estados do Brasil em 2010, segundo o conceito de receita própria disponível (receita base) apresentado nas notas metodológicas NM4 do Anexo. (Estamos utilizando aqui a receita própria efetiva, já que não existe no Brasil qualquer estimativa de receita potencial). Os estados estão ordenados da menor para a maior receita própria. Omitimos a identificação individual, para preservar a generalidade do argumento.

Gráfico 5.6
Caso hipotético de equalização – Rec. per capita



Todos concordariam que o objetivo do sistema seria gerar o movimento da curva no sentido horário, tal como ilustrado no Gráfico 5.1 acima, concedendo mais recursos para os que têm menos. Seja um SP, seja um SER, o objetivo final é sempre este: aumentar a receita disponível das jurisdições pobres.

Qual a diferença básica entre os dois sistemas, deste ponto de vista? O SER toma como referência direta a receita própria, e *com isto visa aferir indiretamente as necessidades*, pois jurisdições mais pobres e mais necessitadas, em geral, têm menores receitas per capita. Já os SP's tomam como referência direta alguma medida paramétrica de necessidades, e, *com*

isto, visam aferir indiretamente a receita própria, pois em geral jurisdições com maiores necessidades terão menores receitas.

Assim sendo, o SER irá gerar resultados insatisfatórios nos casos em que a relação inversa entre receitas e demandas não se verificar. Por exemplo, um estado que tenha IDH elevado, e ao mesmo tempo tenha receitas próprias mais baixas do que aquela de estados em condições sociais semelhantes, seria relativamente beneficiado com recursos maiores. Ainda assim, haveria alguma lógica nisto, pois o suposto é que todos os cidadãos do país devem ter garantido um nível semelhante de atendimento com serviços públicos²⁵.

Mas, *mutatis mutandis*, os SP's irão gerar igualmente resultados insatisfatórios quando a relação inversa entre a necessidade medida pelos parâmetros e a receita própria não se verificar. Por exemplo, um estado com necessidades altas, se medidas pelo parâmetro utilizado (por exemplo, o IDH) e, ao mesmo tempo, receitas relativamente elevadas em relação a estados com mesmo IDH, também será sobre financiado. Neste caso, não haveria qualquer lógica neste resultado.

Portanto, não há diferença essencial sob este aspecto. Tudo depende do grau em que exista correlação inversa entre receitas próprias e o indicador utilizado para a distribuição (no caso dos SP's) e as necessidades (no caso dos SER's).

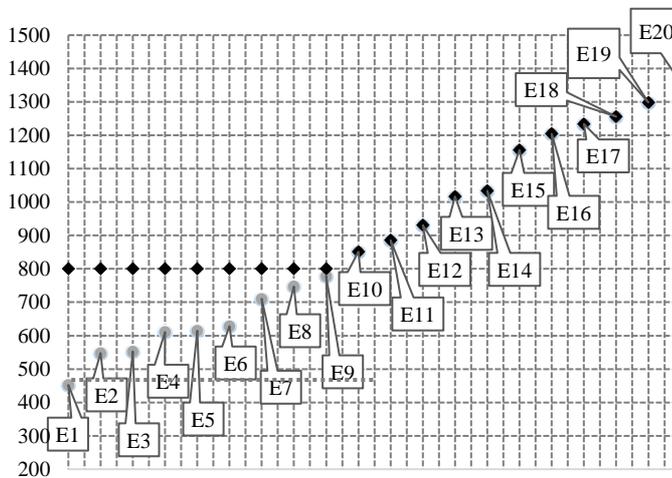
Qual é, então, a diferença realmente fundamental entre os dois sistemas? Ela reside em que *o SER obedece intrinsecamente à estrutura das receitas próprias, enquanto o SP é livre disto*. No SER, a diferença de tratamento aplicada a duas jurisdições depende diretamente das diferenças em suas receitas próprias per capita. A lógica do sistema é que, se possível, tal como acontece na Alemanha, todas as jurisdições disponham de exatamente a mesma capacidade de gasto per capita. Esta situação seria o estágio final de perfeição na operação do sistema. O ponto crucial é que *não seria possível, portanto, em um SER exclusivamente apoiado no princípio da capacidade fiscal, gerar uma situação em que um estado com menor*

25 Embora exista com certeza alta probabilidade de que tal governo estaria executando uma política fiscal frouxa. Isto ilustra o ponto que já indicamos antes, da necessidade de considerar não a receita efetiva mas a potencial.

receita própria que outro terminasse com maior receita final que este. Ou seja, os SER's são geneticamente impedidos de alterar a ordem das receitas per capita dos estados, se forem aplicados de forma geral e uniforme, sem casuísmos.

Grande parte das críticas feitas à alternativa da equalização no Brasil tem a ver com este ponto, e podem ser resumidas na situação exposta nos Gráficos 5.7 e 5.8, utilizando os mesmos dados reais para alguns estados brasileiros. Vamos supor, para facilitar, como ponto de partida, a alternativa de equalização pelo VR de máxima redistributividade (a argumentação aqui apresentada se mantém para qualquer valor de VR). O Gráfico 5.7 mostra esta situação, na série de losangos. Nesta opção, os estados de E1 a E9 receberiam receita final per capita igual a R\$800, sendo que E1 recebe do SER mais que E2, este mais que E3 e assim por diante, e os estado de E10 para cima nada receberiam.

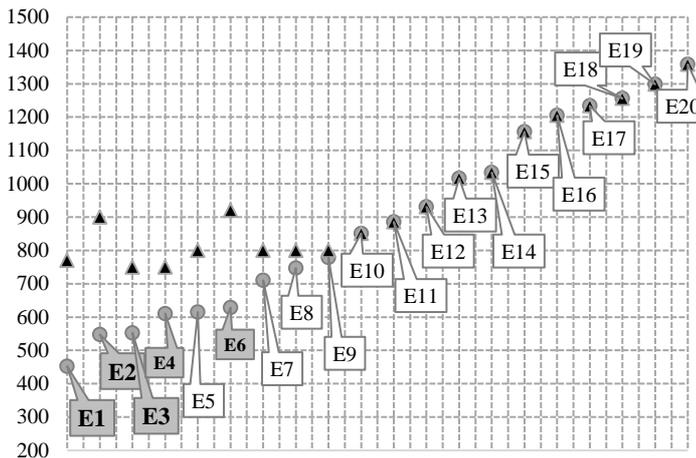
Gráfico 5.7
Caso hipotético de equalização – VR de máxima



Argumentam os críticos que as necessidades fiscais podem ser tão desiguais que, dada a curva de receita própria dos estados, a distribuição mais apropriada seria dada pela situação mostrada no Gráfico 5.8, na série em triângulos. Ou seja, E2 e E6, devido às suas necessidades peculiares,

exigiriam mais recursos per capita, e E1, E3 e E4 menos recursos per capita do que resultaria da consideração exclusiva das receitas próprias (indicado pela linha pontilhada em cinza, ver Gráfico 5.7). Este seria, neste raciocínio, o resultado ideal de um sistema de equalização apropriado a federações com elevadas disparidades. Em outras palavras, a receita própria seria um mau indicador das necessidades, e geraria uma distribuição equivocada.

Gráfico 5.8
Caso hipotético de equalização – Distrib. “ideal”?



A argumentação tem, em princípio, fundamento. De fato, como a equalização SER não “enxerga” diretamente necessidades, caso a situação seja como descrita o sistema vai “errar”, porque trata os estados conforme sua posição na estrutura de receitas próprias, *assumindo que estas são uma proxy para as necessidades*. É exatamente esta a situação que levou ao desenvolvimento do sistema australiano de equalização: a existência de enorme província na região norte do país, com população aborígine esparsa e dificuldades de acesso. No nosso exemplo, esta jurisdição corresponderia aos estados E2 e E6. E é exatamente pela provável existência de situações em algum grau semelhantes no caso brasileiro que defendemos, neste trabalho, a médio e longo prazo, a adoção de um sistema nos moldes do australiano.

Estes argumentos indicariam, decisivamente, que os SP's seriam a melhor opção? Somente se fosse possível conceber um sistema de parâmetros capaz de atingir aquele resultado ideal. Isto, contudo, pressupõe que se tenha conhecimento adequado das necessidades, para não falar dos custos. Como não existe este conhecimento (de fato não sabemos o quanto a receita final disponível de E2 e E6 teria que ser maior que o resultado gerado pela equalização, o mesmo valendo para E1, E3 e E4) qualquer tentativa de definir parâmetros que atendam a esta finalidade vai escorregar, inexoravelmente, para uma defesa simples de interesses imediatos de regiões diversas, cada ator defendendo parâmetros que resultem em maior receita para seu orçamento. *Não é possível obter uma distribuição paramétrica "correta" sem conhecer as necessidades.*

O conhecimento necessário para fazer o ajustamento indicado acima viria com a mensuração adequada de necessidades para todos os encargos atribuídos aos estados. Em existindo, existem todas as condições para implementação do modelo australiano, e não são mais necessários parâmetros. Isto resulta num resultado paradoxal: *a condição de eficiência e mesmo de viabilidade política de SP's é o conhecimento das necessidades, e este, por si, torna dispensável o uso de parâmetros.*

Finalmente, vale sempre lembrar que quando uma dada necessidade fiscal é colocada como parâmetro, é inegável que surge um desincentivo (ou uma redução de incentivo) a que os governos atuem no sentido de atender rapidamente aquela necessidade. No limite, se o único parâmetro fosse, por exemplo, a taxa de pobreza da jurisdição, haveria um sério incentivo perverso embutido no sistema.

1.4 Conclusões: dois (ou três) sistemas em perspectiva

Numa tentativa de síntese, entendemos poder sustentar os seguintes pontos:

- 1) A forma mais sofisticada e precisa de equalização horizontal seria aquela adotada pela Austrália, que toma como referência a receita própria potencial e a pondera por indicadores específicos de necessidades sociais e custos de provisão. É o único sistema que abrange os dois lados da equação fiscal-orçamentária dos governos: a sua capacidade própria de se financiar, e as características específicas das demandas pelos serviços

públicos a que deve atender e os seus respectivos custos. No nosso exemplo simples acima, se assumirmos que a receita base adotada é a potencial, o sistema australiano seria o único capaz de obter o refinamento indicado no Gráfico 5.8. Para uma federação como a brasileira, com diferenças de grande monta em necessidades e custos, este sistema seria de fato o mais eficiente.

- 2) Os SP's conseguem apenas uma aproximação rústica e altamente imprecisa às necessidades fiscais, e ignoram totalmente as diferenças na capacidade de autofinanciamento das jurisdições. As transferências que oferecem são apenas **mais uma fonte de receitas independente das demais**. Disto resulta que, por exemplo, se utilizamos como parâmetro o IDH, estados com IDH elevado e baixa receita per capita acabarão obtendo receita final mais baixa do os outros. Da mesma forma, estados com IDH baixo e receita própria elevada acabarão sobre-financiados, comparativamente às condições dos outros. Outra consequência disto é que oscilações na receita própria dos estados, decorrentes de ciclo econômico, evolução de mercados e acidentes naturais não serão refletidas nas transferências. Finalmente, tais sistemas são rígidos a curto e médio prazo, devido à periodicidade de produção dos parâmetros utilizados.
- 3) A vantagem do sistema tipo australiano pode ser em parte compensada pelos entraves associados à sua implementação. Muitos países em desenvolvimento teriam enorme dificuldade para produzir as estatísticas e levantamentos necessários para tal empreitada. Este efetivo dilema remeteria para a alternativa canadense ou alemã, onde o sistema se limita a equalizar a capacidade de gasto per capita, não levando em consideração diferenças de custo e necessidades²⁶. Vale registrar também que estes dois países podem utilizar um sistema simples de equalização de receitas porque a dimensão das disparidades inter-regionais nestes países é muito

26 Registre-se, de passagem, que, no caso brasileiro, um princípio puro de equalização de capacidade de gasto seria favorável, em muitos casos, às regiões atrasadas, pois provavelmente a maior parte dos serviços sociais tem menor custo de provisão nestas regiões vis-à-vis as regiões desenvolvidas, principalmente pelos níveis médios salariais. Por outro lado, quando observamos o problema do aumento do nível tecnológico dos serviços (por exemplo, em saúde) é possível que tenhamos o efeito contrário, custos mais elevados na periferia.

menor. Num país com altas disparidades, obter em médio prazo um sistema de avaliação de demandas e custos seria altamente recomendável.

- 4) A primeira grande vantagem do SER é sua relativa simplicidade relativa: exige, “apenas”, uma estimativa da receita potencial, sem consideração para custos e necessidades. Por este motivo, ela deve ser tomada como uma opção preliminar, que por si mesma apresenta vantagens, e que pode no futuro ser substituída por um sistema mais sofisticado, “à australiana”. Por outro lado, esta grande vantagem pode ser tornar um obstáculo, quando o país tem um sistema tributário subnacional que dificulta a avaliação da receita potencial dos governos.
- 5) A segunda e principal vantagem do SER decorre de que o sistema toma em consideração as demais receitas da jurisdição, não se colocando, como no caso dos sistemas paramétricos todos, como **mais uma receita** que, ao ser combinada com receitas próprias muito diferentes, pode gerar resultados pouco equilibrados. Isto torna o sistema efetivamente equalizador, no sentido de que qualquer tendência de que as receitas próprias **potenciais** de uma dada jurisdição se afastem da trajetória média das receitas das jurisdições envolvidas, o sistema imediatamente irá alterar as dotações, compensando a diferença.
- 6) Não é correta a assertiva de que os SER's não enxergam necessidades. Eles apenas não olham para elas diretamente. A única restrição dos SER's é que eles não podem alterar a hierarquia das jurisdições estabelecida pela receita própria. Em contraposição, os SP's são inúteis sem mensuração precisa de necessidades, degenerando o processo para defesa competitiva de interesses regionais, e são desnecessários se existe a mensuração de necessidades. *Desta forma, para a realidade brasileira atual, em termos imediatos, entendemos ser adequado um sistema de equalização de receitas na forma mais simples, de equalização de capacidade de gasto per capita, como primeiro passo para uma etapa posterior, de médio prazo, em que se avalie em profundidade a possibilidade de criar instrumentos de mensuração de necessidades e custos.*
- 7) Pode não ser o caso de adoção de um sistema completo e detalhado de mensuração de necessidades, na medida em que o GF esteja aberto para a possibilidade de ampliar a quantidade do que chamamos “programas nacionais”, incluindo outras áreas prioritárias de atuação subnacional além

de Saúde e Educação. Para muitos relevantes analistas, é provável que melhores resultados possam ser obtidos por este caminho do que pelo complexo caminho dos SDR's. Podemos destacar mais uma vez a posição de Shah (2007):

Compensações para necessidades fiscais são importantes, mas, em nome de simplicidade e objetividade, ao invés de implementar uma abordagem de equalização de necessidades fiscais pode ser melhor obter compensação de necessidades em uma base serviço por serviço, através de transferências referidas a resultados operacionais [*output based transfers*].

O Autor refere-se a transferências condicionadas para setores específicos da atuação subnacional, mas com a condicionalidade expressa em metas e resultados e não apenas na vinculação simples do gasto setorial. Não somos tão otimistas quanto à possibilidade de uma substituição plena de equalização por transferências condicionadas, inclusive porque existe aí um *trade off* que Shah omite, que se refere à diminuição sensível na autonomia dos governos. No entanto, em harmonia com o que já afirmamos antes, somos de pleno acordo em que não se pode jogar toda a carga de redução das disparidades sobre os ombros de sistemas de equalização, havendo amplo espaço para utilização de programas nacionais. O sucesso do SUS e do Fundef no Brasil confirma esta proposição. Vale registrar, para concluir o tópico, que mesmo na federação que mais longe levou a sofisticação da equalização, a Austrália, cerca de quarenta por cento das transferências federais são de alguma forma condicionadas.

2 Equilíbrio horizontal na Federação brasileira

O objetivo desta seção é analisar os componentes do SP brasileiro que cumprem a função de equalização: os chamados fundos de participação. Os elementos teóricos mínimos necessários foram apresentados na seção 1. Desde logo, vale alertar o Leitor que, sob a perspectiva mais geral da seção anterior, caímos agora no mundo restrito e rústico dos *sistemas paramétricos*, que são tudo o que a federação brasileira, até agora, conseguiu produzir como instrumento de equalização.

Um aspecto notável da história fiscal brasileira é que fomos, na América Latina, com certeza pioneiros na adoção, já na reforma de 1965, de

um sistema razoavelmente consistente de equalização, ainda que sob um modelo rústico paramétrico, através dos *fundos de participação de estados e municípios*. Esta qualidade notável daquela reforma (dentre outras, como a adoção pioneira do imposto sobre valor adicionado), foi, contudo, negada e anulada pelos desenvolvimentos posteriores.

A principal característica de sistemas de equalização em geral é que as dotações que eles distribuem para GSN's devem ser, por natureza e definição, variáveis, pois as condições gerais se alteram relativamente entre os governos recipientes. A infinita criatividade existente em nosso país conseguiu, contudo, tornar os fundos de participação uma distribuição de recursos com coeficientes fixos, a partir de 1989. *Isto transformou o que era um sistema de equalização dinâmico num mero compartilhamento estático da receita de dois impostos*. Vamos, portanto, tratar do problema em duas fases: aquele em que existiu o sistema, e aquela em que ele foi “congelado”.

O Leitor não familiarizado com a evolução histórica do sistema pode se beneficiar de uma leitura prévia do Box 1 (p. 443), onde é indicada bibliografia auxiliar. Isto nos permitirá entrar em detalhes aqui apenas na evolução posterior ao “congelamento” de 1989.

2.1 A evolução dos fundos de participação até 1989

Os fundos de participação (FP's) são um sistema dual, composto por dois fluxos totalmente independentes regidos por regras distintas: um para estados (FPE) e outro para municípios (FPM). Por isso podem ser analisados separadamente sem qualquer prejuízo para a observação. Cada um deles envolve problemas próprios, específicos, que decorrem tanto da opção técnica adotada como das modificações introduzidas ao longo de quase meio século.

Estes dois fundos só têm em comum sua fonte de recursos: ambos são financiados por compartilhamento de dois impostos federais, o IR e o IPI. Isto faz deles sistemas do tipo “conta fechada”, ou seja, a dotação de recursos é dada exogenamente, embora não seja fixa, pois a arrecadação destes impostos pode variar.

Ambos os sistemas apresentam alguma complexidade técnica, e um entendimento mínimo sobre seu funcionamento é imprescindível para a

análise que iremos fazer aqui. Embora independentes, os dois fundos foram criados conjuntamente como parte da maior reforma já feita no sistema tributário brasileiro: o Código Tributário Nacional, CTN, através da lei 5.172/1966. Aquela reforma, na sua essência, impunha uma forte concentração de recursos nos governos federal e estaduais. Ela ampliava, portanto, o *vertical gap*. Em contrapartida, criava dois importantes fluxos típicos: um fluxo *devolutivo* de GE's para municípios – a chamada Cota-parte do ICM – e os dois fluxos redistributivos que compõe os FP's.

Duas escolhas principais merecem destaque na formulação original do sistema. Primeiro, houve a opção por sistemas tipicamente paramétricos, não se cogitando a possibilidade de utilizar sistemas de equalização de receitas. Na época já existiam e eram consolidados os sistemas mais avançados na Alemanha, Austrália e Canadá. É possível que o conhecimento técnico sobre eles fosse ainda precário no Brasil: mesmo até uma década atrás estas técnicas eram virtualmente desconhecidas no país.

Há que reconhecer, contudo, que seguramente não existiam na época condições mínimas para a utilização de SER's, sendo discutível se elas existem hoje, passados cinquenta anos. Tais sistemas pressupõem a existência de procedimentos razoavelmente rigorosos e uniformes para registro e acompanhamento das receitas próprias dos governos subnacionais. Mesmo hoje, os 26 estados brasileiros praticam critérios bastante diferenciados de registro em seus balanços, em que pese a existência de padrões legais.

Na realidade, a qualidade das informações estatísticas básicas naquela época era desfavorável mesmo para o uso dos rústicos sistemas paramétricos. Vale lembrar que não existiam, na época, indicadores sociais mínimos como IDH, taxa de pobreza, etc. Os censos eram realizados a intervalos de muitos anos, e mensurações de produto e renda só existiam para estados e não para municípios.

É razoável, portanto, que a opção então feita fosse pela utilização de sistemas paramétricos apoiados nas duas principais informações de fato disponíveis com alguma qualidade: a renda per capita dos estados, principal parâmetro adotado para o FPE, e a população, parâmetro único adotado para o FPM.

A segunda escolha básica então feita foi pela separação dos fluxos em dois fundos independentes, para estados e municípios. Ela decorre de uma característica única da federação brasileira, a autonomia de fato e de jure garantida para os governos locais. Nas demais federações, o único sistema de equalização de âmbito nacional existente relaciona o GF com os governos regionais. A maior parte destes têm, internamente, sistemas de equalização regionais (estadual, provincial), mas esta é uma prerrogativa destes governos, em geral a Constituição não obriga sua existência²⁷. Onde eles existem resulta serem sempre componentes do sistema fiscal do governo regional, existindo coordenação entre receita e gastos dois níveis de governo, sem interferência do GF. Em geral, o sistema provincial de equalização tende a reproduzir o padrão e as regras do sistema nacional.

A solução adotada no Brasil separou o sistema para estados e municípios²⁸. Ali se consolidava um elemento que assumiria caráter estrutural na federação: *o desenvolvimento de vínculos diretos entre GF e municípios, contornando e enfraquecendo a autoridade e o poder dos governos estaduais.*

Embora sendo sistemas independentes, a fonte comum de financiamento acabou por impor, do ponto de vista político, a existência de um “sistema fundos de participação”. Tal sistema se compunha de três partes: a definição constitucional do rateio de IPI e IR, comum aos dois, e os critérios de distribuição dos dois fundos, regras específicas para cada um.

Durante vinte e três anos após sua criação, os principais conflitos políticos se concentraram no primeiro elemento: a apropriação vertical da receita dos dois impostos, ou seja, os coeficientes de participação nos dois impostos. Neste período, como já mostramos no Ensaio 3, os percentuais entregues aos FP’s foram objeto, primeiro, de redução pelo regime militar, depois, de progressivo aumento ao longo dos anos oitenta, culminando com a Constituição de 1988, que definiu seu patamar atual.

27 Na Austrália, Canadá e Alemanha os governos regionais têm sistemas próprios de equalização interna, mas não há uma regulamentação nacional, havendo diferenças expressivas dentro de cada país.

28 Vale notar que, sendo a lógica básica do regime militar a fragilização política dos governos estaduais, era nula a chance de qualquer movimento no sentido de seu fortalecimento, o que seria propiciado caso o sistema de equalização fosse montado em moldes usuais, ou seja, sistema único centrado nos estados tendo estes o poder de organizar sistemas estaduais de equalização.

A nosso ver, a principal razão para esta concentração dos conflitos na distribuição vertical reside no caráter altamente centralizado do regime militar, que induzia ao conflito vertical como prioridade. A luta por ampliação dos coeficientes de participação dos FP's no IR e IPI foi o principal canal para a progressiva recuperação da participação subnacional na carga tributária, que fora apropriada pelo governo federal (ver Ensaio 3). Em 1968, o GF reduziu os 10% originais para 5%. No período até 1988, eles foram sendo progressivamente ampliados até atingir 22% em média atualmente.

Por outro lado, no longo período até 1988, os critérios básicos de rateio, ou seja, o método paramétrico, embora precário e com resultados discutíveis, nunca foram seriamente questionados. Isto conflita com a história dos sistemas de equalização em outras federações, onde o foco sempre se concentrou nos critérios de equidade tanto quanto na dotação de recursos.

Como mostra o Box 1, as poucas modificações introduzidas nas regras de rateio horizontal visavam:

- 1) Aumentar a parcela do FPE destinada às regiões Norte e Nordeste, sem alterar em nada o mecanismo de distribuição **entre estados**.
- 2) Aumentar a parcela do FPM destinada a municípios de grande porte, que eram discriminados na concepção original. Ao se criarem as reservas para capitais e grandes municípios aplicou-se a elas os critérios do FPE, enquanto os 86,5% restantes continuaram a ser tratados, sem modificação, pelo critério rústico e grosseiro da população.
- 3) Uma possível razão para este reduzido escopo do raciocínio teórico sobre equalização poder o baixo, ou virtualmente inexistente conhecimento da maior parte da burocracia pública brasileira sobre federalismo fiscal em geral e sistemas de equalização em particular. Seja qual for a razão, o fato é que, como veremos, *o núcleo paramétrico dos dois sistemas permaneceu virtualmente inalterado por 23 anos até 1988, em que pese o progresso na produção de estatísticas e alguns avanços no conhecimento técnico.*

Box 1
Resumo das regras dos Fundos de Participação

O Leitor encontrará informação detalhada sobre estes fundos nas publicações da STN: STN (1995); STN (2004); STN 2013). Aqui apenas resumimos a situação das normas destes fundos em 1988, por ocasião da reforma constituinte, incorporando, portanto, as modificações feitas nos 22 anos desde sua criação.

O FPE era um fundo paramétrico que distribuía recursos com base em três parâmetros: área territorial, população e o “inverso da renda per capita”. O procedimento básico correspondia a dividir a dotação em três partes: 5% distribuído proporcionalmente à área, 42,5% proporcionalmente à população e 42,5% proporcionalmente ao inverso da renda per capita.

A distribuição dos 42,5% base população não era neutra. Os critérios incluíam um mecanismo corretor que reduzia a participação dos estados muito populosos. Na ponderação aplicada, a participação nos recursos de todos os estados com mais de 10% da população total ficava limitada a 10%, sendo os recursos liberados distribuídos entre todos os demais estados. A mesma regra beneficiava os estados com população abaixo de 2%, os quais eram tratados como se tivessem 2% da população.

A distribuição dos 42,5% com base no “inverso da renda per capita” resultava em que os estados com renda per capita muito baixa recebiam maior quantidade dos recursos.

Na formulação original do CTN os critérios acima eram aplicados de maneira uniforme a todos os estados. Em 1980 foi criada a Reserva Especial para Norte e Nordeste. 20% dos recursos eram distribuídos apenas para estas duas regiões, utilizando exatamente os mesmos critérios, e os 80% restantes continuavam a ser distribuídos pelo método anterior, beneficiando todos os estados (inclusive os das duas regiões beneficiadas pela reserva).

O FPM era, até 1989, um fundo paramétrico baseado apenas na população dos municípios. A distribuição proporcional à população era aplicada a todos os municípios do país igualmente, de forma que dois municípios de igual população, não importa sua localização, recebiam a mesma dotação.

Os critérios foram concebidos com base na suposição de que quanto menor a população do município, menor sua capacidade de obter receitas próprias. Por isso o método privilegiava os pequenos municípios. Para tanto, a população era dividida em faixa e a cada uma se atribuía um fator de ponderação. Este fator, que ia de 0,6 a 4 para as 18 faixas existentes, era o mesmo para todos os municípios com população acima de 156.000 habitantes (fator 4). A participação de cada município era determinada pela participação de seu fator na soma total dos fatores, com o que os grandes municípios (acima de 156.000 habitantes) recebiam todos a mesma dotação absoluta.

Este procedimento inicialmente era aplicado a 100% dos recursos. Dada a discriminação contra grandes municípios, aos poucos cresceram as pressões e foram introduzidas duas modificações:

- 10% dos recursos ficavam reservados para as capitais;
 - 3,5% dos recursos ficavam reservados para os municípios do interior com mais de 156.000 habitantes
- Estes municípios continuavam a participar da distribuição dos 86,5% restantes, que passaram a ser chamados “FPM-interior”.

Para os 13,5% das duas reservas foi adotado critério basicamente idêntico aquele do FPE, excluindo-se apenas o parâmetro extensão territorial. Com isto, estes 13,5% se tornaram mais redistributivos do que os 86,5% do “FPM-interior”, que eram baseados apenas em população.

A constituição de 1988 demarca uma nova etapa para o sistema FP's. Previamente, vale explicitar o que existia de **constitucional** nas normas vigentes. A CF 1988, assim como sua predecessora, limita-se a criar os fundos e especificar os coeficientes de participação na receita do IPI e IR. Todos os critérios de distribuição, incluindo eventual criação de reservas para regiões ou tipo de municípios, ficavam no âmbito da legislação ordinária: Lei 5.172/1966 (CTN), AC 35/1967 e DL 1881/1981.

A Constituição de 1988, portanto, não tem qualquer provisão quanto a critérios de distribuição horizontal, limitando-se aos aspectos verticais, ou seja, à divisão daqueles impostos entre GF e fundos de participação – aspecto muito importante – e à definição da natureza dos fundos, ou seja, sua finalidade equalizadora. Ela, contudo, no art. 161, define que caberá a lei complementar definir os critérios de rateio dos FP's, sem estabelecer prazo. Não há referência à lei anterior que regulava o assunto, o CTN. *Estava, portanto, implicitamente definido que estes critérios deveriam ser revistos, ratificados ou substituídos por lei de maior força, uma lei complementar*²⁹.

2.2 A evolução do FPE pós-1988

Aqui cabe pausa para ponderação. Não é exagero dizer que até 1966 o Brasil desconhecia a noção de equalização. As transferências existentes eram formas simples de compartilhamento de impostos estaduais e federais, estáticos e sem qualquer critério redistributivo. O CTN não foi resultado de um processo político de debate democrático que fizesse refletir, nas normas adotadas, as visões predominantes da sociedade (ou pelo menos de suas elites) sobre o tema. Ele foi de fato outorgado, e no seu bojo vieram os critérios de distribuição dos FP's. Como já vimos, este núcleo técnico do rateio permaneceu intocado desde então, exceto pela criação de reservas. Nada indica que, nestas duas décadas que se passaram até 1988, o nível de informação técnica sobre equalização em geral tenha se modificado substancialmente.

29 Depoimentos de participantes no processo constituinte afirmam que existia um acordo informal entre estados desenvolvidos e os demais para que fosse feita uma revisão dos coeficientes. Com a redução das disparidades regionais, os estados atrasados estavam tendo seus coeficientes reduzidos.

Ao mesmo tempo, na época da Constituinte, como ainda hoje, as relações entre governos estaduais brasileiros eram marcadas pelo que chamamos “cisão macroregional” (ver Ensaio 2). Esta relação conflituosa entre “atrasados” e “desenvolvidos” inviabilizava qualquer discussão mais geral sobre princípios de longo prazo que deveriam reger o sistema de equalização, pelo menos a partir de uma iniciativa dos próprios estados. O governo federal nunca revelou qualquer preocupação com o tema, e não é claro se seu corpo técnico compartilhava da mesma ignorância generalizada sobre temas de federalismo fiscal.

De qualquer forma, nas condições vigentes, era remota a chance de que, colocado pela primeira vez diante da necessidade de discutir democraticamente a equalização, o sistema político da federação brasileira lograsse resultados positivos. A tentativa de atender ao requisito do art. 161, feita em 1989, foi um redondo fracasso. Após debates conflituosos, foi editada uma das mais confusas e controversas leis da história recente do país: a LC 62/1989. No tema que nos interessa, esta lei se limitou a:

- Adiar para 1992 a definição de novos critérios solicitada pela CF. Esta revisão deveria ser feita a partir dos novos dados do censo de 1991.
- Redefinir a Reserva Especial, que passava a beneficiar as regiões NO, NE e CO, para as quais ficavam reservados **com exclusividade** 85% dos recursos do fundo. Os 15% restantes iriam para regiões Sul e SE.
- Fixar arbitrariamente novos coeficientes finais de rateio que teriam vigência até 1992, quando os critérios fossem rediscutidos. Isto foi feito através de um nebuloso processo político de negociação “a portas fechadas” sobre o qual não há registro oficial, apenas depoimentos de testemunhas. Os coeficientes de SP e ES foram arbitrariamente fixados em 1% e 1,5%. Estes novos coeficientes obedeciam já à reserva 85%-15%. Eles foram listados num anexo à lei, e estes 27 percentuais substituíram naquele momento o sistema de equalização estadual então existente.
- Definia que as regras de rateio do FPM deveriam também ser revistas em 1992.

Fica claro, portanto, porque vimos utilizando sempre tempos verbais no passado quando nos referimos ao sistema de equalização do CTN. Ele só existiu, de fato, até 1989. Como é sabido, esta revisão dos critérios

não foi feita no ano seguinte nem nas duas décadas seguintes. O governo federal e o Congresso demonstraram nenhuma vontade (ou capacidade) política para a iniciativa. Os governos estaduais, na sua maioria, estavam satisfeitos com o arranjo “provisório” plasmado no *status quo*, no qual as regiões atrasadas tinham conseguido “travar” a apropriação de 85% dos recursos. Um dos aspectos relevantes deste arranjo é que, em ocorrendo a chamada convergência nos níveis de desenvolvimento – o que de fato vinha ocorrendo nas décadas anteriores – os estados atrasados teriam reduzida a diferença entre sua receita própria e aquela dos estados desenvolvidos. Como a “equalização” foi congelada, contudo, eles continuariam recebendo a mesma parcela dos recursos “equalizadores”, o que significa, estariam auferindo receitas finais crescentes.

Vale registrar, portanto, tendo em vista a continuidade da discussão, que a CF 1988 teria colocado, pela primeira vez de fato, a possibilidade de uma discussão democrática sobre equidade fiscal na federação brasileira. Esta discussão não ocorreu, e foi feito um “ajuste” arbitrário na distribuição horizontal.

No que concerne ao FPM, os resultados foram os mesmos, mas por vias oblíquas. Vale notar que a LC 62/89 não congelou explicitamente os coeficientes individuais dos municípios, como fez com os estados. Ela definia para 1992 a revisão dos critérios, mas deixava em funcionamento dinâmico os critérios anteriores, o que significava que as dotações podiam se alterar dependendo do comportamento demográfico e, principalmente, em consequência da criação de novos municípios. Em 1990, por motivos que iremos discutir à frente, o TCU fez uso de sua prerrogativa de emitir legislação complementar, e baixou resolução que “congelava” as dotações estaduais do FPM. Em 1993, finalmente, uma lei complementar fixou diretamente os coeficientes individuais dos municípios.

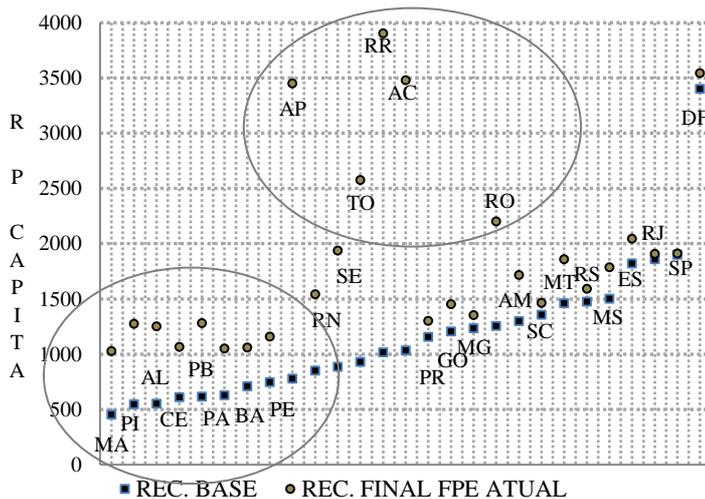
Neste momento, portanto, completa-se a desfiguração do sistema de equalização que, embora rústico, era dinâmico, com as dotações dos governos se modificando conforme a mudança nas variáveis paramétricas. Ele se transforma num simples compartilhamento estático, onde a participação de cada governo é fixa e as modificações no grau relativo de desenvolvimento econômico não se refletem na distribuição dos recursos.

Exposto este pano de fundo da evolução geral, cabe agora examinar em mais detalhes as trajetórias dos dois fundos a partir destes eventos ocorridos entre 1988 e 1990.

Como vimos, a federação parece ter ficado de forma geral suficientemente satisfeita com os restos mortais do seu sistema de equalização a partir da LC 62/89, pois nada aconteceu até 2010, período no qual as variáveis econômicas que definem o grau de desenvolvimento relativo dos estados sofreram forte modificação, mas os coeficientes de distribuição ficaram imutáveis. *A revisão dos critérios exigida pela CF 1988 foi sucessivamente “esquecida”, fato muito comum com diversas leis complementares que a Constituição tinha definido. Durante os 22 anos seguintes, a distribuição dos recursos do FPE foi feita com base no Anexo da LC/62, uma simples página contendo 27 percentuais.*

A distribuição de recursos que resulta destes coeficientes “congelados” pode ser apreciada no Gráfico 5.9. Passamos agora a adotar um método de simulações sobre o sistema que está resumido no Box 2 (p. 449). No Gráfico 5.9 apresentamos os resultados da LC 62 para dados do ano de 2012. A situação deste gráfico é exatamente aquela vigente naquele ano.

Gráfico 5.9
Situação “congelada” LC 62/89



A série em quadrados mostra a Receita Base (RB) – receita própria de livre disposição pelos estados – e a série em redondo mostra a receita disponível final, após acrescentado o FPE (para a metodologia aqui utilizada, ver Box 2).

Para reafirmar o método aqui adotado, note-se no Gráfico 5.9 que o estado da Bahia, por exemplo, recebe atualmente receita base (RB) por volta de R\$ 710 per capita, e, quando se acrescenta o FPE atual, sobe para R\$ 1062, o que significa que o FPE entrega à Bahia aprox. R\$ 350 per capita sob as regras atuais. Já no caso do Amapá, com RB virtualmente idêntica à da Bahia, o FPE aporta aproximadamente R\$2.670,00 per capita, levando sua capacidade final de gasto per capita para R\$ 3.450,00 (Todos os valores de receita per capita utilizados nestes e nos próximos gráficos estão resumidos em tabela exposta à frente).

A explicitação do problema: intervenção do STF a partir de ADI's

Em 2010 o STF decide trazer à pauta diversas ADI's (Ações Diretas de Inconstitucionalidade) propostas por alguns estados brasileiros, questionando o critério de distribuição da LC 62. Aparentemente estes estados entendiam que uma eventual recomposição dos critérios dinâmicos originais (pré-congelamento) os beneficiaria, cálculo político um tanto desastrado, pois nada garantia que este retorno ao passado era a única e nem mesmo a mais provável possibilidade resultante de uma reforma, como o futuro depois demonstrou³⁰.

De qualquer forma, o julgamento das ações, relatado pelo ministro Gilmar Mendes, levou à declaração de inconstitucionalidade dos artigos da LC que “congelavam” os critérios. *Mais precisamente, dois pontos foram questionados, por incompatíveis com o requisito constitucional de que o sistema deveria “contribuir para o equilíbrio econômico-financeiro entre as regiões”: a imposição da reserva 85%-15% e a fixação dos coeficientes por estado. O STF definiu um prazo até dezembro de 2012 para que o Congresso modificasse as regras e as tornasse compatível com o que exigia a Constituição.*

30 Só pode ser este o entendimento, pois nenhum destes estados apresentou, na época, algum método alternativo de distribuição. Contavam, portanto, com o simples “retorno ao CTN”. Isto era ingênuo, pois o STF poderia declarar inconstitucional a LC 62, como de fato fez, mas não necessariamente exigiria o retorno ao sistema anterior. Podia (e devia) exigir apenas a revisão da referida lei, e foi o que fez.

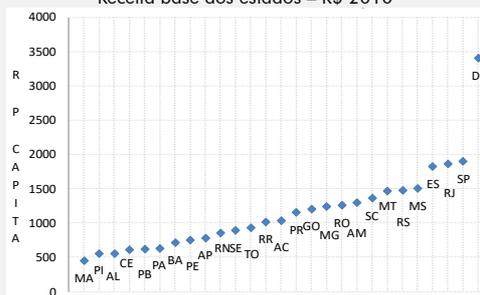
Box 2

Método utilizado para as simulações do FPE

1. Calculamos, para cada estado, a **receita própria disponível livre per capita** (RPDL), ou seja, aquela que é passível de livre alocação nos orçamentos estaduais. A fonte utilizada são as informações da STN para os balanços dos governos estaduais. Isto visa ter uma medida da capacidade própria de financiamento de cada estado, que é o que o FPE pretende equalizar. No essencial, o conceito da RPDL é somar às receitas que cada estado pode arrecadar a partir de sua base tributária todas as transferências livres que ele recebe do governo federal, o que compõe a totalidade das receitas que o orçamento estadual tem, à sua disposição, sem qualquer condicionalidade, e dividir pela população.

2. Uma vez que o objetivo do FPE é **equalizar a receita livre dos orçamentos estaduais**, nosso cálculo da RPDL exclui as transferências condicionadas de SUS e FUNDEB, que são receitas com destinação específica e que são, de fato, objeto de um sistema próprio de equalização, ao serem distribuídas entre os governos estaduais e municipais. A RPDL **exclui**, necessariamente, os recursos recebidos do fundo de participação dos estados, uma vez que nosso objetivo é exatamente avaliar qual o impacto que as transferências do Fundo geram sobre a disponibilidade de recursos livres para o governo estadual.

Gráfico 5.10
Receita base dos estados – R\$ 2010



3. Detalhamos cuidadosamente nas Notas Metodológicas NM4 do Anexo os critérios que utilizamos para identificar esta medida de receita dos estados. O Gráfico 5.7 apresenta a Receita Base assim obtida, ordenados os estados pelo poder de gasto. O que ele nos diz, basicamente, é, por exemplo, que o estado de Mato Grosso, se considerada apenas sua arrecadação própria e as transferências livres outras que não o FPE, conta com capacidade própria de gasto livre de R\$1500,00 per capita, três vezes maior que a do Maranhão (aprox. R\$500,00) e bem menos da metade daquela do Distrito Federal, de longe o “estado” mais rico da federação.

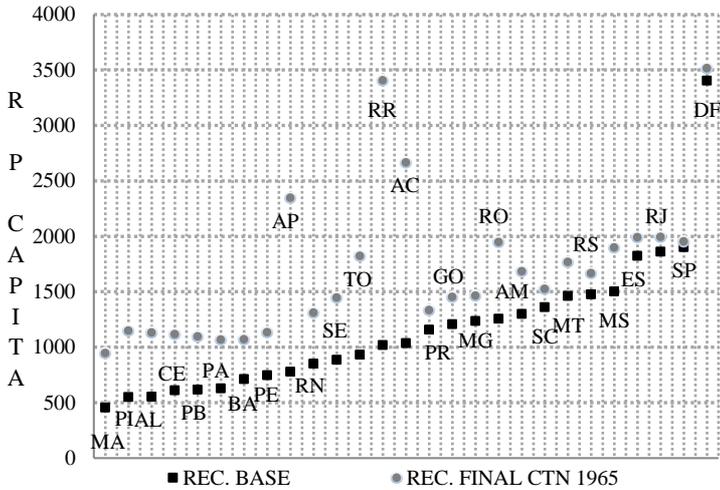
4. Para avaliar os resultados obtidos nas diferentes opções, iremos acrescentar à RPDL (que, daqui em diante, passamos a chamar “Receita Base” – RB para simplificação) os recursos do FPE segundo cada uma das opções, obtendo assim a **receita final per capita**, ou seja, o montante que, em cada opção, ficaria disponível para livre disposição pelo orçamento de cada estado uma vez incorporadas as transferências. Ele mede a efetiva capacidade de cada estado para gerar, para cada cidadão, os serviços pelos quais responde segundo suas competências constitucionais.

5. Este gráfico pode ser tomado como a rigorosa expressão do problema redistributivo: como seria possível, distribuindo a dotação do FPE, reduzir as diferenças entre as capacidades de gasto per capita dos diversos estados, de forma que cada um deles possa prover serviços de qualidade semelhantes a seus cidadãos, sem ter que tributá-los de forma desproporcional? Iremos adotar este gráfico como referência para todas as simulações. Em cada uma delas, acrescentaremos a dotação do FPE gerada em cada modelo específico, para obter a receita total **livre** que estaria à disposição dos orçamentos estaduais.

É interessante constatar que a sentença foi percebida, no contexto do federalismo brasileiro, como “raio em céu azul”, ou pior, como, de fato, um grande problema ou empecilho que fora “criado” de repente, do nada. Não havia de fato, qualquer percepção de que existisse uma deficiência básica, fundamental, com um sistema que deveria funcionar de certa forma e não o fazia.

Estamos convencidos de que, a esta altura, gerações de técnicos estaduais já estavam acostumados a (e os mais jovens até educados sob) a ideia de que os estados tinham direitos garantidos a um **coeficiente fixo** do FPE, e a maior parte deles não se perguntava por que eram fixos. *Esta ausência de uma “consciência federativa” sobre a necessidade de um sistema de equalização dinâmico é, em nossa opinião, a causa básica que determina os desenvolvimentos posteriores da questão. Não havia, definitivamente, clima para uma discussão de princípios, que se alçasse ao nível que a sentença do STF exigia. No essencial, o STF tinha recolocado para o sistema político da federação brasileira a mesma questão maior que Constituição tinha colocado em 1988: discutir de forma democrática os critérios de equidade utilizados pelos fundos de participação.*

No Gráfico 5.11 apresentamos o resultado que se obtém pela aplicação dos critérios atuais “congelados” da LC. Nota-se que, embora o resultado geral das transferências seja reduzir a desigualdade (no sentido de que os mais “pobres” recebem mais recursos), os coeficientes atuais não geram qualquer tipo de equalização das receitas per capita. A elevada dispersão que se observa nas receitas finais decorre, em boa medida, da combinação da reserva 85%-15% com as tabelas de ajustamento para área e população, que beneficiam estados da região Norte, principalmente. Nota-se também que estados com igual RB per capita recebem dotações muito diferentes. Se tomarmos os estados mais “pobres” em RB, com valor até R\$ 1100 per capita (10 estados) encontramos elevada disparidade em capacidade final de gasto, após a inclusão do FPE. Paradoxalmente, o grupo dos estados mais pobres em RB recebe recursos que os faz alcançarem cerca de R\$1.300,00 per capita (com exceção do Amapá), enquanto os estados que recebem elevadas dotações, atingindo capacidade de gasto acima de daquela de todos os estados exceto DF, têm RB em geral superior à dos estados pobres (com exceção do Amapá).

Gráfico 5.11
CTN Situação 1965

Nem o sistema político nacional, nem as elites da burocracia estadual se mostraram a altura do desafio. De imediato após a sentença do STF os governos estaduais se mobilizaram através de sua “tropa de elite” coletiva, a Cotepe no Confaz. Num primeiro momento, este grupo de trabalho (GT) discutiu as duas opções metodológicas básicas, ou seja, sistemas paramétricos ou sistemas de equalização de receitas. Acabou predominando a opção pelos sistemas paramétricos, provavelmente porque a equalização de receitas definitivamente geraria resultados muito diferentes do *status quo*, e os sistemas paramétricos talvez permitissem uma aproximação a eles. Este seria o momento, se houvesse condições políticas, para uma discussão básica de princípios, um primeiro passo para construir uma concepção nacional sobre a questão da equidade.

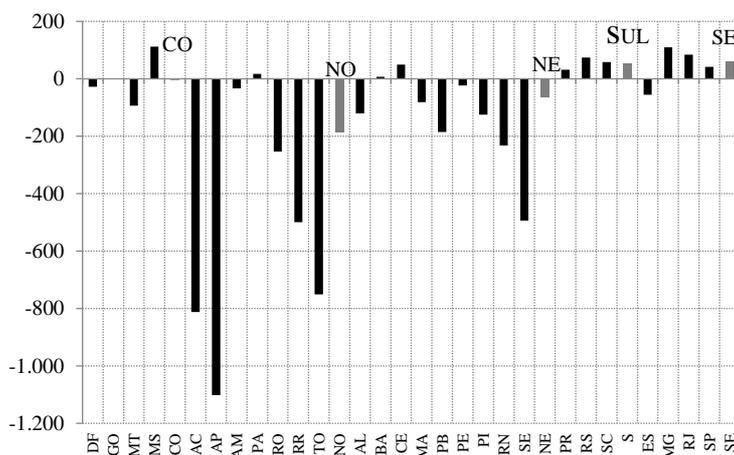
Uma das primeiras alternativas paramétricas a ser cogitada era, naturalmente, o retorno ao velho CTN, motivação que seguramente levava à apresentação das ADI's. Isto, contudo, não podia ser feito mantendo as reservas para regiões atrasadas, vetadas pelo STF. Simulações logo demonstraram que esta alternativa não era aceitável.

Podemos apreciar nos Gráficos 5.11 e 5.12 qual seria o resultado de se recompor de forma estrita os critérios vigentes antes da LC 62. Note-se que isto teria que ser feito eliminando as reservas para macroregiões, condenadas pelo STF³¹.

Nota-se no Gráfico 5.11 que a distribuição de receita final gerada por esta opção apresentaria, de forma geral, o mesmo padrão da distribuição “congelada” atual (Gráfico 5.9). Nela permanece a elevada dispersão das capacidades de gasto finais per capita, e a nítida vantagem dos estados de RB média em relação aqueles de RB baixa.

Mas, por outro lado, apresentaria algumas modificações importantes, decorrentes do fenômeno da “convergência”: os estados atrasados reduziram, nos últimos vinte anos, a distância em produto e renda em relação aos estados desenvolvidos. Como a lógica do sistema é de reduzir disparidades, necessariamente se reduziriam as dotações destes estados.

Gráfico 5.12
Perdas e ganhos em RPC – CTN 1965 x LC 62/89



31 Os detalhes dos cálculos deste gráfico estão na Tabela A8 do Anexo.

Como o parâmetro básico é a renda per capita, isto significa que na versão “atualizada” do velho CTN a dotação daqueles estados se reduz, em benefício da região desenvolvida. Adicionalmente, a retirada da “trava” realizada pela reserva 85-15 faz com que o efeito convergência se manifeste plenamente.

Tabela 5.1
Perdas (-) e ganhos CTN 1965 x LC.62/89

	RPC R\$	% RB	Coefic.
CO	-6,3	-0,37	0,2%
N	-188,0	-20,89	5,7%
NE	-64,8	-9,84	6,6%
S	54,3	4,09	-2,8%
SE	62,5	3,62	-9,6%

Isto levaria a mudanças significativas na receita final dos estados, como fica claro no Gráfico 5.12, que compara esta nova situação com a atual distribuição “congelada” na LC 62/89. Ocorrendo perdas para as três regiões mais atrasadas, particularmente elevadas para a região Norte exceto AM e PA, e para Sergipe. Note-se que mesmo com estas perdas, os estados da região norte ainda teriam receita final per capita próxima ou superior à média nacional. Mis importante, contudo, seria o fato de que a dimensão das perdas e ganhos seriam altamente diferenciadas entre estados da mesma região. *A possibilidade do “retorno ao CTN” não atendia, portanto, aos anseios dos secretários de fazenda dos estados, para quem o objetivo era, no mínimo, não alterar a distribuição, se não fosse possível ganhar alguma coisa.*

Numa segunda etapa, ainda buscando uma forma neutra de gerar uma solução de consenso, o GT passou a utilizar técnicas sofisticadas para obter um modelo minimamente consensual, baseado num padrão paramétrico com múltiplos parâmetros. Estas tentativas foram baseadas na utilização, por exemplo, de ferramentas como *Método da Análise*

*Hierárquica (Analytic Hierarchy Process – A.H.P.)*³². Os participantes selecionam os parâmetros que julgam relevantes, e depois os hierarquizam. A análise estatística produz, a partir das escolhas dos atores, um modelo onde a cada parâmetro é atribuído um peso ou “fatia” dos recursos, derivado das opções dos participantes.

Estes recursos também na geraram soluções satisfatórias, porque eventuais perdedores simplesmente vetavam cada solução. Como já colocamos, na ausência de um debate prévio sobre princípios, isto era inevitável. O GT “evoluiu”, portanto, para a última etapa, onde a ordem emanada dos secretários de fazenda era encontrar, a qualquer custo, o que foi eufemisticamente chamado de “*modelo misto de mínimas perdas*”, para o qual criamos aqui a pomposa sigla M³P: *uma combinação de parâmetros e percentuais do fundo (“fatias”) aos quais eles seriam aplicados, que gerasse um resultado final próximo da distribuição da LC 62/89*.

Chegou-se, então, lamentavelmente, a uma situação esdrúxula que denominamos, em outro trabalho – (Prado, 2012) –, “o rabo abanando o cachorro”. Ao invés de discutir princípios e diretrizes mais gerais, e depois chegar aos critérios de rateio e coeficientes delas derivados, inverteu-se o procedimento: passou-se a “marretar” os critérios e percentuais, tratando de gerar coeficientes finais que não violassem o *status quo*, representado pelo Anexo da LC 62.

É necessário, pelo menos parcialmente, eximir desta insanidade fiscal-federativa os técnicos estaduais, que foram compelidos a este comportamento irracional pelo coletivo dos secretários de estado, estes sim totalmente alheios a e provavelmente ignorantes das implicações do processo. Seja como for, o resultado final é que a busca do tal M³P não chegou a nada, como era previsível, e, ao final de 2012, o Confaz “jogou a toalha” e se declarou omissa, sem trazer a público uma proposta que pudesse orientar o Congresso. Vale registrar que, por conta de suas regras básicas, que exige que todas as deliberações sejam tomadas por unanimidade, mais

32 A.H.P. é um dos mais utilizados métodos de auxílio à decisão sob múltiplos critérios. Foi criado por Saaty nos anos 70, e viabiliza a seleção/escolha de alternativas em um processo que considere múltiplos critérios, baseando-se em três princípios: construção de hierarquias, definição de prioridades e consistência lógica. (Saaty, 2000).

uma vez se repetiu fato recorrente: como não houve unanimidade, todo este debate interno nunca foi trazido a público durante o processo. Apenas um modesto relatório final foi discretamente disponibilizado.

Note-se a dimensão absurda deste fracasso: a única instituição deliberativa que reúne os governos estaduais não foi capaz de chegar a um acordo sobre o mais importante sistema de transferências destinados a eles próprios, essencial para uma distribuição mais justa dos recursos.

A “atuação” do Congresso Nacional

Do lado do Congresso, ao longo deste período alguns projetos foram apresentados, somando-se a cerca de duas dezenas de outros já em tramitação na Casa, surgidos nas últimas décadas. Sua característica dominante: todos, sem exceção, novos e velhos, eram variantes do mesmo modelo paramétrico herdado do CTN. O método mais comum nestes projetos era o desmembramento da dotação do FPE em diversos sub-fundos, aplicando-se a cada um deles um parâmetro macroeconômico, macrosocial ou mesmo setorial (esgoto tratado, água encanada, etc.).

Projeto dos Senadores Randolfe Rodrigues e Romero Jucá	
Divide a dotação do FPE em oito tranches, sendo cada uma delas distribuídas entre estado conforme um indicador macroeconômico diferente:	
-25%	Distância do IDH para o maior IDH
-10%	Com a evolução decenal do seu IDH
-13%	Inverso da renda per capita de cada UF
-22%	Proporção populacional da UF na pop. total
-5%	Partic. da UF na extensão territorial do país
-5%	Coefficiente de atendimento domiciliar de água tratada
-5%	Coefficiente de cobertura de esgoto domiciliar
-5%	Proporção da área de unidades de conservação e áreas indígenas em relação à superfície da UF
-10%	Inverso do Produto Interno Bruto (PIB)

Um exemplo típico dos problemas gerados por este método pode ser visto no quadro acima. O quadro apresenta a distribuição dos recursos de um dos projetos recentes apresentados no Senado. Divide a dotação em oito

sub-fundos (por que oito? Não poderia ser, digamos, 7 ou 9?), sendo cada um deles de um tamanho (por que estes tamanhos?) e atribui a cada um deles um parâmetro (por que determinado parâmetro vai distribuir 25%, e outro irá distribuir só 5%?).

É óbvio que, na ausência tanto de uma avaliação precisa de necessidades fiscais por estado (ver discussão no Item 1) como de uma discussão mais geral sobre diretrizes e princípios, este método de “fatiar” a dotação em percentuais arbitrários e depois aplicar a cada uma destas “fatias” um parâmetro, no essencial também arbitrário, não tinha como chegar a bom termo. Cada proposta apresentada levava a perdas e ganhos para estados e regiões, e dava origem a questionamentos sobre percentuais e parâmetros. Em geral, os modelos beneficiavam estados e regiões de seus proponentes, forçando a que os estados prejudicados naquela proposta retaliassem com propostas alternativas fazendo uso de outros parâmetros e outros percentuais. É óbvio que neste debate ninguém tem razão, e as chances de algum projeto se viabilizar são remotas.

O resultado foi semelhante ao do Confaz: o prazo se cumpriu, e não havia proposta que apresentasse viabilidade. Foi negociado de afogadilho uma prorrogação de prazo junto ao STF e, finalmente, num curto tempo o Congresso logrou aprovar, finalmente, através da Lei complementar 143, de julho de 2013, uma suposta solução final para o problema, a partir de uma negociação conduzida por alguns secretários de fazenda. Voltamos a isto logo abaixo.

Uma pausa para reflexão

Antes de entrar na análise da suposta “solução” adotada, vale revisar criticamente o processo descrito acima. O observador externo pode ser tentado a entendê-lo como pura e simples incompetência e falta de seriedade política por parte de governos estaduais e Congresso Nacional. Ainda que estes componentes estivessem presentes, fora de qualquer dúvida, há que se reconhecer, contudo, a dimensão da dificuldade política envolvida.

Primeiro, estes sistemas, como já colocamos, não foram, na sua origem, resultado de debates democráticos e produto de consenso entre

forças políticas do pacto federativo. Pelo contrário, outorgadas que foram em regime autoritário, o próprio pacto federativo se moldou a partir destas regras. Não existia, portanto, como se pode constatar em outras federações, um processo histórico de longo prazo de debate e consolidação de um modelo de equalização próprio, que expressasse a consciência coletiva do país sobre a questão. *Pode-se dizer que a evolução institucional e política da federação brasileira foi truncada, de forma irreversível, pela implantação do regime militar, centralizador por natureza.*

A sentença do STF colocava, de fato, uma oportunidade única para uma recuperação democrática desta questão pelas elites políticas da federação, no essencial reafirmando o que a Constituição de 1988 já tinha feito. Era o momento para uma discussão em alto nível sobre o grau de equidade desejado e o melhor método para alcançá-lo. Em federações até menos capacitadas, como a África do Sul, este debate foi feito com detalhado estudo de experiências bem-sucedidas em outros países.

Por que este debate era, e continua sendo, crucial? Sistemas de equalização são essencialmente, como vimos acima, mecanismos fiscais que retiram recursos de estados ricos e os concedem a estados pobres. Perdedores líquidos rejeitam o sistema, ganhadores o defendem. A coesão da federação depende em muito da redução das desigualdades, mas este mesmo processo, se levado ao extremo, contribui para acirrar os conflitos e reduzir esta coesão. Por exemplo, num extremo, na sociedade norte-americana a noção de equidade não é um valor essencial, e a federação é a única relevante no mundo que não dispõe de um sistema de equalização³³. No outro extremo, na Alemanha a igualdade dos cidadãos em termos de acesso a serviços públicos é valor central na Constituição, e o país tem sistema de equalização quase perfeito, que virtualmente iguala a receita final per capita de todos os *Lander*.

Será sempre necessário, essencial mesmo, que exista, em algum momento, um amplo debate que defina o grau de equidade a ser buscado, o que resulta em definição da dimensão da *parcela redistributiva* e dos critérios a serem aplicados. Só este debate tem alguma chance de legitimar

33 Embora de fato o sistema de transferências federais do tipo *matching grants* acabam sendo discricionariamente distribuídos sob uma lógica que se aproxima muito de um sistema redistributivo.

a revisão do sistema existente, e a aceitação de perdas e ganhos pelos atores. Na realidade, este debate tem que ser permanente, ser retomado periodicamente, no mesmo contexto em que se define o equilíbrio vertical na federação, pois interesses e prioridades se alteram no tempo.

Em segundo lugar, a incapacidade política para rever os critérios em 1989 trouxe consequências profundas e duradouras. Dadas as fortes modificações ocorridas neste período, tanto na dimensão relativa das rendas estaduais como no perfil demográfico, a mera tentativa de recompor os critérios anteriores a 1989 iria provocar fortes deslocamentos de receita entre estados, uma vez que o fundo necessariamente envolve um mesmo montante de recursos, e o processo é de “soma zero”. Mais importante ainda, este resultado tenderia a ser desfavorável para as regiões ditas “atrasadas”, uma vez que a diferença em grau de desenvolvimento perante as “desenvolvidas” se reduziu sensivelmente no período.

O impacto imediato de qualquer mudança nos coeficientes poderia ser contornado pelo estabelecimento de processo prolongado de transição, propostas razoáveis já tinham surgido em 2012 (retomamos o ponto à frente). A questão central, contudo, residia em definir as bases que permitiriam legitimar minimamente as perdas e ganhos impostos por qualquer mudança, ou seja, legitimar uma nova distribuição de recursos. Isto só poderia vir de um debate maior e mais profundo.

Como vimos acima, apenas nas câmaras fechadas e secretas do Confaz se estabeleceu algum debate mais geral sobre métodos e princípios, por obra de um grupo de técnicos que, recentemente, vinham estudando sistemas de equalização numa perspectiva comparada. No entanto, o caráter peculiar daquele colegiado, com suas regras de unanimidade e uma prática de décadas de discussões secretas e pouca transparência, acabou impedindo que o debate atingisse a sociedade de forma geral. No Congresso, pior ainda: não houve discussões mais amplas em nenhum momento, apenas um diálogo de surdos com o torneio de projetos alternativos.

A “solução” adotada

A LC 143, de 17 de julho de 2013 é a própria imagem do processo imediatista que foi operado pelas elites políticas da federação. Ela atende –

pelo menos no médio prazo – à requisição do STF, e com isto todos se livraram do incômodo que fora gerado pela sentença. Não traz, contudo, absolutamente nenhuma contribuição para fazer avançar, um pouco que seja, a qualidade do sistema. *Trata-se, no essencial, de uma grande manobra para, na impossibilidade de simplesmente manter a distribuição atual fixa, fazer com que ela se perpetue travestida num sistema com regras dinâmicas.* Desta forma, algo se altera, tudo fica como está e o “abacaxi” ficará para a próxima (ou a outra) geração. Senão vejamos.

Ela contém as seguintes regras básicas:

- 1) *prorroga arbitrariamente os coeficientes do Anexo da LC 62 até 2015 inclusive.*

Medida casuística interessante, e, a nosso ver, claramente inconstitucional. Será que, perante a sentença do STF, os critérios deixam de ser inconstitucionais durante 2013 e 2014 apenas por que o prazo é limitado?

- 2) *a partir de 2016, cada estado vai receber o valor nominal que recebeu em igual período de 2015 (conta-se por decêndios) corrigido pelo IPCA e, adicionalmente, por 75% do crescimento do PIB no ano anterior.*

Não há referência na lei, mas pressupõe-se com bom senso que, se o PIB se reduzir, a referida correção terá impacto negativo.

- 3) *uma vez considerada esta parte principal, o eventual resíduo em relação à dotação total do fundo será distribuído de forma paramétrica, 50% com base em população e 50% com base no inverso da renda domiciliar per capita, aplicando travas e redutores em ambos os valores.*

A parcela restante (“eventual resíduo”) é, obviamente, equivalente a 25% do crescimento real da dotação, supondo que ela cresça junto com o PIB (o que não tem acontecido sempre). Ela será distribuída por método que é uma repetição adaptada dos critérios do CTN, com pequenas variações. Para aplicar o parâmetro “população”, adota-se piso (todos os estados com população abaixo de 1,2% são tratados como tendo 1,2%) e teto (todos com população maior que 7% são tratados como tendo 7%). No CTN estas “travas” eram 2% e 8% respectivamente. Os coeficientes são ajustados a estas regras. Da mesma forma, a parcela com base em inverso da renda

domiciliar exige aplicar redutor para todos os estados cuja renda per capita seja superior a 72% da renda média nacional, sendo a redução proporcional à diferença entre renda do estado e a média nacional.

Tabela 5.2
Proporção entre PIB per capita e receita domiciliar per capita por UF

DF	3,05	MA	5,23
GO	5,32	PB	6
MT	3,64	PE	5,48
MS	4,76	PI	6,83
AC	4,76	RN	5,79
AP	4,76	SE	4,63
AM	3,26	PR	4,41
PA	4,79	RS	4,41
RO	4,73	SC	4,14
RR	4,69	ES	3,42
TO	5,01	MG	4,5
AL	6,07	RJ	3,98
BA	5,05	SP	3,63
CE	5,55		

Fonte: IBGE.

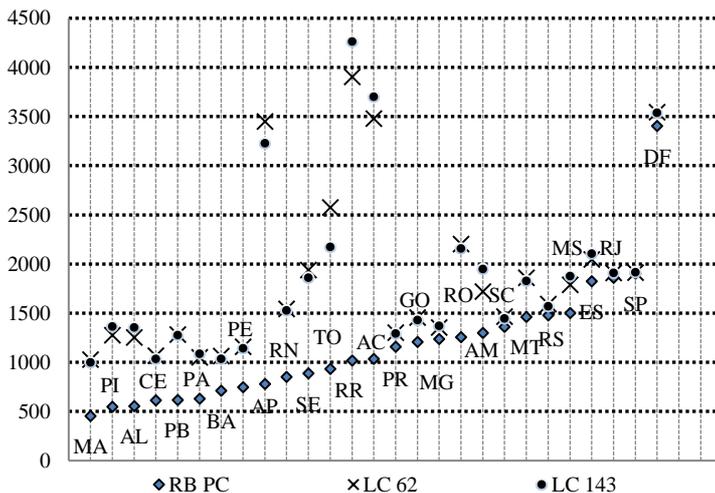
Há dois pontos a destacar neste modelo. **Primeiro**, ele só consegue inovar ao substituir a “renda per capita”, parâmetro utilizado pelo CTN, pela “renda domiciliar per capita”, variável distinta, e que reflete mais diretamente as condições de vida das populações dos estados. No essencial, este indicador contorna o problema de estados com atividade econômica significativa e renda pessoal baixa. Na média, a renda domiciliar per capita é de 3 a 5 vezes menor que a “renda per capita”. A substituição do parâmetro leva a um deslocamento de recursos em favor do Nordeste. Estes são os estados onde a renda domiciliar é muito baixa em relação ao PIB per capita (entre um quinto e um sexto). A substituição do PIB per capita pela renda domiciliar melhora a posição destes estados na distribuição. A tabela abaixo

permite comparar os dois parâmetros. Quanto maior a relação indicada, mais o estado é beneficiado pelo uso da renda domiciliar.

Este é, seguramente, o único aspecto inovador desta lei. Pelo menos sob este aspecto, os legisladores fizeram uso de indicadores desenvolvidos recentemente, substituindo o parâmetro PIB per capita, obviamente inadequado, por uma estatística orientada para políticas sócias, produzida mais recentemente. A intenção subjacente, contudo, foi, principalmente, criar uma forma de compensar as “perdas” que decorreriam de uma reconstituição direta e simples do CTN, como mostramos na página 243 acima.

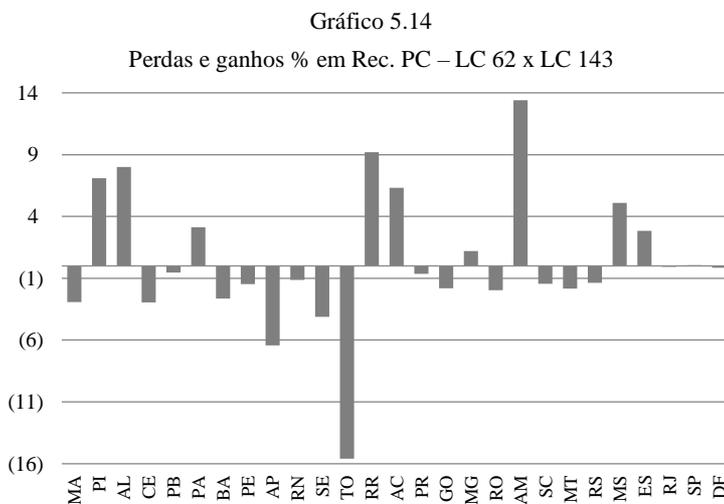
Exceto por esta mudança, tudo que se conseguiu fazer, passado meio século desde a criação do CTN, mesmo com todos os instrumentos estatísticos e teóricos que foram incorporados, foi apenas repetir o critério paramétrico outorgado em 1966, com todos os seus defeitos e pequenos “truques” como tetos e redutores sabiamente aplicados. É evidente que a lógica subjacente é buscar a alternativa que resulte em menor deslocamento de receitas entre estados, o que se torna prioritário, como vimos, pela total ausência de uma negociação política mais ampla sobre critérios de equidade.

Gráfico 5.13
 Comparação entre LC 62/89 e LC 143/2013



É complicado analisar os resultados desta esdrúxula lei. A rigor, ela não altera absolutamente nada relevante na distribuição do FPE por muitos anos à frente. A opção por tomar a distribuição vigente em 2015, corrigi-la pela inflação e, adicionalmente, ampliá-la em 75% do crescimento do PIB, faz com que a parcela dos recursos do FP's sujeita aos “novos critérios” seja ínfima, e, portanto, que a convergência da distribuição a esta nova situação se estenda por décadas. A rigor, a parcela da dotação do FPE que é sujeita a novos critérios não passa de 1% inicialmente, e sob projeções razoáveis, chegará a 30% apenas em 2050.

Podemos, contudo, fazer uma simulação como se não houvesse transição, ou seja, como se a nova regra passasse a vigor plenamente de forma imediata. A comparação entre os resultados finais previstos na LC 143 e aqueles da LC 62 podem ser apreciados no Gráfico 5.13³⁴.



Note-se que a inclusão do ajuste pela dimensão da receita domiciliar per capita (72%) logrou a “mágica” de pelo menos se aproximar do tão buscado “modelo de mínimas perdas”. As alterações são pequenas em comparação a qualquer outra das possibilidades discutidas. Ganhos acima

34 Detalhes do cálculo realizado na Tabela A9, no Anexo.

de 5% para PI, AL, RR, AC e AM, com perdas significativas apenas para AP e TO, que são estados que já contam com dotação elevada.

Tabela 5.3
Distribuição de recursos resultante da LC 143/2012

Nordeste	26.838.090.742,5	51,2	84,8
Norte	13.901.122.032,5	26,5	
C. Oeste	3.710.264.109,9	7,1	
Sudeste	4.999.883.716,2	9,5	15,2
Sul	2.965.297.134,9	5,7	
Total	52.414.657.736,0	100,0	

Importante, contudo, constatar que este foi um caso típico de que “alguma coisa tem que mudar para tudo ficar com está”. Além do prazo absurdo de meio século ou mais para as mudanças se tornarem plenas. A Tabela 5.3 mostra que, mesmo o STF tendo considerado inconstitucional a divisão 85%-15%, na prática o novo sistema manteve exatamente esta divisão, que vai vigir por mais quatro ou cinco décadas. Para sermos rigorosos: foi feita uma pequena concessão, Sul e Sudeste ganharam 0,2% dos recursos!!!!!!

Os critérios de transição são um aspecto importante desta incrível pajelança fiscal-federativa. A ideia aplicada na LC 143 já havia aparecido em diversas propostas no ano anterior à lei. Para evitar impactos abruptos e fortes sobre as receitas, estabelece-se um largo período de transição, ao longo do qual se garante pelo menos a correção monetária das dotações, de forma que o Estado não perca poder de compra de sua receita. O princípio é impecável, mas, como sempre, o Diabo mora nos detalhes.

O problema é que a regulamentação da transição na LC 143 maximizou o período de transição. Para entender o ponto, cabe reconstituir um pouco os aspectos técnicos do problema. O tempo que será necessário para que a nova distribuição dinâmica esteja plenamente implantada depende de três fatores:

- 1) da dimensão das diferenças entre *status quo* (LC 62) e a distribuição gerada pelos “novos” critérios para os estados individuais.

- 2) da dimensão do resíduo que será distribuído pelo “novo” critério, supondo que uma parcela importante dos recursos continuará a ser distribuídos da forma atual, para evitar o impacto.
- 3) do critério adotado para esta distribuição: todos recebem ou recebem apenas aqueles, pelo novo critério, deveriam receber mais do que a dotação anterior corrigida.

O primeiro fator é dado, não se pode agir sobre ele. Através do recurso ao redutor para estados com renda média alta, aplicado diretamente ao coeficiente final³⁵, logrou-se o que não sido possível antes: obter coeficientes muito próximos daqueles da LC 62. Com isto, o ajustamento fica mais rápido.

Os outros dois dependem das regras aplicadas ao processo. Dependendo de como se formate as condições, resultará um período de transição maior ou menor. Podemos exemplificar com três possibilidades consistentes, que atingem o objetivo proposto, e se diferenciam pela duração do processo. Chamamos “perdedores” os estados que, pelo novo critério, deveriam receber menos recursos, e “ganhadores” os que receberiam mais recursos.

1ª opção: *Aplica-se às dotações do ano anterior de todos os estados apenas a inflação medida pelo IPCA, e se distribui o resíduo apenas para os estados que são “ganhadores”. Caso haja crescimento negativo da dotação, ele será plenamente aplicado às dotações.*

Se a dotação anterior é corrigida só pelo IPCA, garante-se a manutenção do poder de compra para os “perdedores”, o resíduo será igual ao crescimento real da dotação e propiciará montante maior para o ajuste; distribuindo apenas para os “ganhadores”, é mais rápido o ajuste às novas condições.

35 Note-se que, com rigor lógico, ele deveria ser aplicado apenas aos 50% parametrados pela renda per capita, pois a suposição implícita é que 50% dos recursos deveriam ser balizados pelo critério populacional puro. Ao aplicar o ajuste ao índice final, contamina-se estes 50% com a correção derivada dos outros 50%.

2ª. opção: *Aplica-se às dotações do ano anterior o IPCA e 50% do crescimento real da dotação total, e se distribui o resíduo apenas para os “ganhadores”.*

Em relação à alternativa anterior, esta reduz o resíduo a 50% do crescimento real, levando à ampliação do prazo de ajustamento.

3ª. opção: *Aplica-se às dotações do ano anterior o IPCA e 75% do crescimento real da dotação total, e se distribui o resíduo **para todos os estados**, sejam ganhadores ou perdedores.*

Neste caso, o resíduo é minimizado, e a distribuição para todos os estados praticamente impede a convergência das dotações para os novos valores. Note-se, primeiro, que nesta opção o que sobra como “munição” para o ajuste é só 25% do crescimento real, o que, no caso do valor atual aprox. R\$ 60bi, supondo otimistas 3% de crescimento médio, daria R\$ 450mi ao ano. Segundo, como os “perdedores” continuam recebendo uma parcela majoritária do crescimento real da dotação (75%), isto perpetua as diferenças, e, mais uma vez, impede a convergência para os valores novos.

Todas as primeiras propostas que surgiram em 2012³⁶ correspondem à 1ª. alternativa, e visavam garantir apenas o crescimento real da receita dos estados “perdedores”, deslocando todo o resíduo para, no mais curto prazo, ajustar a receita dos “ganhadores”. A suposição é que os estados perdedores estariam usufruindo de um excesso indevido de receita, e o ajuste deveria ser rápido. Elas sempre garantiam aos “perdedores” somente a correção monetária. A nossa 2ª. opção acima, que não corresponde a nenhuma proposta, consta aí apenas para ilustrar o raciocínio. Nela, os “perdedores” são beneficiados com parte do crescimento real, mas o resíduo é exclusivamente distribuído aos “ganhadores”.

A 3ª. opção, que corresponde plenamente à LC 143, leva ao limite o benefício aos “perdedores”, não somente concedendo 75% do crescimento real como ainda os incluindo na distribuição do resíduo. *Isto*

36 O economista Bernard Appy propôs, até onde sabemos pioneiramente, o método. Também em Prado (2012).

maximiza o prazo de ajustamento, prolongando em alguns anos o período de vigência do sistema atual. Com muita sorte, somente os netos dos atuais congressistas, devidamente eleitos pela tradição familiar e já em idade avançada, terão que enfrentar o problema.

Resumindo tudo isto, “a montanha pariu um rato”. Três anos de debates e nervosismo para uma solução que, no essencial, apenas perpetua os coeficientes atuais, travestidos habilidosamente de “sistema dinâmico”. É incrível que, após uma lei controversa de 1989, que afastou o sistema das regras do CTN de 1966, criamos uma lei que estabelece uma transição de duas gerações para retomar intactas as regras do velho CTN! *Definitivamente, a percepção da federação brasileira parece ser de que o sistema paramétrico do CTN é o estágio final das artes no que se refere a equalização!*

A nosso ver, a explicação é cristalina. Na ausência de “massa crítica” qualificada sobre aspectos conceituais de equalização, a federação brasileira não tem como dar um salto qualitativo e amadurecer princípios e diretrizes de equidade que devem orientar o sistema. Assim, fica prisioneira do status quo, impedida de pôr em prática qualquer distribuição que não seja, no essencial, igual ou muito próxima daquela da LC 62.

Em segundo lugar, uma discussão que se inicie pelos métodos e parâmetros, por mais iluminada que seja do ponto de vista técnico, é fadada ao fracasso, porque não se apoia numa justificativa ética e equalizadora para impor perdas a alguns governos. Só é possível obter algum resultado se o processo se iniciar pela discussão sobre estimativa de necessidades e prioridades orçamentárias a nível federal, envolvendo os três níveis de governo. Com base em princípios daí derivados, pode-se formular propostas em que alguns perdem, mas perdem conforme um critério que foi discutido e considerado o mais justo.

2.3 A evolução do FPM pós 1988

A separação original do sistema de equalização em dois fundos independentes gerou uma situação peculiar. O STF reagiu a ADI's referentes ao FPE, e sua sentença ficou limitada a este dispositivo. No

entanto, a mais elementar exegese do acórdão do Ministro Gilmar Mendes relativo ao FPE mostraria que o FPM se encaixa exatamente na mesma situação. O requisito básico, dinâmico, de “contribuir para o equilíbrio econômico financeiro”, tal como colocado na Constituição, é anulado no FPM segundo as regras que o regulam atualmente, tanto quanto no FPE. No entanto, até agora não parece haver qualquer interessado em questionar a constitucionalidade.

O caso do FPM, é, sob certos aspectos, mais complexo do que o do FPE. A LC 62/89 não “congelou” os coeficientes municipais individuais, como fez com os estaduais. Ela apenas estabelece, de forma semelhante ao que fez para o FPE, que os critérios deveriam ser revistos para vigência a partir de 1991. Isto, em princípio, deixava intactos os critérios do FPM conforme as regras então vigentes, aquelas do CTN (Lei 5172/66), aguardando a futura revisão.

Ocorre que a LC 62/89 estipulou, no Art. 5º. § único, que o TCU deveria recalcular os coeficientes dos municípios dos estados onde fosse criado um novo município. Isto visava evitar um problema relevante na época, qual seja, a criação de um município gerava uma perda que se distribuía por todos os municípios do país, uma vez que o FPM sempre foi, até então, um sistema nacional, no sentido de que não levava em consideração qual o estado ao qual o município pertencia, ou seja, diferenciava os municípios apenas pelo tamanho da sua população.

Ao exigir que a criação de um município gerasse efeitos apenas sobre o estado que o criava, o dispositivo evidentemente corrigia uma anomalia. Mas, da forma que foi feita, a LC 62 era contraditória.

Art. 3º Ficam mantidos os atuais critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios até que lei específica sobre eles disponha, com base no resultado do Censo de 1991, realizado pela Fundação IBGE. (Redação dada pela LCP n. 71, de 03/09/92).

(.....)

Art. 5º [.....] Parágrafo único. No caso de criação e instalação de Município, o Tribunal de Contas da União fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais Municípios do Estado a que pertence,

reduzindo proporcionalmente as parcelas que a estes couberem, de modo a lhe assegurar recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

No artigo 3º. diz que serão mantidos “os atuais critérios”, que, obviamente, são os da lei 5.172/66, o CTN. Estes pressupõem que os municípios de todo o país sejam diferenciados apenas pelo tamanho da população. Já o §único do Art. 5º. exige que os coeficientes dos municípios de estados específicos (aqueles que criam novos municípios) sejam ajustados. Ora, é óbvio que o Art. 5º gera um resultado que é incompatível com o Art. 3º.

Como perplexo executor destas resoluções, colocado numa “saia justa”, o TCU pragmaticamente optou por lançar mão de sua prerrogativa de emitir legislação complementar, e, em 1990, baixou a resolução 242/90, que simplesmente “congelava”, fixava os percentuais de participação no FPM **por estados**. Deve ser claro para o Leitor que, na sistemática vigente, a distribuição do FPM por estados era um **resultado** da aplicação dos critérios a nível nacional, um resultado subordinado e tipicamente variável. A partir desta resolução, ela se torna um condicionante **prévio** da distribuição. Primeiro se aplica a distribuição entre estados, decorrente da resolução 242, e depois se aplica **internamente aos estados** os critérios da lei 5.172 para distribuir a dotação estadual entre os municípios do estado.

Há pelo menos duas perspectivas para analisar esta questão. A primeira é estritamente jurídica: esta combinação de norma constitucional, lei ordinária e resolução do TCU é legítima? Deixo o problema para os juristas, registrando apenas que a percepção para o leigo bem informado é de que há algum grave problema de hierarquia neste arranjo. Mesmo que não exista tal problema, nos parece óbvio que a resolução do TCU é tão inconstitucional quanto o art. 2º. Da LC 62, que fixava coeficientes.

Outra perspectiva é relativa aos aspectos econômico-fiscais do problema. Embora o CTN nunca tenha previsto o “pré-rateio” estadual dos recursos – o que por si só já fundamenta um questionamento jurídico – não há nada *a priori* errado com ele, do ponto de vista econômico-fiscal.

Tabela 5.4
Participação dos estados no total do FPM interior a distribuir,
população e número de municípios

Estados	Percentuais		
	Res. 242/90	M'S Interior 1991	Pop. Interior 1991
Acre	0,26	0,25	0,2
Amazonas	1,25	1,37	0,98
Amapá	0,14	0,18	0,1
Pará	3,29	2,33	3,32
Rondônia	0,75	0,49	0,76
Roraima	0,09	0,16	0,07
Tocantins	1,3	1,75	0,8
Norte	7,07	6,52	6,23
Alagoas	2,09	2,15	1,69
Bahia	9,27	9,27	8,79
Ceará	4,59	3,97	4,13
Maranhão	3,97	3,02	3,8
Paraíba	3,19	3,81	2,43
Pernambuco	4,8	3,74	5,23
Piauí	2,4	2,62	1,78
Rio Grande do Norte	2,43	3,38	1,62
Sergipe	1,33	1,64	0,98
Nordeste	34,07	33,6	30,43
Espírito Santo	1,76	1,48	2,1
Minas Gerais	14,18	16,17	12,31
Rio de Janeiro	2,74	1,55	6,57
São Paulo	14,26	12,79	19,69
Sudeste	32,94	31,99	40,67
Paraná	7,29	7,21	6,4
Rio Grande do Sul	7,3	7,44	7,06
Santa Catarina	4,2	4,84	3,85
Sul	18,79	19,49	17,31
Goiás	3,73	4,7	2,78
Mato Grosso do Sul	1,5	1,59	1,13
Mato Grosso	1,89	2,11	1,46
Centro-Oeste	7,13	8,4	5,36
Brasil	100	100	100

Fonte: Coelho (2008), elaborado sobre dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Vale perguntar: era o critério original do CTN – fundo uniforme a nível nacional – adequado e eficiente? Dele resultava que dois municípios com, digamos, 17.000 habitantes no Sergipe e no R G Sul, recebiam exatamente o mesmo montante de recursos per capita. Este resultado é altamente questionável, se admitirmos que nas regiões mais ricas a receita própria dos municípios de qualquer tamanho é sistematicamente mais alta do que nos estados pobres, em particular para municípios, como mostramos no Ensaio 4. Por outro lado, se for feito um pré-rateio que garanta dotações mais elevadas para estados mais pobres (por exemplo, só para fins de raciocínio, aplicar o critério do FPE à distribuição entre estados do FPM) o município do Sergipe vai receber, com certeza, mais recursos per capita do que seu “irmão” do R G Sul.

Tudo isto indica que um eventual critério de “pré-rateio” do FPM seria um componente fundamental, decisivo do sistema, pois definiria, em âmbito nacional, seu grau de redistributividade. No entanto, a forma pela qual foi definido o “pré-rateio” do FPM foi, no mínimo, duvidosa. O TCU “arbitrou” (queremos dizer que “definiu arbitrariamente”) esta divisão, sem que qualquer discussão maior fosse feita sobre o grau de redistributividade necessário e adequado, e a compatibilidade desta medida com todas as demais normas que determinam as receitas municipais, tais como, por exemplo, a cota-parte do ICMS. Na realidade, o que fez o TCU foi, salomonicamente, ajustar os percentuais estaduais em níveis bastante próximos à distribuição anterior (resultante da lei 5.172), ver Tabela 5.4. Ou seja: o TCU retirou o caráter dinâmico do sistema anterior, “congelando” a situação prévia mais recente gerada por aquele sistema.

Em 1993, sem prejuízo da prévia fixação do rateio interestadual, a LC 74/1993 “congelou” agora diretamente os coeficientes municipais individuais. *A partir deste momento, a dinâmica populacional – por si só já um parâmetro parcial e insuficiente – deixa de comandar a distribuição dos recursos. Tudo se passa como se cada um destes municípios tivesse direito inalienável a um determinado percentual da receita daqueles dois impostos federais, não importando se ele se desenvolve, se aumenta ou diminui sua receita própria, sua população, etc.*

Este “congelamento” total de coeficientes municipais durou “apenas” até 1997, quando a LC 91 estabeleceu que os coeficientes individuais dos municípios voltassem a ser calculados conforma o CTN³⁷. Esta lei definiu um período de transição para a vigência efetiva da mudança, até 2002. A LC 106 de 2001 ampliou este prazo até 2007, de forma que, em resumo, *apenas em 2008 a distribuição do FPM interna aos estados voltou a ser feita pelos critérios originais, subordinada ao pré-rateio dos recursos entre os estados, conforme os percentuais “mágicos” da Res. 242/90 do TCU.*

Neste momento continua a “esquizofrenia” antes implantada. As leis e leis complementares não fazem referência à fixação da participação por estado, mas, ao mesmo tempo, o TCU sistematicamente continua aplicando os percentuais da Res. 242/90. Primeiro se distribui os recursos entre estados – Res. 242 – e depois, dentro de cada estado, esta dotação é distribuída entre municípios pela aplicação dos critérios da lei 5.172.

Em suma: por vias mais que oblíquas, e com uma importante participação dos seguramente bem-intencionados e pragmáticos magistrados do TCU, o sistema de equalização municipal atualmente em vigor consta de:

1º.) um pré-rateio de recursos entre estados, cujo critério oficial é desconhecido, e cujo critério prático é distribuir os recursos proporcionalmente ao número de municípios, como mostra a tabela acima. A composição das dotações acompanha o número de municípios existentes em 1991, o que reflete o critério do FPM-Interior.

2º.) um rateio interno aos estados, conforme os critérios previstos na Lei 5.172.

3º.) quanto às reservas para capitais e grandes municípios, elas continuaram sendo distribuídas pelos critérios anteriores, ou seja, não existe pré-rateio nestes casos.

37 “Art. 1º. Fica atribuído aos Municípios, exceto os de Capital, coeficiente individual no Fundo de Participação dos Municípios - FPM, segundo seu número de habitantes, conforme estabelecido no § 2º. do art. 91 da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-lei n. 1881, de 27 de agosto de 1981.

Os resultados atuais do FPM

Tendo em vista o que apresentamos acima, um observador de boa vontade poderia dizer: não é totalmente mau, pelo menos o FPM continua sendo um sistema dinâmico, cumprindo, portanto, seu desígnio básico como sistema de equalização. Nós mesmos argumentamos acima que o pré-rateio não é, em si mesmo, um sistema ruim. Portanto, não parece haver razões para mudar o sistema.

Infelizmente, isto não é verdade. Primeiro, e principalmente, porque o sistema já era precário e ineficiente na forma em que foi concebido. Naquela época, não havia bases estatísticas fiscais para permitir qualquer outro sistema. A única informação sistemática existente sobre os municípios, além de sua localização física e, talvez, o nome do prefeito, era a população. A solução adotada, portanto, fazia uso do único parâmetro existente.

Ocorre que um critério meramente populacional só faria sentido se a hipótese que orientou a decisão fosse correta. Ela supunha que a receita própria dos municípios era aproximadamente proporcional ao seu tamanho: pequenos eram também mais pobres. Sob esta suposição, o sistema foi construído de forma a distribuir recursos per capita ponderando pelo tamanho, de uma forma bastante incisiva: os pequenos até 10.000 habitantes eram muito beneficiados, e os grandes acima de 156.000 habitantes recebiam uma dotação uniforme, com o que os grandes conglomerados urbanos tinham um aporte desprezível.

É bastante provável que a intenção dos legisladores na época fosse lograr um equilíbrio entre as duas principais transferências recebidas pelos municípios. Como a Cota-parte do então ICM era proporcional à atividade econômica local, o FPM iria beneficiar os municípios que, por ter baixa atividade, receberiam pouco da Cota-parte. Esta suposição dependia da validade da hipótese básica. Com certeza não faziam parte da realidade municipal da época as “cidades-dormitório”, que tem alta densidade populacional, enorme demanda por serviços e relativamente baixa atividade econômica. Também não foi considerada a situação em que pequenas localidades recebem uma grande empresa industrial, uma usina ou refinaria, e passa a ter direito a um enorme montante de Cota-parte, sem contar eventuais royalties.

No quase meio século que se passou, a desconcentração da atividade econômica no Brasil gerou, com certeza, uma enorme diversidade na dimensão relativa dos PIB's municipais. Multiplicam-se os casos de pequenos e médios municípios que contam com elevada atividade econômica e, exatamente por conta da Cota-parte, tem já orçamentos fortes, mesmo sem o FPM. Para complicar as coisas, surgiram recentemente diversas transferências compensatórias, principalmente os royalties de petróleo, que aumentam ainda mais estas anomalias. Ao mesmo tempo, multiplicam-se os municípios com as características de “cidade-dormitório”, onde as receitas derivadas da produção industrial em geral são muito reduzidas.

O cerne de todos os problemas reside em que, como já indicamos na parte teórica, o FPM (assim como o FPE) é **mais uma transferência**, com critérios próprios, que se soma a todas as outras receitas do município, **mas não as considera no cálculo da distribuição**. Isto torna o resultado aleatório. Se o fundo adotasse uma abordagem de equalização de receitas, este problema seria evitado ou no mínimo minimizado.

Evidências empíricas

A análise realizada até agora, para o nível de governo municipal (tratamos dele no Ensaio 4), permaneceu num nível ainda agregado, observando os efeitos resultantes do sistema de partilha para o conjunto de municípios de cada estado e região. Isto é ainda insuficiente, dada a elevada heterogeneidade existente entre os cerca de 5.500 municípios brasileiros. Por outro lado, descer a análise ao nível de municípios individuais é totalmente inviável, a menos que adotemos a duvidosa prática habitual de “pinçar” casos isolados ou “amostras”, com limitada possibilidade de conclusões mais gerais.

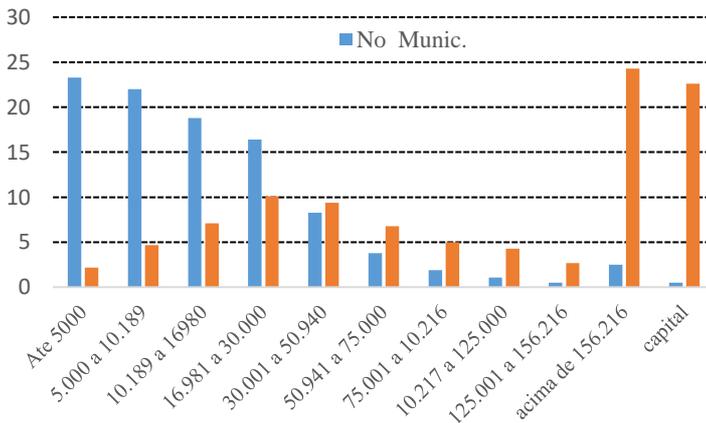
A alternativa viável é buscar um nível intermediário de agregação. Optamos por agrupar os municípios por faixas de tamanho da população. Adotamos intencionalmente uma divisão em faixas que corresponde àquela utilizada pelo FPM, para explicitar os efeitos da distribuição do fundo. Reduzimos as 18 faixas do FPM a apenas 10, mas delimitadas de forma a corresponder à soma de algumas faixas FPM.

Para esta análise, utilizamos a matriz de financiamento de municípios para o ano de 2011, obtida a partir da informação sobre balanços municipais da STN, conhecido como Finbra. Foram necessários diversos ajustes nestes dados, principalmente para obter uma amostra completa dos 5563 municípios existentes. Para uma quantidade grande de municípios que não apresentaram informações neste ano foi localizada a informação do ano mais recente e feita a atualização dos dados. Para uma grande quantidade de pequenos municípios em que a informação não existe regularmente, foi feita estimativa com base nos valores médios de municípios do mesmo tamanho no mesmo estado. Os detalhes destes procedimentos estão nas Notas Metodológicas do Anexo.

Vale registrar, portanto, que pela primeira vez até onde saibamos, está sendo analisada uma amostra completa da totalidade dos municípios brasileiros, sendo estimadas as receitas para aqueles que não apresentam informação à STN. Isto tem fortes implicações, por aumenta, de forma realista, a dimensão da participação dos municípios no gasto fiscal brasileiro.

Gráfico 5.15

Distribuição percentual de número de municípios e população por faixa de tamanho



Como pano de fundo da estratificação que estamos fazendo, o Gráfico 5.12 permite visualizar a distribuição da população e do número de municípios por faixa de tamanho para o país. Note-se que, nas localidades

menores, apenas 2,3% da população se distribuem em 23% dos municípios existentes, o que, em boa parte, provavelmente, reflete o referido problema do “milagre da repartição dos pães” acima citado.

Para o conjunto do país, a população nas menores localidades tem maior concentração nos 885 municípios de 16.981 a 30.000 habitantes, é decrescente para localidades maiores, e apresenta uma fortíssima concentração nas localidades acima de 156.000 habitantes e capitais, onde residem 45% da população. Um aspecto importante para apreciação do FPM é a enorme heterogeneidade que se constata entre os estados na distribuição da população por faixas de tamanho de municípios. Alguns estados têm concentração diferenciada nas localidades até 5000 habitantes (Minas, Goiás, Pernambuco, Rondônia, Tocantins), enquanto diversos outros tem forte concentração relativa em municípios acima de 15600 e capitais. Cerca de 5000 municípios (90% do total) abrigam apenas 40% da população, enquanto outros 43% se concentram em apenas 126 grandes municípios e capitais. (Ver Tabela A10 no Anexo).

As receitas dos municípios foram organizadas segundo a metodologia que foi proposta no Ensaio 4. A ideia aqui é partir da Receita Administrada – receita própria dos governos – e ir agregando progressivamente as transferências recebidas pelos municípios. Estas transferências estão decompostas em cinco categorias:

- 1) Devolutivas e compensatórias: Cota-parte, IPI exp, IOF, ITR, Lei Kandir, Compensação por Exp. Rec. Minerais.
- 2) Redistributivas exceto SUS: 25% Cota parte estadual, Compl. Federal do Fundeb, Sal. Educação, CIDE.
- 3) SUS: dentre as redistributivas, destacamos o SUS pela sua dimensão.
- 4) FPM
- 5) Discricionárias

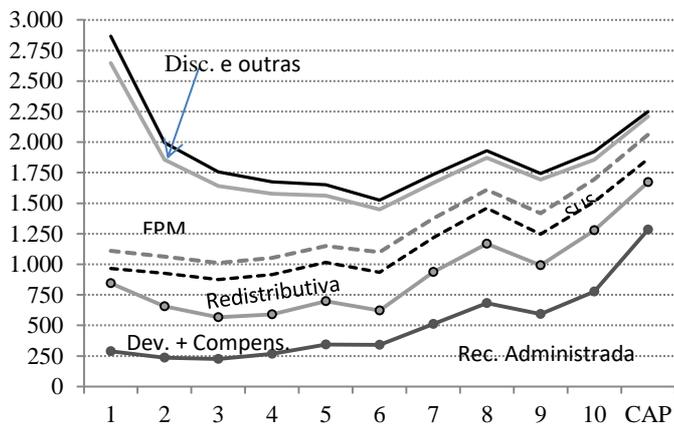
Em comparação ao método adotado no Ensaio 4, a diferença é que destacamos o SUS para avaliar seu impacto. O método de exposição pode ser ilustrado pela análise do resultado agregado a nível Brasil, ou seja, tomando a totalidade dos 5600 municípios, apresentada no Gráfico 5.16.

A ideia aqui é partir da receita própria (administrada) e acrescentar cada uma das outras transferências, o que vai gerando conceitos progressivos de receita (ver análise no Ensaio 4). O Gráfico 5.16 apresenta o agregado dos 5563 municípios existentes. Pode-se notar que:

- 1) A capacidade de arrecadação cresce com o tamanho a partir da faixa 7, mas apenas as capitais se destacam com receita própria 70% maior do que as cidades grandes da faixa 10.
- 2) Quando acrescentamos as transferências de devolução-compensação, o resultado também rejeita a adequação do suposto básico do FPM: elas são uniformes por faixa de tamanho, e, pelo contrário, beneficiam os muito pequenos.
- 3) A transferências redistributivas exceto FPM (25% Cota Parte, Comp. Federal Fundeb, sal educação e CIDE) também são uniformes e, juntamente com o SUS (as duas linhas tracejadas), geram uma distribuição ligeiramente regressiva entre faixas 1 e 3 e crescente com o tamanho depois.

Gráfico 5.16

Receitas dos municípios brasileiros por faixa de tamanho e tipo de receita – R\$ per capita



Faixa 1	Até 5.000	Faixa 7	75.001 a 10.1216
Faixa 2	5.000 a 10.189	Faixa 8	10.1217 a 12.5000
Faixa 3	10.189 a 16.980	Faixa 9	125.001 a 156.216
Faixa 4	16981 a 30000	Faixa 10	Acima de 156.216
Faixa 5	30.001 a 50.940	Faixa cap	Capital
Faixa 6	50.941 A 75.000		

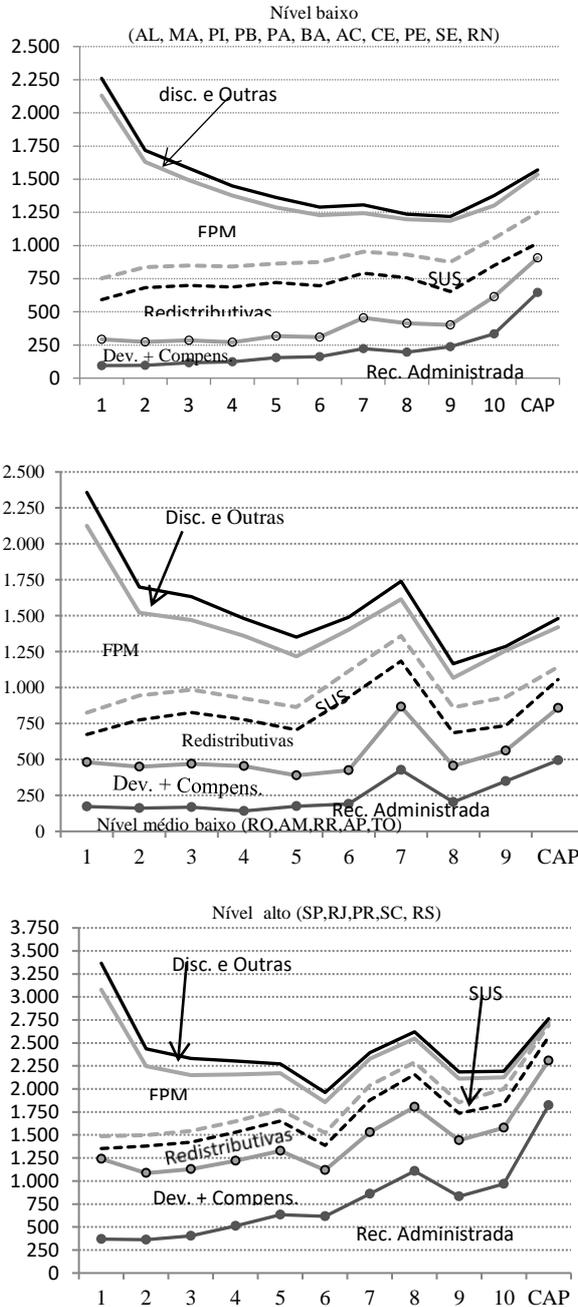
Dada a evolução recente do processo de urbanização e metropolização no Brasil, entendemos ser razoável a suposição de que quanto maiores os municípios, maiores serão seus problemas sociais, de infraestrutura, etc. Consequentemente, maior será sua necessidade relativa de recursos por cidadão. Se aceitamos isto, então a distribuição gerada pelas transferências até a incorporação do SUS, (no gráfico a linha tracejada em cinza) indicaria, pelo menos no agregado, uma distribuição razoável, exceto pela posição desfavorável dos municípios da faixa 9, onde é grande a presença de cidades-dormitório, com baixa receita própria e muitos problemas sociais.

Quando incorporamos o FPM, contudo, gera-se uma distribuição **em tudo** desfavorável a esta suposição. Criamos o fenômeno que temos chamado, em nossos trabalhos, de “mini-paraisos fiscais”. Os municípios pequenos, por conta do critério de distribuição, atingem receitas per capita tão altas quanto os grandes municípios. Em grande parte dos estados, (ver gráficos detalhados por UF no Anexo, Tabelas A11 até A14) os micro-municípios têm receita final superior à da capital, o que fica demonstrado no Gráfico 5.16.

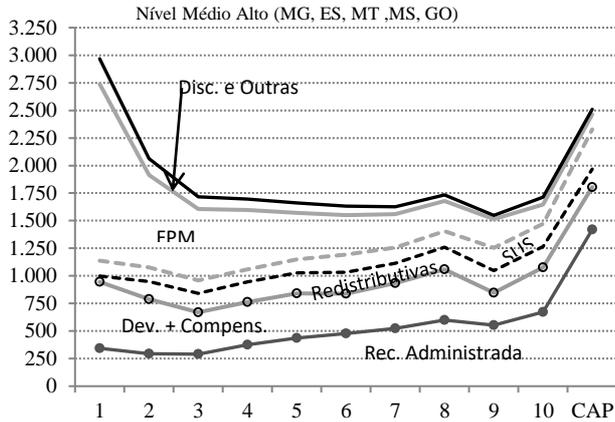
No conjunto de Gráficos 5.17 abrimos os municípios em quatro agregados, utilizando como referência para os agrupamentos o Índice de Desenvolvimento Federativo, que apresentamos no Ensaio 4.

Eles mostram primeiro, que o padrão do agregado se repete regularmente nos conjuntos menores, mas, principalmente, indicam que quanto mais atrasados os estados, mais o perfil da receita final disponível se torna viesado para pequenos municípios, *o que se explica pelo fato de que os municípios maiores nestes estados arrecadam relativamente menos e não recebem recursos compensatórios do FPM*. Os estados dos dois primeiros grupos contam com as piores situações relativas dos municípios das faixas 8 e 9, grandes localidades que apresentam seguramente elevadas demandas fiscais. Da mesma forma, é nestes estados que a distorção do favorecimento aos pequenos municípios é mais clara. Nos estados mais desenvolvidos a distribuição é mais uniforme, mantendo-se apenas a anomalia dos mini-paraisos fiscais. No Anexo o Leitor pode encontrar gráficos semelhantes a estes para os 26 estados. Lá poderá constatar que, quanto mais atrasado o estado, mais beneficiados são os pequenos municípios e pior a situação dos municípios médios e grandes. A razão para isto é bem clara: estes têm relativamente baixa capacidade de arrecadação e são penalizados pelo critério do FPM.

Conjunto de Gráficos 5.17



Sergio Prado



Nota: Nos estados do grupo Médio Baixo não existem municípios na faixa de tamanho 10, ela foi omitida.

Observando a distribuição por faixa de tamanho

Esta observação agregada, contudo, embora forneça boas indicações, não permite ainda apreender a dimensão correta das distorções existentes nesta distribuição. Para identificar os reais problemas gerados pelo FPM temos que fazer a observação a nível mais detalhado, buscando uma aproximação ao nível de municípios individuais. Iremos tomar dados detalhados de um estado, por questão de espaço. No entanto, fizemos o dever de casa e repetimos o exercício para todos os estados, e as conclusões, com pequenas variações, são as mesmas obtidas no exemplo abaixo, que toma a Bahia.

Os Gráficos 5.18 e 5.19 – gráficos de dispersão – apresentam para o estado da Bahia a situação da distribuição antes e depois do FPM. É enorme a dificuldade para obter uma visualização gráfica deste problema, devido à enorme dispersão dos valores. Para tornar mais claro o problema, fizemos a seguinte opção: para a receita antes do FPM, selecionamos cerca de 350 municípios que tem esta renda entre R\$500 e R\$1000. Com isto eliminamos os casos de valores extremos tanto acima como abaixo. Da mesma forma, selecionamos para o segundo gráfico os municípios com renda final entre R\$1000 e R\$2000, que são aproximadamente 360

municípios. O crescimento no valor do intervalo decorre, evidentemente, do acréscimo da dotação do FPM. Abaixo dos gráficos mostramos o número de municípios incluídos em cada faixa de tamanho.

Gráfico 5.18
Bahia – Dispersão rec. disponível fora FPM

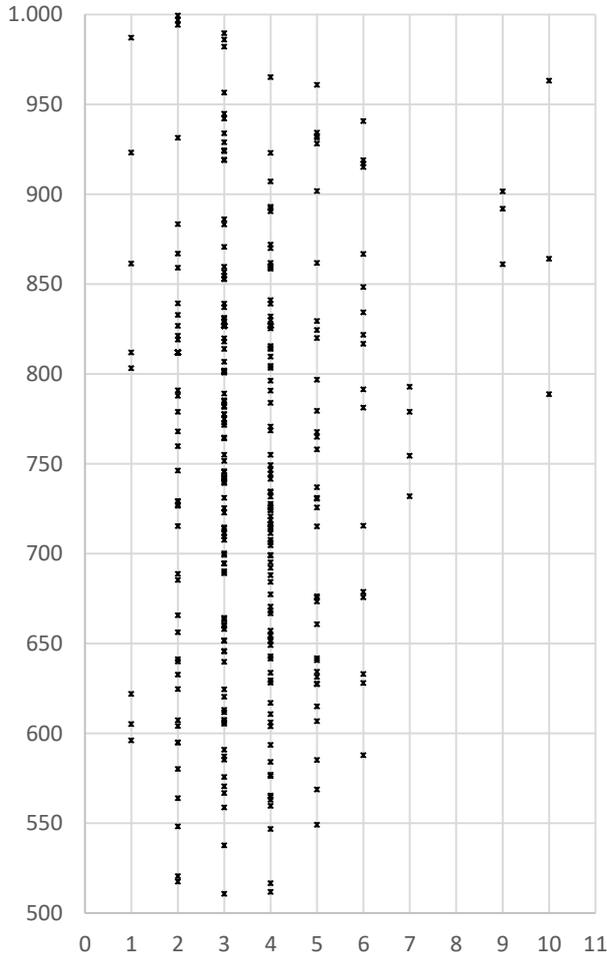
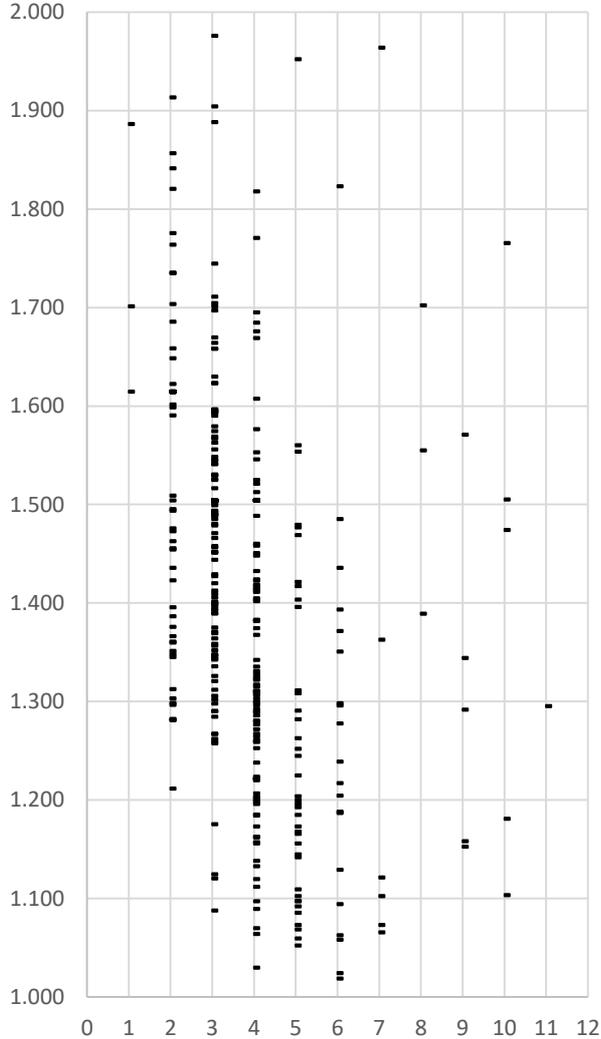


Gráfico 5.19

Bahia – Dispersão da receita final (após FPM)



Tamanho	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
N. munic.	8	60	121	96	35	17	4	0	3	3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	cap
3	64	131	108	39	20	6	3	5	5	1

O Gráfico 5.17 mostra o resultado de receita própria mais todas as demais transferências, e o da direita mostra o resultado quando agregamos o FPM. Se tomamos os gráficos anteriores como referência, os gráficos mostram a situação da quarta e da quinta linhas contadas de baixo para cima. Ele visa, portanto, apreender com precisão o efeito do FPM.

Como devem ser lidos os gráficos? Em cada grupo de tamanho, cada ponto na vertical indica a receita de um município daquele grupo. No grupo 1 do Gráfico 5.18, por exemplo, podem ser visualizadas as receitas dos oito municípios que dele fazem parte. Já no grupo 3, o número elevado de municípios impede que se identifique cada um individualmente. Apesar disto, o gráfico é útil para demonstrar como as receitas dos municípios de mesmo tamanho, no mesmo estado, podem ser diferentes.

A suposição que consideramos razoável é que municípios de mesmo tamanho num mesmo estado devem enfrentar condições gerais de demanda por serviços e custos de provisão semelhantes. Sob esta suposição, o FPM deveria “estretar” a dispersão verificada no primeiro gráfico, aproximando as receitas per capita dos municípios em cada faixa de tamanho. A comparação dos dois gráficos mostra que o FPM definitivamente não atua neste sentido. A dispersão continua elevada. A receita final de cada município se eleva, evidentemente, devido à dimensão relativa da dotação do FPM, mas a redução de desigualdades intermunicipais não ocorre de forma significativa.

Este recurso gráfico dá uma primeira (e precária) indicação de que o FPM, embora reduza um pouco as disparidades, obtém um resultado ainda muito limitado. É enorme a disparidade em capacidade final de gasto entre eles. Para obter melhor visualização, temos que recorrer a uma tabela mais complexa. A Tabela 5.5 abaixo expõe estes mesmos dados de forma mais precisa. Com nossas desculpas pela inevitável complexidade, esta tabela revela a plena dimensão do problema. Tomamos três faixas de tamanho – 2, 3, 4 – que abrangem 76% dos municípios e 34% da população do mesmo estado. Para cada faixa apresentamos a receita administrada, a receita total fora FPM e a receita constitucional final, que inclui o FPM.

Tabela 5.5
Bahia – distribuição da receita própria, receita disponível e receita constitucional
por decis da população

Código de tamanho 2											
Decil	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	6o.	7o.	8o.	9o.	10o	Tot.
Receita Própria:											
No. Municípios	6	7	6	7	6	7	8	7	6	7	67
Receita total (R\$ MI)	1.861	2.732	2.961	4.219	5.212	5.858	6.008	5.624	6.683	16.5	57.714
Pop.do decil	50.803	56.248	51.813	5.227	55.581	55.066	55.594	51.784	49.373	61.8	543.34
Rec. p. capita média (R\$)	37	49	57	76	94	106	108	109	135	268	106
Rec. disp. sem SUS											
No. Municípios	6	6	7	6	7	8	7	6	7	7	67
Receita total (R\$ MI)	27.025	31.821	1.979	6.260	43.824	46.442	42.189	42.069	56.022	72.0	439.66
Pop.do decil	48.832	51.459	1.515	8.864	54.813	57.198	51.960	50.970	60.258	57.4	543.34
Rec. P. capita média (R\$)	553	618	682	742	800	812	812	825	930	1.25	809
Rec. Constituc.											
No. Municípios	6	5	7	6	6	7	8	7	7	8	67
Receita total (R\$ MI)	69.191	59.114	6.450	4.844	83.505	84.622	94.414	81.297	90.481	124.	847.91
Pop.do decil	54.312	44.347	2.614	1.289	54.537	52.468	58.464	50.303	53.310	61.7	543.34
Rec. p. capita média (R\$)	1.274	1.333	1.381	1.459	1.531	1.613	1.615	1.616	1.697	2.01	1.561
Código de tamanho 3											
Decil	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	6o.	7o.	8o.	9o.	10o.	Total
Receita própria:											
No. Municípios	13	14	12	14	14	14	14	14	15	13	137
Receita total (R\$ MI)	6.626	9.530	9.879	12.427	13.427	16.149	17.956	18.489	21.875	42.4	168.78
Pop.do decil	174.79	187.41	170.16	189.70	181.03	181.46	187.05	185.78	180.53	186.	1.824.1
Rec. p. capita média (R\$)	38	51	58	66	74	89	96	100	121	228	93
Rec. disp. Sem SUS											
No. Municípios	13	14	14	14	13	14	13	13	15	14	137
Receita total (R\$ MI)	87.346	110.12	127.53	140.34	142.44	148.62	143.78	152.34	174.36	239.	1.466.7
Pop.do decil	177.08	175.81	185.13	189.95	182.89	181.68	173.90	182.33	190.12	185.	1.824.1
Rec. p. capita média (R\$)	493	626	689	739	779	818	827	836	917	1.29	804
Rec. constituc.											
No. Municípios	13	13	13	13	15	14	13	14	14	15	137
Receita total (R\$ MI)	204.72	240.19	254.42	246.08	291.42	274.26	270.05	269.95	288.26	380.	2.720.1
Pop.do decil	175.94	181.27	184.64	172.90	196.71	182.32	179.49	177.54	179.94	193.	1.824.1
Rec. p. capita média (R\$)	1.164	1.325	1.378	1.423	1.481	1.504	1.504	1.521	1.602	1.97	1.491
Código de tamanho 4											
Decil	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	6o.	7o.	8o.	9o.	10.	TOT.
Receita própria:											
No. Municípios	11	11	11	11	12	11	13	10	11	12	113
Receita total (R\$ MI)	8.920	12.737	15.295	17.759	21.230	21.328	24.450	29.322	39.096	75.1	265.27
Pop.do decil	244.70	247.40	249.96	246.91	261.25	241.07	255.56	245.10	252.68	262.	2.507.5
Rec. P. capita média (R\$)	36	51	61	72	81	88	96	120	155	286	106
Rec. disp. Sem SUS											
No. Municípios	11	10	12	12	10	12	10	13	12	11	113
Receita total (R\$ MI)	125.90	139.13	166.69	187.42	165.06	204.33	190.20	213.55	242.09	417.	2.052.3
Pop.do decil	247.03	231.52	255.36	268.44	228.78	270.77	234.14	255.66	264.97	250.	2.507.5
Rec. p. capita média (R\$)	510	601	653	698	721	755	812	835	914	1.66	818
Rec. Constituc.											
No. Municípios	10	11	11	10	11	11	12	13	12	12	113
Receita total (R\$ MI)	261.96	278.29	320.83	297.06	316.14	345.69	357.37	372.86	360.20	580.	3.490.4
Pop.do decil	249.81	237.10	263.83	234.29	243.42	261.06	255.99	256.03	238.08	267.	2.507.5
Rec. p. capita média (R\$)	1.049	1.174	1.216	1.268	1.299	1.324	1.396	1.456	1.513	2.16	1.392

O método é ordenar todos os municípios de cada faixa por ordem crescente de receita, dividir este universo em decis da população e calcular as *receitas per capita* médias de cada decil, assim como sua população. A divisão em decis é aproximada, para evitar a segmentação de municípios. Note-se que dependendo das receitas aportadas em cada conceito, um mesmo município pode mudar de decil, e o número deles em cada decil se altera.

Como deve ser interpretada esta tabela? A Bahia tem 67 municípios na faixa de tamanho 2, entre 5.000 e 10.000 habitantes. O primeiro bloco mostra o perfil da receita administrada destes governos. Elas variam muito, de R\$36 per capita para os 6 municípios mais pobres (1º. Decil) até R\$267 para os sete municípios mais ricos. 107.000 habitantes recebem em média R\$52,00 por cidadão em gasto público, enquanto outros 110.000 recebem aproximadamente R\$ 200,00 por cidadão. A observação dos decis mostra como é grande a disparidade em capacidade própria de gasto, gerada a partir das bases tributárias locais. Esta situação deveria ser corrigida pelo FPM.

O segundo bloco mostra que a incorporação de todas as demais transferências exceto FPM gera ainda uma situação de forte disparidade: 161.000 habts nos decis 1 a 3 contam com aprox. R\$620 em média, enquanto outros 168.000 habts nos decis 8 a 10 contam com R\$1.000 per capita.

O terceiro bloco mostra o resultado final do sistema, incluindo agora o FPM. Fazendo a mesma comparação, constatamos que os decis 1 a 3 contam em média com aprox. R\$ 1.300, enquanto os mais ricos contam com R\$ 1.770, aprox. 33% a mais per capita. A situação constatada para as outras duas faixas de tamanho leva ao mesmo resultado. Na faixa 3, temos também 30% de diferença entre os dois grupos, e na faixa 4 ela sobe para 50%.

Qual a lógica de um sistema em que governos que se defrontam com problemáticas em tudo semelhantes contam com receitas per capita finais tão diversas? O Leitor pode encontrar no Anexo (Tabelas A15 e A16) o mesmo exercício repetido para dois estados das regiões desenvolvidas, MG e RS. Os resultados são os mesmos, e a repetição para os 26 estados também os confirma (simulações não apresentadas no texto).

2.4 Conclusões

Não é possível exagerar a precariedade destes sistemas de equalização. O problema não reside exatamente na utilização de sistemas paramétricos, pois estes, embora padeçam de defeitos graves, podem ser utilizados com bom senso e tem a vantagem da simplicidade. Dentre os sistemas brasileiros, aquele que tinha certa qualidade redistributiva – o FPE – foi fortemente distorcido pelo “congelamento” de coeficientes que refletem, quando muito, alguma coisa da situação de 1988, e ignoram o desenvolvimento econômico dos anos recentes. Embora ele tenha sido “redinamizado” pela LC 143, isto foi feito através de um conjunto de manipulações, ajustes, tetos e pisos que reproduzem, praticamente, aquela distribuição “congelada”, e resultam num ajuste que irá durar meio século.

Quanto ao FPM, mesmo não tendo sido objeto de “congelamento” em 1989, a forma canhestra pela qual se procurou resolver o problema gerado pela criação de novos municípios acabou, por vias transversas, levando a outro “congelamento” – o pré-rateio estadual -, este ainda mais problemático, por não ser legal nem constitucional, mas decorrente de mera regulamentação do TCU, que não é órgão legislativo.

Paradoxalmente, este outro “congelamento” passou também sumariamente ignorado por todos ao longo de 22 anos, trazendo enorme impacto através da diferenciação de dotações entre municípios que, pela Lei 5.172, até agora a única base legal dos critérios, deveriam ser tratados como iguais. A partir de 2008 o sistema dinâmico foi recuperado internamente aos estados. *Em resumo, o sistema que era originalmente bom foi distorcido, o sistema que era originalmente ruim foi parcialmente recuperado, mas com falhas e inconstitucionalidade flagrante.*

Já deixamos claro, não temos nada a princípio contra pré-rateios estaduais no FPM, pode até ser um instrumento eficiente do ponto de vista distributivo. É evidente que o padrão original do sistema, onde municípios de mesma população em dois estados, um muito rico e outro muito pobre, eram tratados como iguais, era absurdo e injusto. Isto, contudo, não significa que o pré-rateio atualmente existente seja positivo, pois ele não tem qualquer sentido redistributivo, tendo sido uma mera adaptação pragmática operada pelo TCU para atender aos requisitos da LC 62.

A principal questão reside num fato básico: *a federação brasileira não se revelou capaz de fazer evoluir seus sistemas, manifestando uma absurda imobilidade e conservadorismo durante quase meio século. Não apenas não fomos capazes de fazer uso de estatísticas mais adequadas e precisas, como também jamais consideramos instrumentos mais modernos e precisos de equalização.* Chega a ser paradoxal que federações como Austrália e Canadá, que apresentam níveis de disparidade inter-regional muito menores, utilizem sistemas mais refinados e precisos de equalização, enquanto o Brasil, comas enormes disparidades entre governos estaduais e entre governos locais, persiste em sistemas precários e arcaicos.

É intrigante que a situação que descrevemos acima, de enormes diferenças em capacidade final de gasto entre municípios similares, não provoque iniciativas de correção do sistema. Seja do ponto de vista populacional, seja principalmente no que tange ao número de municípios envolvidos, deveria existir alguma pressão para forçar uma distribuição mais adequada do FPM, que reduzisse as diferenças entre governos vizinhos, no mesmo estado e com a mesma população. Se considerarmos todos os potenciais ganhadores num processo deste tipo, seriam provavelmente majoritários. *Por que isto não ocorre? Por que os prefeitos preferem dar-se os braços e correr para Brasília para pressionar por 1 ou 2% a mais no FPM, perpetuando as desigualdades em dimensão maior?*

Nossas hipóteses para a resposta são puramente especulativas. Primeiro e principalmente, entendemos que existe, de forma geral, uma ignorância ampla e generalizada sobre as possibilidades técnicas do sistema. Com certeza uma grande parte dos prefeitos brasileiros entende o FPM como um compartilhamento simples, estático, fixo, algo que faz parte da “ordem natural das coisas”, como se fosse o valor g da aceleração da gravidade. Meu vizinho recebe 100, eu recebo 50, assim são as coisas, temos que pressionar Brasília para que os números sejam 120 e 60, um aumento de 20%. E tudo fica como antes, só que maior. Mesmo que os dois municípios sejam do mesmo tamanho e mesmo grau de desenvolvimento, no mesmo estado.

Em segundo lugar, não se pode desprezar o fato de que os municípios são o único nível de governo subnacional com fortes organizações horizontais de interesses. Para as diversas instituições

municipais de representação, não interessa bandeiras que dividam seus membros, é mais seguro defender bandeiras que agreguem os prefeitos contra, por exemplo, o governo federal. É muito forte a percepção de que é melhor ignorar as “pequenas” (?) diferenças horizontais existentes, em nome do fortalecimento do nível municipal como um todo. Pelo menos garante o prestígio dos líderes municipais.

No âmbito estadual, a clássica “cisão macroregional” que tem desde sempre determinado o federalismo fiscal brasileiro leva a que as diferenças internas às regiões sejam minimizadas em nome dos conflitos entre as regiões. Parece haver uma percepção política difusa de que se houver divergências internas às regiões elas ficarão fragilizadas. Assim, acaba predominando a coesão e o conflito determinante passa a ser “atrasados” contra “desenvolvidos”, com o que as inexplicáveis diferenças em dotação de recursos entre os atrasados ficam em segundo plano.

3 Sistemas de equalização de receita: possível alternativa?

Este item tem como objetivo discutir a possível utilização dos sistemas de equalização de receita na reforma dos critérios do FPE brasileiro. Não estamos, no presente momento, em condições ainda de apresentar propostas consistentes para o FPM, o que esperamos lograr em futuro próximo.

Existe, como já colocado, um importante obstáculo à utilização plena e eficiente deste sistema no caso brasileiro: a inexistência de qualquer mensuração da receita tributária potencial dos estados brasileiros. Isto não impede a utilização da técnica, mas pode envolver algumas dificuldades no seu funcionamento, como já discutido no item 1. Dada esta limitação, vamos utilizar em nossas simulações a receita própria disponível efetiva dos estados, obtida a partir do site da STN. No item 3.3 à frente, retomamos este problema e discutimos possíveis alternativas para resolvê-lo ou pelo menos atenuá-lo. Pedimos ao Leitor que recorra ao Item 1 para descrição do método aqui adotado.

No item 3.1 apresentamos as simulações para diversas alternativas de aplicação para o Brasil de 2010. O item 3.2 retoma a discussão das possíveis dificuldades a serem enfrentadas na utilização do sistema.

3.1 Simulações para o caso brasileiro

No item 2 acima, utilizamos o conceito de *Receita disponível Livre* (RPDL) dos governos estaduais, o qual chamamos Receita Base. Naquele item, esta medida tinha apenas a função de permitir avaliar a receita livre final que seria obtida quando acrescentada a dotação do FPE, que era definida independentemente a partir de parâmetros macroeconômicos e sociais. O conceito lá utilizado foi o de mensurar as receitas livres dos estados, sejam elas originadas de arrecadação própria ou de transferências livres, que são igualmente receitas disponíveis na entrada do orçamento estadual. Este conceito foi construído de forma a ser também utilizado como referência para a equalização de receitas, neste item. O Leitor tem acesso aos critérios adotados para calcular esta medida de receita nas notas metodológicas NM4, no Anexo. O Box 2 (p. 449) apresenta as RPDL dos estados brasileiros, que serão agora utilizadas como principal referência para a equalização.

Vamos apresentar cinco simulações, que acompanham os “tipos ideais” sugeridos no modelo teórico apresentado nas páginas 216-221 acima. Elas se diferenciam pelo Valor de Referência – VR – adotado. O procedimento adotado aqui é tomar como ponto de partida a Receita Base para 2010, e acrescentar a ela a dotação do FPM daquele ano, distribuído em cada caso conforme o critério pertinente. Este resultado será comparado à Estamos trabalhando, portanto, com uma situação real de um determinado ano, limitada, evidentemente, pelas restrições e deficiências dos dados existentes.

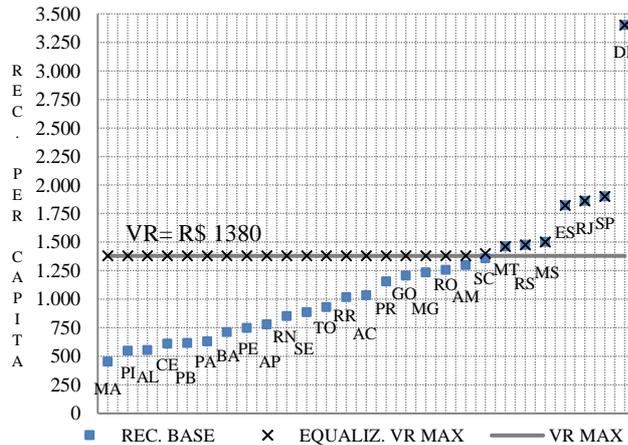
VR de máxima redistributividade

Se a opção redistributiva for utilizar a totalidade dos recursos para maximizar a receita dos mais pobres, excluindo estados mais ricos, na situação brasileira aqui simulada o VR alcançaria o valor de R\$ 1.380 per capita, como mostra o Gráfico 5.20. Este valor depende, evidentemente, do grau de disparidade nas receitas base dos estados mais pobres, da distribuição da população entre estados ricos e pobres e da dotação total disponível para distribuição. Nesta opção, os estados mais pobres (20 estados) teriam maximizada sua receita final, e os estados com receita base

acima do VR nada receberiam do fundo. A série em cruz indica o resultado final da equalização.

Cada um dos estados pobres recebe recursos proporcionais à distância entre sua receita base e o VR, fazendo com que este se torne o piso de capacidade de gasto per capita dos estados na federação brasileira. A lógica por trás desta opção seria que os recursos que a Federação destina à redução das disparidades seriam apropriados totalmente pelos mais pobres, uma vez que os estados acima do VR têm receita própria que lhes garante um poder de gasto superior àquele que é atingido pela equalização.

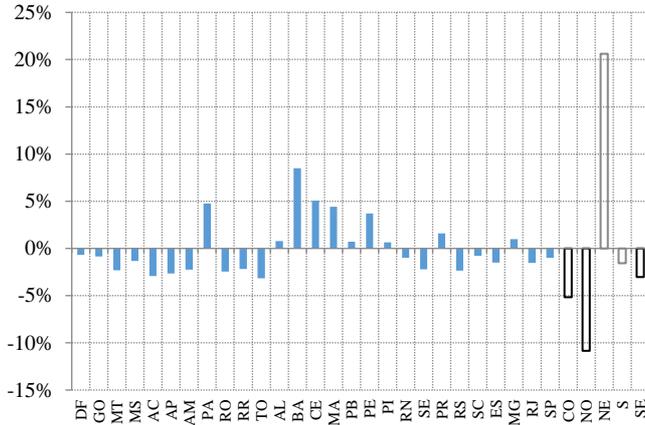
Gráfico 5.20
Equalização com máxima redistributividade



Estes resultados que seriam obtidos no modelo VR de máxima podem ser comparados com a situação atual, aquela da LC 62 com valores “congelados”. O Gráfico 5.21 mostra que, como seria previsível pelo perfil das receitas, esta opção beneficia principalmente o Nordeste, tendo também o Pará um ganho razoável. As perdas se concentram na região Norte e C. Oeste, efeito combinado da ausência de tabelas e reservas e da transição para a receita como referência. Além do Nordeste, ganham, dentro das regiões desenvolvidas, PR e MG. Interessante notar que, ao abandonar as reservas 85-15%, impõe-se o nível de receita própria mais elevado das regiões C. Oeste e Norte, como já ficou evidente na nossa análise sob a ótica do Índice

Federativo de Desenvolvimento. Ao eliminar-se a garantia das reservas, os estados destas regiões que tem maior renda veem reduzidos seus aportes. É evidente que esta opção é politicamente complicada, pois leva à ruptura do “pacto das regiões supostamente atrasadas”, beneficiando principalmente o Nordeste.

Gráfico 5.21
Perdas e ganhos entre LC62 e eq. VR Max



Alternativas menos redistributivas: VR's superiores

Gráfico 5.22
Equalização redistribuição parcial VR = R\$1700

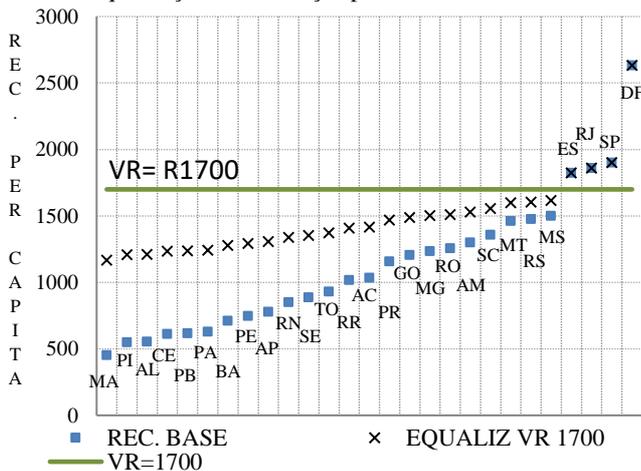
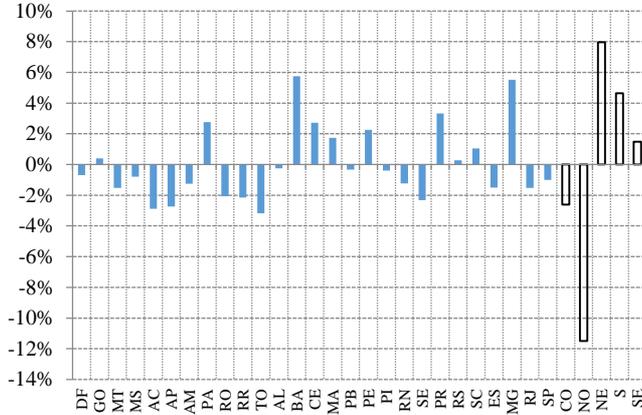


Gráfico 5.23

Perdas e ganhos entre LC 62 e eq. redistrib. parcial VR = R\$1700



Se elevarmos o VR, isto significa na prática que estarem os incluindo mais estados no benefício do fundo. A principal consequência disto, evidentemente, sendo os recursos dados, será a redução da dotação destinada aos estados mais pobres em decorrência da redução no grau de redistributividade. O Gráfico 5.17 mostra a distribuição resultante da adoção de valores iguais a R\$ 1700 para o VR. Nesta opção, ficam fora dos recursos os quatro estados mais ricos em termos de RB: ES, RJ, SP e DF.

Nota-se que a contrapartida é a perda para os estados mais pobres, em relação a opção anterior. Nesta opção, incluindo mais estados desenvolvidos na distribuição, estas regiões são ganhadoras líquidas, e os perdedores se limitam ao CO e NO (Gráfico 3.4). O Nordeste ainda ganha, embora menos que na opção de VR Max. Temos outra vez a contraposição forte entre regiões que hoje estão abrigadas nas reservas 85-15%. Nesta opção, Sul e Sudeste seriam beneficiados, mas seria necessária uma improvável aliança política com o Nordeste para viabilizá-la.

Se o VR for igualado à receita do estado mais rico (ou algum valor acima dela), obtemos a opção de menor redistributividade. No caso, dado que a RB do DF é muitíssimo mais alta que o estado seguinte, SP, optamos por simular excluindo o DF totalmente, e tomando um VR um pouco acima de SP (VR = R\$2200, Gráfico 3.5). Neste caso, todos os estados menos um participarão do rateio. Aspecto muito importante é que esta é a opção que, do ponto de vista de redistributividade, mais se aproxima do padrão atual do FPE congelado, exceto pela exclusão do DF. Tanto no método do CTN, como no padrão congelado em 1989, todos recebem algum recurso, com o que a participação dos estados mais pobres se reduz ainda mais.

Isto provavelmente reflete uma postura mais geral das reformas realizadas em 1965/7, que privilegiava bastante os estados mais ricos do país³⁸.

Do ponto de vista do impacto inter-regional perante a situação atual, esta opção, ao incluir todos os estados menos um, inverte totalmente o padrão hoje vigente: perdem as regiões atrasadas e ganham as desenvolvidas (Gráfico 5.25). A exceção principal é a Bahia, que ainda tem ganhos devido ao peso da população, e o RS, que sofre pequena perda. É evidente que esta opção levaria a uma provável confrontação federativa, que se contrapõe a toda a lógica que comandou os pactos federativos nos últimos cinquenta anos.

Equalização e o STF: dificuldades com os VR's

Infelizmente, a técnica de controle do grau de redistributividade que vimos utilizando, que é a da exclusão de estados, corre um sério risco de ser incompatível com o que emana das decisões do STF. Como, aparentemente, o “espírito da lei” neste caso seria que não pode haver discriminação arbitrária de governos que são, em princípio, iguais (como ocorria nas reservas 85-15), seria facilmente questionável o fato de que, nas técnicas expostas acima, definimos um ponto de corte que separa estados

38 Um exemplo disto é que, na concepção inicial do IVA estadual, o princípio adotado era o da origem, com o que, dada a fortíssima concentração da atividade industrial no sul-Sudeste, resultava uma forte concentração da arrecadação do imposto.

recededores de não-recededores estabelecendo valores arbitrários não dinâmicos do VR.

Neste caso, a alternativa que aparentemente é compatível com a sentença do STF é adotar um sistema de reservas para controlar a redistributividade (ver páginas 433-434 acima para a discussão teórica). A ideia aqui seria “fatiar” a dotação em duas parcelas, distribuindo a parcela maior (entre 60% e 80% dos recursos) por um VR de máxima, e o restante por um VR de mínima. O mérito deste conceito é que todos os estados recebem alguma coisa, com isto se aproximando do padrão atual, mas o sistema garante um mecanismo preciso de controle da parcela que se destina às regiões atrasadas.

Esta proposta aparece no processo de debates da Cotepe, no período mencionado, mas apenas como uma “possível opção”, sem destaque, pois a Cotepe nunca se convenceu de que os SER’s fossem uma solução efetiva, por motivos que ficarão claros mais a frente. Vai aparecer como proposta efetiva de solução em documento recente de Tereza Ter-minassian (2012), que propõe a atribuição de 2/3 dos recursos para uma distribuição por VR de máxima, e o restante por um VR de mínima, para prover recursos para estados desenvolvidos.

O estudo de Ter-minassian é importante porque é o primeiro trabalho propositivo que rompe a “monotonia paramétrica” que grassa no debate brasileiro, como demonstramos acima. No entanto, a Autora ignora o principal problema envolvido em alternativas como esta, qual seja, o impacto elevado do modelo em termos de deslocamento de recursos (perdas e ganhos). Uma vez que a metodologia de Ter-minassian é distinta da nossa, no que se refere ao conceito de Receita Base³⁹, os resultados não são comparáveis. Assim, iremos apresentar abaixo a simulação do modelo utilizado por Ter-minassian, mas com os dados primários que vimos utilizando nas nossas demais simulações.

³⁹Ter-minassian inclui na Receita Base a totalidade das transferências recebidas pelos estados, incluindo receitas condicionadas como SUS e Fundef. Nós excluímos estes montantes, conforme explicado anteriormente.

O modelo com dois VR's

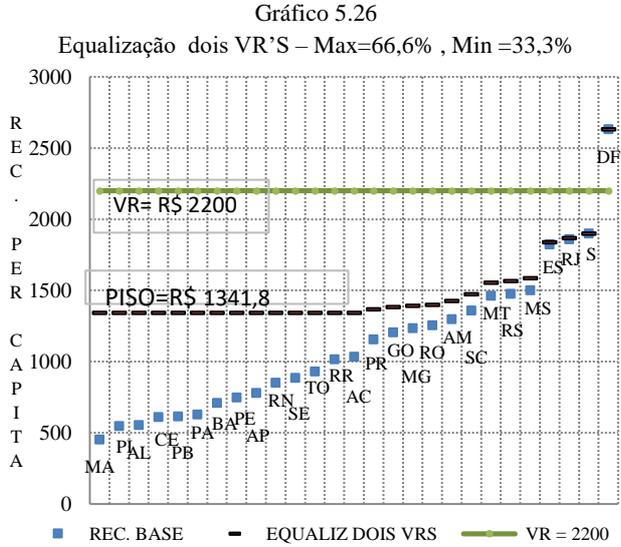
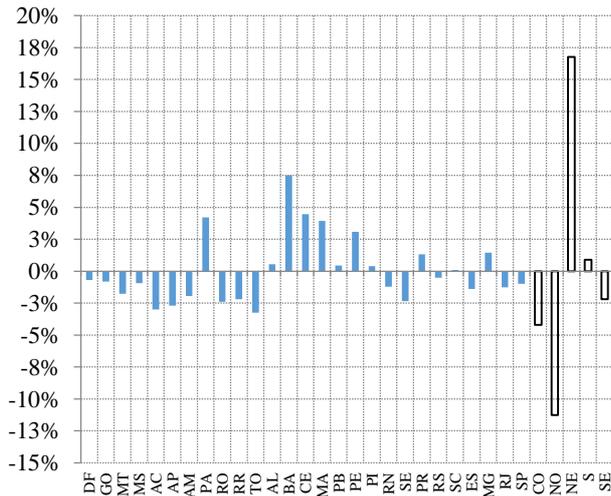


Gráfico 5.27
 Ganhos eq. dois VR'S



Fracionando, portanto, a dotação em dois sub-fundos, o primeiro distribuído por critério de VR de máxima, e o restante por VR de mínima, há duas decisões a serem tomadas: o tamanho dos fundos, aqui especificado em $2/3$ e $1/3$, e o nível do VR de mínima, que adotamos igual a R\$ 2200, mantendo nossa orientação de excluir o riquíssimo DF da distribuição. É evidente que, dado o valor de VR e a dotação do fundo, a distribuição será determinada pela dimensão relativa das duas parcelas em que se divide o fundo.

Embora o Gráfico 5.26 não demonstre (superposição dos pontos), nesta opção todos os estados, mesmo ES, RJ e SP, recebem aportes do Fundo (ver tabela resumo 5.6 à frente para detalhes). O “pisso” ao qual todos são elevados é R\$ 1.341,8, em contraste com o valor de R\$ 1380, obtido na opção com VR de máxima. *Logra-se, portanto, um objetivo importante: o modelo é fortemente redistributivo, mas, ao mesmo tempo, concede alguma receita para os desenvolvidos.*

Se esta opção consegue, em alguma medida, contornar o problema do controle da redistributividade, a contrapartida é que ele é cego para o problema das perdas e ganhos. Isto fica claro no Gráfico 5.27, que evidencia um padrão muito próximo daquele do Gráfico 5.21 acima, onde o Nordeste ganha e todo mundo perde. É, de fato, difícil, pra dizer o mínimo, viabilizar uma transferência de renda desta dimensão (20% do FPE) para uma única região, e ainda com o problema que a apropriação estadual destes ganhos dentro da região é muito desigual (três estados ganham bem menos, e dois perdem recursos). A Tabela 5.6 informa os valores exatos das receitas per capita utilizadas nos gráficos.

Tabela 5.6
Resumo geral – resultados das simulações de equalização – receita per capita R\$

UF	REC. BASE	LC 62/89	VR MAX.	VR INTERM. 1700	VR MIN 2200	DOIS VR's
MA	452,2	1027,6	1380,7	1166,8	977,5	1341,8
AL	547,7	1274,1	1380,7	1207,6	1044,3	1341,8
PI	552,9	1251,7	1380,7	1209,8	1048,0	1341,8
PA	610,7	1065,7	1380,7	1234,5	1088,4	1341,8
PB	615,0	1281,5	1380,7	1236,4	1091,4	1341,8
CE	628,5	1051,1	1380,7	1242,1	1100,8	1341,8
AP	710,4	1061,8	1380,7	1277,2	1158,2	1341,8
BA	747,2	1158,4	1380,7	1292,9	1183,9	1341,8
PE	778,6	3449,7	1380,7	1306,3	1205,8	1341,8
RN	851,3	1542,6	1380,7	1337,4	1256,7	1341,8
TO	885,7	1938,9	1380,7	1352,1	1280,7	1341,8
AC	930,7	2575,0	1380,7	1371,3	1312,2	1341,8
RR	1016,8	3903,1	1380,7	1408,0	1372,4	1341,8
SE	1033,9	3478,3	1380,7	1415,4	1384,4	1341,8
PR	1155,9	1300,6	1380,7	1467,5	1469,7	1366,7
RO	1204,8	1453,0	1380,7	1488,4	1503,9	1382,7
GO	1234,0	1353,1	1380,7	1500,9	1524,4	1392,2
MG	1256,1	2200,6	1380,7	1510,3	1539,8	1399,4
AM	1298,3	1718,1	1381,4	1528,3	1569,3	1426,1
SC	1358,1	1465,5	1383,0	1553,9	1611,2	1473,2
MS	1461,9	1860,5	1461,9	1598,3	1683,8	1555,0
MT	1475,8	1591,2	1475,8	1604,2	1693,5	1565,9
RS	1500,6	1785,7	1500,6	1614,8	1710,8	1585,4
RJ	1822,7	2046,3	1822,7	1822,7	1936,1	1839,1
ES	1859,5	1909,6	1859,5	1859,5	1961,8	1868,1
SP	1900,0	1912,7	1900,0	1900,0	1990,1	1900,0
DF	2632,5	2773,2	2632,5	2632,5	2632,5	2632,5

3.2 As dificuldades envolvidas no uso deste modelo

A nosso ver, existem três obstáculos à viabilidade da utilização de SER's no Brasil contemporâneo. Duas delas são de ordem estritamente

técnica, decorrentes das exigências e restrições do método. A terceira é de ordem estritamente política, e deixaremos para o final sua discussão

A primeira objeção refere-se à impossibilidade, no momento atual, de obtenção de uma medida precisa da receita potencial dos estados, com o que, aparentemente, teríamos que utilizar a receita efetiva como referência do sistema, com as implicações já expostas. A segunda refere-se à sua capacidade para adaptar as dotações do FPE às necessidades fiscais dos estados, uma vez que sua lógica é de equalizar a capacidade de gasto, sem utilizar qualquer indicador de carências sociais. Vamos examinar estes dois problemas.

Cálculo da receita potencial

No Brasil, mais ainda que nas outras federações, o cálculo da receita potencial dos estados é uma tarefa complicada. Isto decorre da opção peculiar feita pela reforma tributária dos anos sessenta, de conceder aos estados a competência para controlar o principal IVA do país. Esta opção é uma autêntica “jabuticaba”, só existe no Brasil. Em todas as demais federações do mundo, não existe um “IVA principal” (que, no nosso caso, é o maior imposto do país) entregue à gestão autônoma de governos intermediários⁴⁰.

Na origem – reforma tributária de 1965/7 – o ICM era um imposto fortemente controlado pelo governo federal. A Constituição de 1988 eliminou estes controles, concedendo aos governos estaduais ampla liberdade para definir alíquotas. Posteriormente, como é amplamente sabido, os estados ignoraram as restrições existentes à concessão de incentivos e abatimentos tributários, passando a administrar localmente também a própria base tributária do imposto (guerra fiscal). A combinação de liberdade na definição de alíquotas com a liberdade *de fato* para conceder

40 A única possível exceção é o Canadá, mas, mesmo assim, o que existe lá é um IVA “estadual” para Quebec, e outro IVA nacional controlado pelo governo federal. As demais províncias utilizam impostos sobre vendas ou utilizam o IVA federal para sua arrecadação própria, não tendo poder para alterar bases tributárias. A Índia, recentemente, optou por adotar esta equivocada opção de conceder aos estados o controle do IVA.

incentivos e subsídios resultou na sempre referida “existência de 27 legislações distintas para o imposto”.

Com isto, é muito complicado estimar a receita potencial dos estados. O ICMS constitui 85% da arrecadação tributária desta receita (antes das transferências aos Municípios e da retenção ao Fundeb), e existem 27 legislações diferentes, com alíquotas diferenciadas e uma multiplicidade de incentivos, isenções e benefícios tributários.

Além desta “diversidade tributária”, temos um problema adicional, que talvez seja até mais relevante. Os estados brasileiros não estão submetidos a uma regra rígida e bem definida no que se refere às formas contábeis de registro das receitas e despesas. Ainda que existam normas, cada governo estadual pratica uma “interpretação livre” sobre elas, que não é objeto de qualquer fiscalização por parte da Federação. O resultado – que fica evidente para qualquer pesquisador, como nós, que tentam utilizar a única informação contábil existente no país sobre balanços subnacionais (os dados da STN para estados e municípios) – é uma base de dados contábeis totalmente confusa, onde cada um decide com vai contabilizar determinadas receitas, e não há qualquer auditoria sobre estes dados. A STN se limita a disponibiliza-los (com qualidade baixíssima, sem qualquer elaboração).

O uso da receita potencial, nos modelos mais desenvolvidos, visa evitar dois problemas que são simétricos. Por um lado, quando o estado em questão adota uma política fiscal frouxa, com má administração tributária e pouco esforço de fiscalização, ou então faz amplo uso de incentivos e benefícios, sua receita efetiva será menor do que poderia ser com uma política mais rigorosa, e o mecanismo da equalização vai ampliar a sua dotação no fundo, na medida em que sua receita própria cresça menos que a dos demais estados. O sistema premiaria um comportamento fiscal errado.

No outro extremo, um estado que adota uma estratégia de maior arrecadação tributária, aumentando alíquotas acima da média nacional, verá sua receita própria crescer mais que esta média, e será penalizado pelo sistema de transferências com redução de suas dotações. Mas, na medida em que seu sistema político, através de governos e assembleias legislativas democraticamente eleitos, opta por uma maior pressão fiscal sobre seus contribuintes (em relação à média nacional), não há por que reduzir as

transferências, pois esta opção penaliza exclusivamente os cidadãos deste estado.

Infelizmente, no Brasil ambos os casos são relevantes. Do primeiro ponto de vista (baixo desempenho da arrecadação) temos a guerra fiscal ampla e irrestrita, com governos estaduais concedendo incentivos ao arrepio até mesmo de decisões do Supremo Tribunal Federal. Temos também algumas administrações estaduais que, fortemente apoiadas em transferências do governo federal, não exercem com o devido rigor sua capacidade de arrecadação. Do segundo ponto de vista (diferentes políticas tributárias), temos a parcela do ICMS que é derivada das chamadas “blue chips”, os setores nobres da receita: energia elétrica, serviços de comunicação e derivados de petróleo. Como há relevantes diferenças de alíquotas entre os estados, na tributação destes setores, resultam receitas efetivas muito diferenciadas.

Entendemos que o problema, no geral, pode ser reduzido a dois aspectos: alíquotas diferenciadas entre estados, para setores que respondem por parcela elevada da arrecadação (“blue chips”), e as isenções e benefícios fiscais do ICMS, decorrentes, na parte relevante para nosso problema, da guerra fiscal.

Quanto ao primeiro, nos parece que é perfeitamente possível uma solução técnica para o problema, e a Cotepe, braço técnico do Confaz, estaria perfeitamente apta a realizá-la. Deve ser possível identificar algo como uma dezena de setores econômicos principais, e que são caracterizados por uma identificação bastante clara da dimensão das bases tributárias, uma vez que a arrecadação é concentrada em poucos contribuintes com típica estrutura oligopólica. Os três setores que integram os “blue chips” respondem por 35,7% da arrecadação de ICMS em 2010. Se acrescentarmos outros setores ou produtos como veículos, bebidas, cigarros, cimento, perfumes e cosméticos, etc., supomos ser possível realizar um ajustamento da arrecadação de cada estado às diferenças de alíquotas praticadas, utilizando para este ajuste uma alíquota média nacional. Se este procedimento alcançar algo como 60-70% das receitas do ICMS, os impactos de políticas fiscais mais ou menos ativas serão fortemente atenuados.

Quanto ao segundo problema, não parece existir alternativa senão a identificação caso a caso dos programas de incentivos e benefícios fiscais, e uma estimativa da renúncia de receita envolvida. Diga-se de passagem, isto não seria nada mais do que atender ao que é exigido pela lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe a explicitação dos gastos tributários e a identificação da fonte de financiamento para eles. Parece razoável supor que seja muito difícil mensurar em sua totalidade as dezenas de pequenos benefícios manipulados pelos governadores, mas, com certeza, os grandes programas, envolvendo investimentos de maior monta, são facilmente identificáveis. De qualquer forma, é inaceitável que a Federação como um todo pague pelas decisões individuais dos que abrem mão de receita para geração de empregos.

Finalmente, supomos que a segunda principal fonte de receita própria estadual – o IPVA – é de fácil ajustamento, uma vez que estatísticas sobre a base tributária são derivadas dos sistemas de fiscalização e controle da propriedade automotiva.

Em suma, nossa hipótese, que deve ser submetida a exame detido dos especialistas em arrecadação estadual, é que *uma parcela relevante da arrecadação estadual pode ser ajustada por procedimentos que levem em conta as diferenças de alíquotas praticadas e os benefícios fiscais concedidos, para obter uma aproximação razoável à receita potencial destes governos*. Se este processo de ajustamento for razoavelmente bem-sucedido, a relação custo-benefício de abrir mão de receitas para ganhar transferências será claramente negativa, pois a parte dominante (talvez mais que 70%) estará corrigida no sentido de mostrar a receita potencial. Da mesma forma, uma consideração cuidadosa das alíquotas praticadas nos principais setores permitirá que os estados dispostos a praticar uma pressão tributária maior não sejam penalizados com redução de dotações. A médio e longo prazo (qualquer mudança nas regras terá que ser submetida a um período de transição) outras mudanças, como a transição para princípio do destino, restrição da guerra fiscal e aperfeiçoamento da nota fiscal eletrônica devem permitir reduzir o problema a dimensões não prejudiciais.

Tudo o que dissemos acima está orientado para a obtenção da *receita potencial* como base para a utilização de SER's. Existe, ainda, uma

segunda alternativa que permitiria utilização imediata da equalização sem recurso à *receita potencial*. Ela consiste em adotar como referência da equalização a receita efetiva de três ou quatro anos atrás. Isto manteria o caráter dinâmico do sistema, pois as mudanças na estrutura da receita própria se refletiriam na distribuição, ainda que com defasagem. A vantagem básica é que retiraria o incentivo para que governos praticassem política tributária frouxa, pois o benefício de reduzir relativamente receita só viria em outro governo, e criaria efeitos perversos no curto prazo.

As supostas limitações do critério de equalização de receitas

Até o momento, os sistemas SER foram discutidos exclusivamente na Cotepe, onde, nos últimos anos, desenvolveu-se maior informação dos técnicos sobre os sistemas existentes no mundo⁴¹. Assim como todos os demais resultados obtidos, não houve, na época (2012) divulgação oficial destes debates. Circulou, no início de 2012, um documento não oficial, não assinado e não datado, contendo o que parece ser um resumo das discussões realizadas no Confaz. É ressaltado, no seu início, que ele não reflete posição oficial do Confaz, porque ela não existe. É inconclusivo, limitando-se a descrever as diversas alternativas⁴².

Pelo mesmo método informal a que somos obrigados pela falta de informações, vamos reunir aqui alguns pontos críticos que parecem ser levantados com mais frequência, com relação ao critério de equidade do SER.

Estas críticas podem ser resumidas em dois pontos:

- o sistema privilegia demasiadamente o fator “População” das jurisdições.
- o foco exclusivo na receita própria impede que sejam consideradas diferenças em necessidades fiscais.

De fato, o SER, assim como SP’s tradicionais centrados em um só parâmetro, dá grande peso à população. No antigo CTN, a população entrava

41 Esta situação começa a mudar com a auspiciosa chegada do referido trabalho de Ter-minassian, primeira proposta efetiva de uso de equalização de receitas para o Brasil.

42 Não temos como referi-lo senão pelo título: “Fundo de Participação dos Estados -modelos alternativos à LC 62”.

com peso 47,5%, enquanto o inverso da renda per capita entrava com outros 47,5%, restando 5% para a área. Num SER, estas relações seriam 50% para população e 50% para a receita própria, numa relação inversa.

A lógica básica destes procedimentos é que os governos subnacionais prestam serviços a uma dada população, e os gastos têm uma forte correlação com o tamanho destas populações. No médio e longo prazo, eventuais movimentos demográficos trazem maior peso ou maior alívio para orçamentos de estados específicos. Se o sistema não “olha” a população, irão se acumular distorções que reduzem a equidade. Quanto menor o peso que se dê à população, maior o risco destes desvios.

Alguns argumentam que parte dos gastos estaduais não tem a ver com número de habitantes, o caso típico sendo a infraestrutura econômica (e talvez único, pois seria temerário fazer este argumento para infraestrutura social). Isto seria motivo para a introdução de parâmetros específicos setoriais, como vimos nos projetos de SP's fatiados. Mesmo que deixemos de lado o polêmico ponto relativo a medir qual parcela dos gastos estaduais é independente da população, como já indicamos acima, fundos de equalização em geral (SP's e SER's) distribuem receita livre, portanto, qualquer que seja o critério utilizado na distribuição não vai se impor ao gasto, os orçamentos estaduais têm rigidezes que impõe tratamento residual do investimento.

Assim sendo, faz mais sentido manter um elevado peso para a população nos critérios de distribuição, pois, em última instância, o que está sendo distribuído é recurso livre que vai ser alocado no orçamento estadual. Como também indicamos naquelas páginas, os sistemas de equalização não podem resolver todos os problemas de financiamento subnacional, sob pena de sofrer distorções e anomalias. Financiamento de infraestrutura deve ser, na sua maior parte, objeto de “programas nacionais” (ver Ensaio 3 – p. 200-201) integrados a um bom sistema de planejamento, que contemple externalidades e articulações supra estaduais como ocorre frequentemente no sistema de transportes. Ainda mais enfaticamente isto se aplica ao problema do desenvolvimento econômico, que as mesmas opiniões estaduais têm defendido que seja financiado por recursos livres distribuídos via FPE.

Resta-nos abordar aquela que é a principal crítica, e que já analisamos em profundidade neste trabalho: a suposta “cegueira” dos SER’s pra diferenças em necessidades sociais e custos, devido à utilização exclusiva da receita como referência. Para o que se segue, remetemos o leitor para a discussão teórica realizada no Ensaio 4 (p. 376-381).

Como ponto de partida, já reconhecemos em vários pontos deste trabalho, e reafirmamos, que o SER **não é uma solução definitiva, de longo prazo, adequada para um país como o Brasil**. O nível de disparidades em necessidades e custos recomenda e mesmo exige que a distribuição de recursos seja feita por alguma aproximação ao modelo australiano.

Mas, como apontamos nas páginas supra referidas, é falacioso sustentar que os SER não enxergam necessidades. Eles o fazem, **na medida direta em que as receitas próprias reflitam, numa relação inversa, o nível de necessidades**. Esta relação pode ser, evidentemente, imprecisa e pode até gerar anomalias (situações do tipo estado rico, receita alta e fortes necessidades sociais, que será subfinanciado), mas elas não são evidentemente pior do que as anomalias que podem derivar de um SP, o qual reflete necessidades, mas é cego para receitas, de forma que o mesmo estado rico e necessitado será sobre financiado.

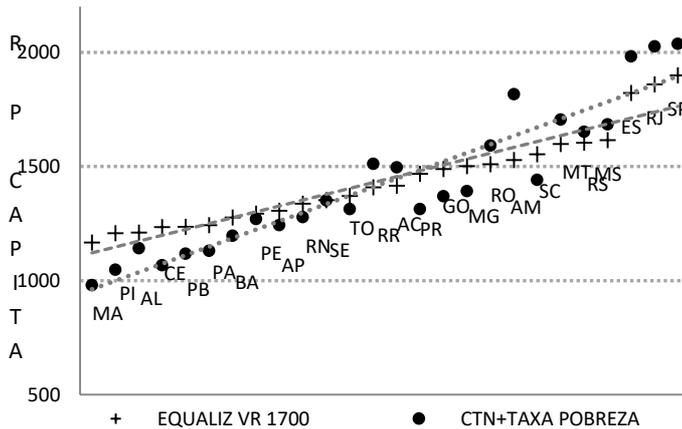
Uma comparação pode eliminar de vez qualquer dúvida sobre esta falácia. Podemos adotar uma hipótese de distribuição diretamente ligada às necessidades sociais. Vamos montar um exemplo onde utilizamos regras do CTN, sem travas de população e sem reservas, com 5% para área, 48,5% para população e 48,5% distribuídos proporcionalmente à taxa de pobreza do estado. Vamos compará-lo com uma alternativa intermediária de equalização, aquela com VR = R\$ 1700 apresentada na página 489 acima. No Gráfico 5.24, plotamos as receitas finais resultantes. Note-se que:

- 1) Os resultados são muito próximos mais uma vez. A equalização de receitas concede maior receita do que a distribuição por pobreza para 15 estados, sendo apenas três deles das regiões desenvolvidas.
- 2) Mais importante, as linhas de tendência mostram que, no conjunto, a equalização é mais redistributiva que um CTN com base na taxa de pobreza. Vale notar que estamos utilizando um VR intermediário, bem

menos redistributivo que um VR de máxima. É possível concluir, portanto, que, mesmo com imperfeições das quais os SP's não estão isentos, os SER's obtêm resultados que levam efetivamente em consideração as necessidades fiscais, com a vantagem de que garantem equilíbrio no resultado final do processo, que é a capacidade de gasto per capita de cada estado.

Gráfico 5.28

Comparação de CTN com taxa de pobreza x equalização por VR intermediário = R\$ 1700 (excluído DF)



É curioso, contudo, que estes fatos com toda certeza sejam de pleno conhecimento dos técnicos da Cotepe, pois eles realizaram todas as simulações possíveis e imagináveis na busca de uma solução ideal. Isto sugere que talvez devamos buscar em outro lugar as razões para a forte e radical rejeição à equalização.

Isto nos leva ao último dos argumentos apresentados contra os SER, de que eles resultam em elevadas perdas e ganhos perante o sistema atual. Isto é verdade, em particular quando confrontamos um SER com a esdrúxula situação atual, “congelada” pela LC 62/89. Como mostramos acima, é impossível, no âmbito de um SER, obter resultados que alteram a hierarquia dos estados estabelecida com base na Receita Base. O sistema pode ser fortemente redistributivo, mas no máximo ele vai igualar a receita final

disponível de um determinado conjunto de estados mais pobres. O que ele nunca vai fazer é conceder, a um estado, receita final que não seja proporcional à sua receita base, relativamente às demais jurisdições.

Em particular, os SER's nunca vão ser capazes de gerar um resultado tal como o demonstrado no Gráfico 5.9, onde é exposta a situação atual gerada pela LC 62. Este resultado, **eventualmente**, poderia ser gerado por um sistema australiano completo, que mensurasse todas as necessidades e custos, e resultasse em conceder receitas per capita muito elevadas para os estados da região Norte. Mas é evidente que se isto ocorresse seria pura coincidência.

A nosso ver, foi esta “incapacidade” da equalização de receitas de se aproximar do *status quo* que gerou a rejeição tão radical ao sistema. A enorme resistência a aceitar mudanças muito fortes nos coeficientes levou os técnicos estaduais a se voltarem para os sistemas paramétricos, na esperança de que, suficientemente sofisticados, eles pudessem reproduzir o *status quo*, na lógica do “ninguém pode perder”, e que, ao final, levou à esdrúxula situação do “rabo abanando o cachorro”.

Não há como afirmar que, se aplicássemos no Brasil um rigoroso sistema australiano, não chegaríamos a um resultado semelhante àquele dos coeficientes congelados da LC 62. Mas, não há igualmente base para afirmar que ele seria alcançado. Nunca foi sequer ensaiada qualquer avaliação precisa de necessidades no país. Não podemos ignorar o fato de que os coeficientes “congelados” em 1989, afora alguns ajustes conjunturais realizados naquele momento, refletem basicamente a distribuição vigente em 1988, a qual, por sua vez, não decorre de qualquer avaliação de necessidades, mas apenas de uma escolha de parâmetros arbitrária feita mais de três décadas antes⁴³.

Ou seja, a distribuição atualmente vigente foi gerada pela aplicação de critérios **arbitrários** (tabelas de população, tabela de fatores para inverso da renda) a **dados de demografia e renda de vinte anos atrás**, e não por

43 Não por acaso, o prof. Anwar Shah, autoridade em assuntos federativos, costuma designar o que aqui chamamos sistemas paramétricos pela expressão “*ad hoc determination of expenditure needs*”, para enfatizar seu caráter arbitrário (Shah, 2007, p. 24).

qualquer avaliação mais precisa de necessidades fiscais. Não há, que nos conste, qualquer avaliação que permita estabelecer em que grau, por exemplo, as necessidades fiscais da região Norte são mais elevadas do que as da região Nordeste.

Não existindo base empírica para ancorar a medida das especificidades, a defesa dos coeficientes atualmente vigentes repousa exclusivamente no argumento, relevante e pertinente, relativo ao impacto orçamentário de mudanças abruptas na dotação de recursos de estados altamente dependentes do FPE. A isto nos voltamos à frente, no último item deste trabalho.

Conclusões: SER's são uma alternativa?

Os SER's apresentam algumas vantagens decisivas sobre os SP's. Primeiro, focam diretamente as receitas, e permitem um ajuste preciso sobre o que importa, a capacidade de gasto. Não exigem negociações difíceis sobre coquetéis de parâmetros e respectivas percentagens. Ao referenciar-se às receitas próprias, tornam-se altamente sensíveis às variações relativas de receita das jurisdições, compensando variações extraordinárias positivas ou negativas. Na medida em que exista correlação inversa entre receitas próprias e necessidades fiscais- o que é a regra, ainda que com alguns desvios – o sistema reflete estas necessidades.

Sob a suposição razoável de que num futuro não distante será viável a estimativa da receita potencial, a grande e única restrição a estes sistemas no Brasil decorre de seu conflito com o *status quo*: os SER's não têm como abrigar uma distribuição do tipo que existe hoje em função da LC 62. Ao mesmo tempo, a inexistência de uma concepção mais geral sobre equidade, desenvolvida por um debate informado, impede que alguma alternativa ao status quo seja validada e buscada a longo prazo.

Por este motivo, no atual contexto do debate brasileiro, é pouco provável que haja apoiadores ao uso de SER's entre técnicos estaduais. A razão é simples e óbvia. Basta um olhar sobre as Tabelas 5.7 e 5.8, que resumem os impactos que os SER's podem trazer perante a situação atual. Elas sintetizam o efeito da equalização conforme exposto acima nos gráficos 5.20 a 5.27.

Tabela 5.7
Alternativas de equalização de receitas –
Perdas e ganhos em coeficiente perante situação atual (LC 62)

	VR max	VR 2200	VR 1700	DOIS VR's
CO	-5,2%	-1,5%	-2,6%	-4,2%
NO	-10,8%	-13,5%	-11,5%	-11,3%
NE	20,7%	-5,5%	8,0%	16,8%
S	-1,7%	7,2%	4,6%	0,9%
SE	-3,0%	13,4%	1,5%	-2,2%
CO+NO+NE	4,7%	-20,5%	-6,1%	1,3%

Tabela 5.8
Deslocamento de recursos gerados por alternativas de equalização –
Porcentagem da dotação e R\$ bilhões

VR max	-31,13%	16.316,8
VR 2200	-25,96%	13.608,9
VR 1700	-25,82%	13.535,6
2 VR's	-26,09%	13.672,5

A opção de VR Max, aquela com o maior grau de redistributividade, seria com certeza a preferida do Nordeste, que ganharia 20,6% em coeficiente, recursos retirados de todas as outras regiões. Como a base neste critério é a receita per capita, a região obviamente leva vantagem. Esta opção, contudo, implica deslocamento de recursos da astronômica ordem de 31% da dotação total do fundo, ou seja: diversos estados perderiam o equivalente a R\$ 16 bilhões nos seus orçamentos. O ganho do Nordeste seria dividido em perdas maiores para NO e CO, mas também para as regiões desenvolvidas.

A opção menos redistributiva do VR R\$ 1700 já iria gerar três ganhadores: o Nordeste mais as regiões desenvolvidas. Esta opção geraria o

menor deslocamento de recursos, mas ainda assim de dimensões consideráveis: R\$ 13,5 bilhões. A opção menos redistributiva de todas as que utilizam um só VR, o VR de mínima (R\$ 2200) gera o mesmo deslocamento de recursos, mas inverte o jogo, passando o Nordeste a perder junto com CO e NO, ganhando apenas as regiões desenvolvidas.

Em princípio, o modelo Ter-minassian com dois VR's teria a lógica de conceder algum recurso a todos, sem precisar de reservas espúrias. No fim, ele se aproxima muito do VR de máxima, gerando a mesma situação desequilibrada perante a situação atual, em que o Nordeste leva todo o ganho e as demais regiões perdem.

Mais uma vez fica claro por que os SER's foram rejeitados e se partiu tão energicamente na direção de possíveis SP's. A “solução” adotada pela LC 143 acabou por ter sucesso naquilo que foi buscado ansiosamente pela Cotepe: manter tudo como está.

Conclusões finais

Qual o caminho a adotar numa reformulação tecnicamente bem orientada do sistema de equalização brasileiro? Mostramos que a escolha básica, no curto prazo, é entre sistemas paramétricos e sistemas de equalização de receita. Cada um deles apresenta problemas próprios.

Estamos convencidos de que a solução final e permanente deve ser alguma aproximação a um sistema apoiado no princípio da necessidade fiscal, ou seja, que incorpore além das receitas estimativas de necessidades e custos. Não há indícios de que o nível de disparidades inter-regionais vá se reduzir significativamente no futuro próximo (algumas décadas).

A dificuldade maior nesta opção é que ela não envolve simplesmente uma decisão imediata de aplicação de um sistema já disponível. É necessário algum investimento em construir um sistema mínimo de estatísticas fiscais que permita aferir as diferenças em necessidades e custos. Com certeza já dispomos de informações mínimas para isto, mas elas estão fragmentadas em ministérios e em corpos burocráticos especializados setoriais, sendo necessário um esforço conjunto

de governos federal e estaduais para consolidá-las. Na Austrália este sistema foi desenvolvido aos poucos, no espaço de algumas décadas.

Nestas condições, a opção só seria viável se houvesse muita disposição política para, primeiro, enfrentar uma discussão de princípios que delineie o perfil do sistema desejado. Segundo, por em marcha as medidas institucionais e técnicas necessárias.

A forma como foi tratada e “resolvida” a crise decorrente da sentença do STF não sugere, de forma alguma, que as elites políticas do federalismo brasileiro considerem importante e necessário um sistema de equalização eficiente. Não há bases realistas, portanto, para esperar que surja disposição política para investir na busca de uma solução. Na ausência de uma discussão maior, como já reiteramos diversas vezes, ficamos prisioneiros da ditadura do status quo.

Em suma, nossa opinião é que a adoção de um sistema de equalização de receitas, entendido como passo intermediário para futuro desenvolvimento de um sistema mais sofisticado que incorpore cálculo de necessidades fiscais, é a opção mais adequada para o Brasil no momento atual.

Qual, então, é, precisamente, o modelo a adotar?

Sob todos estes senões, o trabalho está obrigado a indicar pelos menos algumas direções. Muitos esperariam que ele terminasse apresentando uma proposta precisa e detalhada de reforma do FPE. Não vamos fazê-lo. *Indicamos em todo o trabalho os motivos pelos quais entendemos que a solução para o problema brasileiro se constitui de dois passos. No curto prazo (entendido como um período aproximado de cinco a dez anos), adoção de sistemas de equalização de receitas. No longo prazo, aquele em que for viável desenvolver os sistemas necessários, evolução para um sistema próximo ao australiano, mais compatível com as desigualdades de custos e necessidades entre as regiões brasileiras.*

Um maior detalhamento implicaria, essencialmente, escolher uma determinada solução para a questão do grau de redistribuição do sistema e,

por conseguinte, para a estrutura de perdas e danos imposta aos agentes. A nosso ver, não faz sentido avançar para este ponto, uma vez que não existe nenhuma vantagem intrínseca em um nível específico de redistributividade. Esta decisão é política, em dois importantes sentidos. Primeiro, porque ela decorre do valor que a Sociedade em geral atribui à igualdade. A comparação entre os sistemas alemão e canadense ilustra bem isto. Uma elevada prioridade à igualdade levaria provavelmente à escolha de um VR de máxima, enquanto uma abordagem mais próxima do *status quo* indicaria maior desigualdade final e seria orientada para um VR de mínima. Posições intermediárias indicariam o uso de duplo VR, tal como em Ter-minassian.

Em segundo lugar, a decisão é política porque não está sendo tomada no vazio, *ex nihilo*, mas num contexto bem definido de conflitos e mudanças no sistema federativo brasileiro. Por diversos motivos que não cabe aqui explorar, a federação brasileira parece estar num ponto de inflexão nas relações fiscal-financeiras. Pelo menos três problemas relevantes deverão trazer impactos significativos sobre a receita fiscal disponível dos estados: uma solução para a guerra fiscal envolvendo o princípio do destino; a distribuição dos royalties do petróleo, e os critérios de distribuição do FPE. Agregue-se a isto, eventualmente, efeitos potenciais decorrentes de alguma medida no campo das políticas e desenvolvimento regional, associado ao primeiro problema. E tudo isto tendo como pano de fundo um recorrente questionamento, por parte dos estados, das normas que regulam a distribuição vertical de recursos, em particular a erosão da base fiscal do próprio FPE.

Não apenas é conveniente como provavelmente será inevitável que estes problemas sejam todos discutidos conjuntamente. Isto significa essencialmente transferir *a discussão sobre perdas e danos para um nível mais amplo, se possível integrando estimativas de todos estes movimentos e avaliando o impacto conjunto sobre cada região e estado. Em outras palavras, a questão não se restringe a discutir um modelo de equalização, mas faz-lo no contexto mais geral da discussão do equilíbrio vertical.*

É óbvio que tal processo demanda um grau elevado de cooperação e articulação política. A tradição brasileira recente se mantém presa à lógica

das reformas parciais, isoladas e feitas passo a passo. Neste caso, contudo, este caminho é seguramente o do fracasso, pois os diversos problemas podem interagir de forma não antecipada e gerar efeitos cumulativos disruptivos.

Bibliografia

- ABRUCIO, F. L. Os Barões da Federação. *Revista Lua Nova*, n. 33, 1994.
- AFFONSO, R. B. *Federalismo tributário e crise econômica no Brasil: 1975:1985*. Dissertação (Mestrado – Ciências Econômicas)–Instituto de Economia, Unicamp, 1988.
- AFONSO, J. R. R.; REZENDE, F. *A reforma fiscal no processo de elaboração da nova constituição*. Rio de Janeiro: Ipea, nov., 1987. (Texto para Discussão, n. 121).
- AFONSO, J. R. R. *O financiamento do setor público estadual e municipal através de transferências e endividamento – 1963/1983*. Brasília: [s.n.], 1986. 234p. Mimeo.
- AFONSO, J. R. R. Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: transferências e endividamento. Dissertação (Mestrado)–UFRJ, Rio de Janeiro, 1989a.
- AFONSO, J. R. R. *Despesas federais com transferências intergovernamentais: uma visão de conceitos, estatísticas e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, maio 1989b. (Relatório Interno).
- AFONSO, J. R. R. Descentralização fiscal: revendo ideias. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, 1994.
- AFONSO, J. R. R. *Fiscal decentralisation: a case study of Brazil*. [s.n.t.], 1998. Mimeo.
- AFONSO, J. R. R.; MEIRELLES, B. *Carga Tributária global no Brasil, 2000-2005 - Cálculos Revisitados*. Campinas: Nepp/Unicamp, 2006. (Cadernos de Pesquisa, n. 61).

AHMAD, E. (Org.). *Financing decentralized expenditures – An international comparison of grants*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1997.

AHMAD, E.; CRAIG, J. Intergovernmental transfers. In: TERMINASSIAN, T. (Org.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: IMF, 1997.

ARAUJO, A.B. et al. *Transferências de impostos aos estados e municípios*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1973. (Coleção Relatórios de Pesquisa, n. 16).

ARRETCHE, M. T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, 1996.

ARRETCHE, M. T. S. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado)–IFCH/Unicamp, Campinas, 1998.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas Sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

ARRETCHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz / FGV, 2012.

ARMSTRONG, P. et al. *Capitalism since 1945*. London: Basil Blackwell, 1984.

BAHL, R.; LINN, J. *Fiscal decentralization and intergovernmental transfers in less developed countries*. In: CONGRESS INTERNATIONAL INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE, 46, Brussels, Aug. 1990. Mimeo.

BARDHAN, P. Decentralization of governance and development. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 16, n. 4, p. 185-205, Autumn 2002.

BEDNARD, J. *Federalism as a public good*. Department of Political Science University of Michigan, June. Mimeo.

BIRD, R.; GENDRON, P. P. *VAT's in Federal States – International experience and emerging possibilities*. Georgia State University, 2001. Working Paper, #01-4).

BIRD, R. *Rethinking subnational taxes: a new look at Tax Assignment*. IMF, Dec. 1999. (IMF Working Paper, n. 165).

BIRD, R.; TARASOV, A. V. *Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in develop federations*. Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program, 2002. (Working Paper, 02-02).

BIRD, R. M. *Fiscal flows fiscal balance, and fiscal sustainability*. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, International Studies Program, 2003. (Working Paper, 03-02).

BOADWAY, R. *Revisiting equalization again: RTS x macro approaches*. Ontario, Canada: Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, 2002. (Working Paper).

BOADWAY, R. The vertical fiscal gap: conceptions and misconceptions. In: LAZAR, Harvey (Ed.). *Canadian fiscal arrangements: what works, what might work better*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's Press, 2005. p. 51-80.

BOADWAY, R.; FLATTERS, F. Federal-provincial relations revisited: consequences of recent constitutional and policy developments. In: MCMILLAN, M. *Provincial public finances: v. 2 – Problems and prospects*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1991. (Canadian Tax Paper, n. 91).

BRETON, A. *Competitive governments*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

BRETON, A. *Globalization, competitive governments and constitutional choice in Europe*. Jan. 2002. (CESifo Working Paper, n. 657).

BROWN, D. M. Getting things done in the federation: do we need new rules for an old game? In: INSTITUTE of Intergovernmental Relations, Constructive and Co-Operative FEDERALISM: a series of commentaries on the Council of the Federation. Montreal: Queen's University, 2003.

BURGESS, M. Federalism as political ideology: interests, benefits and beneficiaries in federalism and federation. In: BURGESS, M.; GAGNON, A.-G. (Ed.). *Comparative federalism and federation: competing traditions and future development*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

BUßJÄGER, P. Between Europeanization, unitarism and autonomy: remarks on the current situation of federalism in Austria. *REAF*, n. 10, Apr. 2009.

CANO, W. *Desconcentração produtiva regional do Brasil*. Ed. Unesp, 2007.

CITIZENS CENTRE FOR FREEDOM AND DEMOCRACY. Brief Constitutional History of Canada. Disponível em: <dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3210262.pdf>. Acesso em: ago. 2013:

CLARK, D. C. Assessing provincial revenue raising capacity for transfers. In AHMAD, E.; CRAIG, J. Intergovernmental transfers. In: TERMINASSIAN, T. (Org.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: IMF, 1997. Cap. 2.

COELHO, D. M. A. R. *Federalismo fiscal no Brasil: uma análise do Fundo de Participação de Municípios*. Monografia (Pós-Graduação)–CEFOP – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

CONASS. *Sistema Único de Saúde*. Para entender a gestão do SUS1. 2007a. (Coleção Progesteres).

CONASS. *Gestão Administrativa e Financeira do SUS*. Para entender a gestão do SUS, 2. 2007b. (Coleção Progesteres).

DALBY, B. *Dealing with the fiscal imbalances: vertical, horizontal and structural*. Toronto: C. D. Howe Institute University Press, 2005. 256 p. Disponível em: <[ww.cdhowe.org/pdf/workingpaper_3.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/workingpaper_3.pdf)>.

DOLHNIKOFF, M. *O pacto imperial – Origens do federalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Globo, 2005.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses – Estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. São Paulo: Paz e Terra Política, 1985.

DRUMMOND, P.; MANSOOR, A. *Macroeconomic management and the devolution of fiscal powers*. International Monetary Fund, 2002. (IMF Working Paper, n. 76).

EBEL, R. D.; YILMAZ, S. *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview*. International Symposium on Fiscal Imbalance: a report. Canada: Commission on Fiscal Imbalance, 2002. p. 145-174.

ELAZAR, D. From statism to federalism – a paradigm shift. *International Political Science Review*, v. 17, n. 4, p. 417-429, 1996.

ELAZAR, D. *J Exploring federalism*. The University of Alabama Press, 1987.

ERK, J. Austria: a Federation without Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 34, n. 1, Jan 2004, p. 1-20. Disponível em: <http://www.academia.edu/294085/Austria_A_Federation_Without_Federalism>.

FAORO, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 2. reed. São Paulo: Editora Globo, 1975.

FERRARI FILHO, S. A. *O município na federação brasileira: limites e possibilidades de uma organização assimétrica*. Tese (Doutorado)– Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

FRIEDRICH, C. J. *Trends of federalism in theory and practice*. New York: Frederick A. Praeger Publishers, 1968.

GIBSON, E. L. Federalism and democracy: theoretical connections and cautionary insights. In: GIBSON, E. L. (Edit.). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 2004.

GRIFFITHS, A. L. (Edit.). *Handbook of federal countries 2005*. Forum of Federations by McGill-Queen's University Press, 2006.

HALL, P. TAYLOR, R. C. R. Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, Dec. 1996.

HALLWOOD, P.; MACDONALD, R. The economic case for fiscal federalism. In: ASHCROFT, B.; COYLE, D.; ALEXANDER, W. (Ed.). Princeton: *New Wealth for Old Nations*, 2005. p. 96-116.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. The federalist. In: ROSSITER, C. (Ed.) (2003). *The Federalist Papers*, edited by Signet Classics. Penguin Books, 1787.

HESSE, K. A força normativa da Constituição. In: HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do direito constitucional*. Editora Saraiva, Serie IDP – Instituto Brasileiro de Direito Público, 2009.

HESSE, K. Der Unitarische Bundesstaat. In HESSE, K. *Ausgewählte Schriften*, editado por P. Häberle y A. Hollerbach, C. F. Müller, Heidelberg. 1984. Disponível em espanhol: <http://www.ugr.es/%7Eredce/REDCE6/articulos/13konradhesse.htm>.

HESSE, K. Constituição e Direito Constitucional. In HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do direito constitucional*. Editora Saraiva. Instituto Brasiliense de Direito Público, 2009. (Serie IDP).

JOUMARD, I.; KONGSRUD, P. Fiscal relations across government levels. *OECD Economic Studies*, n. 36, 2003.

KIEFER, A. *Reform of federalism in Austria*. Presentation at a CIRAE-Conference in Kazan, Russian Federation, 11/12 Jul. 2002.

KING, P. *Federalism and federation*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1892.

LIJPHART, A. *Democracies – Patterns of majoritarian and consensus government*. New Haven and London: Yale University Press, 1988.

LITVACK, J.; BIRD, R. *Rethinking decentralization in developing countries*. World Bank, 1998. (Economic Sector Studies Series, n. 21491).

LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

LESSA, C. *A estratégia de desenvolvimento 1974-76: sonho e fracasso*. Tese (Doutorado)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1978.

LOEWENSTEIN, K. *Brazil under Vargas*. New York: The Macmillan Company, 1942.

LOPREATO, F. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 15, p. 117-158, dez. 2000.

LOTZ, J. R. Denmark and other Scandinavian countries: equalization and grants. In: AHMAD, E. (Org). *Financing decentralized expenditures – An international comparison of grants*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1997. cap. 7.

MAJEED, A.; WATTS, R. (Ed.). *Distribution of powers and responsibilities in federal countries*. A global dialogue on federalism. v. 2: Forum of Federations by McGill-Queen's University Press, 2006.

MARGLIN, S.; SCHOR, J. *The golden age of capitalism – Reinterpreting the postwar experience*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

MARQUES, R. M. *O financiamento do Sistema Público de Saúde no Brasil*. Proyecto CEPAL/GTZ “Reformas a los sistemas de salud en América Latina”. Santiago de Chile, 1999.

MATIER, C. *Analysing vertical fiscal imbalance in a framework of fiscal sustainability*. Department of Finance, 2001. (Working Paper, n. 23).

MCLURE, C. E. The Brazilian tax assignment problem: ends, means and constraints. Paper prepared for International Symposium on Fiscal Reform, Sao Paulo, Brazil, Sept. 9, 1993.

MENDES, M. J. *Propostas para um novo federalismo fiscal: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do fundo de participação das regiões metropolitanas*. Banco Central/Dipom, jan. 1999. 39p. Mimeo.

OATES, W. *Fiscal federalism*. Edward Elgar Publishing Limited, 1972.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Ed.). *Federalism and the Welfare State – New World and European Experiences*. Cambridge University Press, 2005.

OECD. *Managing across Levels of government*. Australia, 1997a.

OECD. *Managing across levels of government*. Austria 1997b.

OLIVEIRA, F. A federação desfigurada. *Rumos-Caminhos do Brasil em Debate*, n. Especial “Quem és tu, Federação”, ano 1, n. 2, mar./abr. 1999.

OLIVEIRA, F. A. *A reforma tributária de 1966: causas e consequências*. Belo Horizonte: Editora Nossa Terra, 1975.

OLIVEIRA, F. A. Fundef e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.) *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil – desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: FGV e Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

OLIVEIRA, F. A. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

OHMAE, K. *The end of the nation state*. The Free Press, 1995.

PARLIAMENT OF VICTORIA – *Federal-State Relations Committee Report on Australian Federalism: the role of the states*. Chapter 1: Australian federalism and intergovernmental relations. 1998. Disponível em: <<http://www.parliament.vic.gov.au/fsrc/report2/default.htm>>.

PRADO, S. *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Unicamp, 1994.

PRADO, S. *Equalização e federalismo fiscal – uma análise comparada (Alemanha, Índia, Canadá e Austrália)*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2006. 464p.

PRADO, S. *Receita e despesa dos governos subnacionais na federação brasileira pós-1988*. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2009. (Cadernos n. 3)

PRADO, S. *FPE – Equalização estadual no Brasil – alternativas e simulações para reforma*. Publicação IDP/FGV Projetos, 2012.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. São Paulo, Fundap/Ipea, 1999.

PRUD'HOMME, R. *On the dangers of decentralization*. World Bank, 1994. (Policy Research Working Paper n. 1252).

REZENDE, F. ICMS – Gênese, Mutações, Atualidade e Caminhos para a Recuperação. *FGV Projetos e Inst. Brasiliense de Direito Público*, v. 2, 2012.

REZENDE, F. et al. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 208p.

RIKER, W. H. *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little Brown, 1964.

RYE, C.; SEARLE, B. Expenditures needs: institutions and data. AHMAD, E. (Org). *Financing decentralized expenditures – An international comparison of grants*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1997. cap. 3.

RYE, C.; SEARLE, B. The fiscal transfer system in Australia. In: AHMAD (1997, cap. 6).

SAATY, TL. *Decision making for leaders*. Pittsburg, USA: WS. Publications, 2000.

SHAH, A. A fiscal need approach to equalization. *Canadian Public Policy, Analyse de Politiques*, v. XXII, n. 2, p. 99-115, 1996.

SHAH, A. A comparative institutional framework for responsive, responsible and accountable local governance. In SHAH, A. (Ed.). *Local government in industrial countries*, cap. 1. The World Bank, 2006a.

SHAH, A. The new vision of local governance and the evolving roles of local governments. In SHAH, A. (Ed.). *Local governance in developing countries*. The World Bank, 2006b.

SHAH, A.; BOADWAY, R. *Intergovernmental fiscal transfers – principles and practice*. The World Bank, 2007.

SHAH, A. A practitioner's guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In: SHA e BOADWAY (2007, cap. 1).

SHARMA, C. K. Vertical fiscal imbalance and vertical fiscal gap: a study in sorting the semantics. *Munich Personal Repec Archive*, 2006. (Online Paper, n. 237).

SHARPF, F. W. The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, v. 66, p. 239-278, Autumn 1988.

SILVA, A. L. et al. *Fundos de participação e sistemas de equalização no Brasil*. Brasília: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2007. (Cadernos, n. 2).

SILVA, M. A. *Guerra fiscal e situação orçamentária dos estados brasileiros*. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia, Unicamp, 2001.

SOUZA, C. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS, 24, Petrópolis, RJ, out. 1999.

SOUZA, C. Brazil: the prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity. *Publius*, 2000.

STEIN, E. Fiscal decentralization and government size in Latin America. *Journal of Applied Economics*, v. II, n. 2, p. 357-391, Nov. 1999.

STEPAN, A. Toward a new comparative politics of federalism, multinationalism, and democracy: beyond Rikerian federalism. In: GIBSON, E. L. (Edit.). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 2004. cap. 2.

STN/MINISTERIO DA FAZENDA. *O que você precisa saber sobre FPE e FPM*. Brasília, 1995. 29p. Mimeo.

STN/MINISTERIO DA FAZENDA *O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais – Fundos de Participação dos Estados*. Brasília, 2004.

STN/MINISTERIO DA FAZENDA *O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais – Fundos de Participação dos Municípios*. Brasília, 2013.

STURM, R. Federal Republic of Austria. In: GRIFFITHS, A. L. (Edit.). *Handbook of federal countries 2005*. Forum of Federations by McGill-Queen's University Press, 2006.

TANZI, V. *Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*. World Bank Conference on Development Economics, 1995.

TANZI, V. *On fiscal federalism: issues to worry about*. The World Bank, 2000. Mimeo.

TANZI, V. Pitfalls on the road to fiscal decentralization. *Wirtschaftspolitische Blätter*, n. 4, 2004.

TANZI, V. *The future of fiscal federalism*. Revised version of keynote address presented at the Conference on “New perspectives on fiscal federalism: intergovernmental relations, competition and accountability”. Berlin: Social Science Research Center (WZB), Oct. 2007. p. 18-20.

TER-MINASSIAN, T. *Reforma do Fundo de Participação dos Estados – FPE*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Divisão de Gestão Fiscal e Municipal, 2012. (Textos para Debate IDB-DP, n. 216).

TER-MINASSIAN, T. (Org.) *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: IMF, 1997.

TER-MINASSIAN, T.; CRAIG, J. Control of Subnational Borrowing. In *FISCAL federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, v. 64 n. 5, Oct. 1956.

TREISMAN, D. *Decentralization and the quality of government*. Department of Political Science, UCLA, 2000. Disponível em: <<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/DecandGovt.pdf>>.

VARSANO, Ricardo. *Avaliação do sistema tributário proposto no Projeto de Constituição* (Segundo Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização, de setembro de 1987). Rio de Janeiro: Ipea, nov. 1987. (Texto para Discussão, n. 122).

VARSANO, R. et al. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Textos para Discussão, n. 583).

VARSANO, R. *Subnational taxation and treatment of interstate trade in Brazil: problems and a proposed solution*. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. Mimeo.

VILLELA, Luiz Arruda. Revisão dos critérios de rateio dos Fundos de Participação. In: MATTOS FILHO, Ary Oswaldo (Coord.). *Reforma fiscal – Coletânea de estudos técnicos*. São Paulo: DBA – Dórea Books and Art, 1993. (Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal – CERF, v. II). p. 621-634.

VILLELLA, L. A. *Redefinição do sistema de cofinanciamento dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: [s.n.], mar. 1995. 53p. Mimeo.

WATTS, R. *Executive federalism: a comparative analysis*. Ontario: Institute for Intergovernmental Relations, Queen's University, 1988. (Research Paper, n. 26).

WATTS, R. *Comparing federal systems*. Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2008.

WATTS, R. *Federal second chambers compared: a presentation at Conference on “Federalizing Process in Italy – Comparative Perspectives”*. An international conference organized by the Department for Institutional Reforms, Italy, and the Forum of Federations, Rome, Feb. 2010. p. 17-19.

WATTS, R. *Models of federal power sharing*. Washington, DC: NDI-National Democratic Institute, s.d.a. Disponível em: <http://www.ndi.org/files/2039_gov_federal_070505.pdf>.

WATTS, R. Participation of federated entities in federal policy-making. [Canada: Queen’s University, s.d.b]. Acesso em: mar. 2013. Disponível em: <<http://www.thomasfleiner.ch/files/categories/IntensivkursII/Watts.pdf>>.

WATTS, R.; SMILEY, D. *Intrastate federalism in Canada*. The Collected Research Studies, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, 1985.

WEINGAST, B. R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics & Organization*, v. 11 n. 1 Apr. 1995.

WEINGAST, G. R.; QIAN, Y. Federalism as a commitment to preserving market incentives. *The Journal of Economics Perspectives*, v. 11, n. 4, Autumn 1997.

WHEARE, K. C. (1946). *Federal government*. First edition, Oxford University Press, Ely House, London, 1963.

WORLD BANK Decentralization and Governance: does Decentralization improve public service delivery? 2001.

WÜRZEL C. et al. Reforming Fiscal Relations in Austria. *Economics Department Working Papers no. 474*, OCDE, 2006.

Notas metodológicas e Anexo

Este encarte contém informações relativas à metodologia adotada no trabalho e anexos, sob a forma de tabelas e gráficos complementares aos ensaios.

Notas metodológicas

NM1 – A obtenção da matriz federativa de receitas	519
NM2 – O tratamento do Fundeb	521
NM3 – A complementação dos dados municipais	523
NM4 – Cálculo da Receita Base – Ensaio 5	524
NM5 – Notas e observações sobre a Matriz Federativa – Tabelas A2 a A7	530

Tabela do Ensaio 3

Tabela A1. Transferências totais do Governo Federal para Governos subnacionais – 1988-2012 – % PIB	533
---	-----

Tabelas do Ensaio 4

Tabela A2. Receitas do Governo Federal e Transferências para governos subnacionais unidade: R\$ milhões	534
Tabela A3. Receitas e transferências dos Governos Estaduais 2011 – Valores agregados a nível nacional – R\$ milhões	535

Tabela A4. Receitas e transferências recebidas dos Governos Municipais 2011 – Valores agregados a nível nacional – R\$ milhões ...	536
Tabela A5. Receitas e transferências recebidas dos Estados (agregado Governos e Município – Inclui o DF – R\$ milhões	537
Tabela A6. Evolução das Receitas dos Governos Estaduais – 2011 – R\$ milhões	538
Tabela A7. Evolução das receitas dos Governos Municipais – Agregados Estaduais – R\$ milhões	539

Tabelas e Gráficos do Ensaio 5

Tabela A8. Simulação de critérios correspondentes ao CTN original 1965, com tabelas mas sem reservas	540
Tabela A9. Simulação de critérios correspondentes ao CTN original 1965, com tabelas mas sem reservas.....	542, 543
Gráficos A10. Quadro 1, Quadro 2 – Estrutura da Rec. Per capita dos Municípios – UF's com nível desenvolvimento IDF BAIXO	549, 550
Gráficos A11. Estrutura da receita per capita municipal – IDF médio-baixo ...	544
Gráficos A12. Estrutura da receita per capita municipal – IDF médio-alto	545
Gráficos A13. Estrutura da receita per capita municipal –IDF alto	546
Tabela A14. Contagem de número de municípios e população por UF e por faixa de tamanho de tamanho de – 2011	547, 548
Tabela A15. Minas Gerais – Distribuição da receita própria, receita disponível e receita constitucional por decis da população	549
Tabela A16. R.G. do Sul: Distribuição da Receita Própria disponível e Receita Constitucional por decis da população R\$	550

Notas metodológicas

Ensaio 4

NM1 – A obtenção da matriz federativa de receitas

A Matriz Federativa é uma exposição, que busca ser exaustiva, de toda a arrecadação fiscal do setor público brasileiro, identificando os agentes

arrecadadores, evoluindo depois para incorporar transferências intergovernamentais para chegar até à distribuição final líquida dos recursos. Este procedimento, portanto, exige considerar o que cada nível de governo arrecada, identificar as transferências que GF e GE's realizam “para baixo”, de forma a obter finalmente a receita líquida de cada nível de governo.

Existem diversas informações autônomas sobre transferências intergovernamentais, e elas são escassamente consistentes. O GF, através da STN, elabora dados oficiais sobre as principais transferências constitucionais realizadas pelo GF: FPE, FPM, IPI exp., LC87, etc. Este dado deveria ser consistente com a informação existente nas rubricas de receita informados pela mesma STN a partir dos balanços de estados e municípios, que são a segunda versão para as transferências federais: Finbra para municípios e Execução Orçamentária de Governos Estaduais para estados. Isto não acontece, por diversos problemas que não podem ser aqui individualmente analisados: critérios de caixa e competência, critérios diversos de interpretação sobre o que deve ser lançado em cada rubrica, imprecisão pura e simples.

Da mesma forma, fossem os sistemas de registro fiscal contábil no Brasil realmente consistentes, as informações de transferências dos governos estaduais relatadas como despesa em seus balanços deveriam coincidir com a informação de transferências recebidas existente no balanço dos municípios. Isto também não acontece.

Qual o valor das transferências federais a tomar? Em princípio, o dado do GF é o mais correto, mas ele não bate com o balanço dos governos subnacionais. Se admitimos que, ainda que precariamente, os balanços subnacionais guardam alguma coerência interna, impor dados “exógenos” não geraria bons resultados.

No caso dos estados, as receitas recebidas de transferências aparecem em grande detalhe no balanço, podendo ser cotejadas com a informação federal. Já as transferências para municípios são totalmente agregadas, uma única rubrica. Portanto, não é possível abrir as transferências estaduais senão a partir dos balanços municipais, ou seja, não é possível saber, pelos balanços estaduais, qual o montante de cada transferência específica feita para municípios. Aliás, uma regra geral parece ser:

Os balanços estaduais detalham muito as receitas, nos três níveis, mas são ruins para as despesas de transferências em geral. Apenas a União, no que se refere às transferências constitucionais, apresenta dados precisos.

Não me parece razoável impor os valores da STN para transferências constitucionais ao balanço dos estados, o que iria gerar distorções internas aos balanços. Também não há chance de impor valores dos balanços dos estados, no que se refere a transferências, aos municípios, pois o balanço dos estados não traz detalhes. Assim, a solução intuitiva parece ser ir “de baixo para cima”: tomar os dados dos municípios para formatar as transferências dos estados, e tomar os dados dos estados e municípios para formatar a despesa de transferências da União. Esta é a metodologia adotada neste trabalho.

Avaliações que fizemos comparando os dados estaduais e municipais relativos às transferências verticais entre eles, são suficientes para a conclusão de que é mais eficiente utilizar como estimativa das transferências GE-MUN o dado apresentado nas receitas municipais, e não o dado apresentado nas despesas estaduais com transferências. O dado constante no balanço estadual referente a transferências para municípios, pelas nossas avaliações, cobre apenas parte destas, e não serve como medida das transferências estaduais totais para os orçamentos municipais. Isto confirma nossa opção por operar “de baixo para cima”.

O método utilizado para obter a matriz integrada, portanto, foi:

- 1) Receitas federais obtidas a partir da informação da STN sobre “Receita Administrada do Gov. Federal”.
- 2) Receitas estaduais e municipais obtidas a partir da informação sobre balanços destes governos no site da STN.
- 3) Transferências intergovernamentais obtidas por consolidação “de baixo para cima”: nos balanços estaduais e municipais foi obtido o valor das transferências federais, e nos balanços municipais o valor das transferências estaduais.

NM2 – O tratamento do Fundeb

O Fundeb é um sistema de difícil assimilação em um modelo como o que se elabora aqui. Ele não pode ser tratado como uma transferência

vertical, no que tange à parte dominante dos recursos, aqueles originados de estados e municípios, o que podemos chamar Fundeb Subnacional. Este é composto de receitas estaduais e municipais que são arrecadas pelos governos estaduais e pelo federal, ou transitam pelos GE's vindas do GF: ICMS, IPVA, IPIexp, LC 87, ITR. Para estes recursos, o que ocorre é uma redistribuição **interna ao estado**, entre municípios e entre estes e o governo estadual. Embora seja operado de forma centralizada, poderia perfeitamente ser operado dentro de cada Estado, sem envolver de forma alguma o governo federal. A única parcela que é efetivamente uma transferência vertical é a Complementação federal para governos e municípios.

A principal consequência disto é que o Fundeb Subnacional não altera a distribuição horizontal dos recursos **entre UF's**. Para cada estado brasileiro, o Fundo, na sua parte principal, altera apenas a distribuição daquelas receitas entre os governos de um mesmo estado

Assim, para a análise agregada do conjunto dos municípios e conjunto dos governos estaduais, tomamos diretamente o saldo líquido das transações com o Fundeb, ou seja, qual a perda ou ganho que aquele agregado apresenta em sua participação no mecanismo do Fundo. Para cada estado, em princípio, o saldo positivo (negativo) com o Fundeb deve igualar o saldo negativo (positivo) dos seus municípios com o Fundo.

O saldo das transações com o Fundeb não é calculado de forma integrada. Quando os medimos a partir de dados estaduais e municipais da STN, tanto nos dados estaduais como nos municipais existem duas informações básicas: transferências recebidas do Fundo e deduções de receita exigidas pelo Fundo. Uma vez consolidados, estes valores deveriam bater rigorosamente, mas isto não acontece. Há discrepâncias entre estes dados, o que sugere que as práticas contábeis destes governos estão longe de qualquer uniformidade. Há estados que indicam o recebimento dos aportes, mas não indicam a dedução da contribuição ao fundo, e SP e CE simplesmente ignoram em seus balanços de 2011 ambos os lançamentos.

Nossa opção neste caso foi adotar dados externos aos balanços. Os aportes não podem ser obtidos por cálculo alternativo, pois dependem de dados relativos a números de matrícula por jurisdição. O que pudemos corrigir foram alguns dados relativos às deduções, ou seja, ao que é retirado de cada governo para financiar o fundo. Neste caso, as regras são claras, são

percentuais sobre as bases constituídas por fundos ou impostos. Constatamos grandes discrepâncias no que se refere à informação STN sobre deduções do ICMS, o que nos levou a recorrer aos dados oficiais do Confaz/Cotepe e calcular as deduções como 20% sobre a parcela de 75% que cabe aos GE's, desconsiderando a maior parte das informações apresentadas na STN. A partir destes dados calculamos as contribuições e os aportes recebidos pelos governos estaduais e seus municípios. Isto nos permitiu obter o saldo das transações com o Fundeb por estado, para governos e municípios, assumindo que as demais fontes – IPVA, PIP-EXP, etc. – estão corretas.

Estes dados foram agregados aos dados de balanço. Assim, nossa metodologia prevê apresentar todas as fontes do Fundeb **brutas** do abatimento ao fundo, o que é correto pois mede uma receita que efetivamente pertence ao GSN, e depois lançamos o saldo das transações com o fundo, ou seja, o resultado líquido entre contribuições e aportes. Dados os erros de lançamento contábil, existe uma pequena diferença entre o saldo de transações com Fundeb para governos estaduais e aquele dos municípios.

NM3 – A complementação dos dados municipais

Informamos aqui aspectos metodológicos referentes aos dados municipais utilizados nos Ensaio 4 e 5.

Uma das maiores dificuldades no tratamento de dados municipais no Brasil é que a única fonte que identifica informações individuais dos cerca de 5600 municípios é o chamado FINBRA – Finanças do Brasil – que não passa de uma listagem dos dados de balanços municipais por estado. Não há qualquer informação sobre **se é feita alguma correção dos dados**, e, caso seja feita, **quais os critérios utilizados**. Aparentemente, o dado é disponibilizado apenas para cumprir uma exigência legal inespecífica, e não recebe maior atenção da STN.

Um outro grande problema desta fonte é que aproximadamente 20% dos municípios, cerca de um milhar, a cada ano não apresenta informações. Em sua grande maioria são micro-municípios de regiões atrasadas, mas há um número significativo de municípios grandes e até de regiões desenvolvidas que eventualmente omitem a informação.

Infelizmente, não há outra fonte de informação municipal na federação brasileira, e tivemos que lançar mão desde dado. Optamos por não tentar qualquer método de avaliação da consistência interna dos dados de cada município, o que poderia ser possível por comparação de valores médios, mas sujeito a muita imprecisão. Como nossa avaliação se manteve num nível razoavelmente agregado, optamos por considerar os valores originais informados sem qualquer ajustamento.

Já quanto à insuficiente cobertura dos dados, decorrente da ausência de informação, consideramos possível obter uma melhoria. Conseguimos apresentar valores de balanço para a totalidade dos municípios brasileiros existentes em 2011. Para tanto, foi realizado o seguinte procedimento:

- 1) Foram identificados os municípios ausentes no dado da STN no ano de 2011, por confronto com a listagem de municípios existentes do IBGE.
- 2) Para todos os municípios faltantes até 20.000 habitantes, foram imputados valores obtidos a partir da média dos valores de municípios de mesma população no mesmo estado, calculada a partir das informações dos demais municípios. Caem neste caso cerca de 500 municípios, sendo dois terços deles com população abaixo de 10.000 habitantes.
- 3) Para todos os municípios faltantes com população acima de 20.000 habitantes, foram localizadas informações existentes nos balanços de anos anteriores, tomados os valores mais recentes, e feita a correção dos valores para o ano de 2011 pelo índice de crescimento médio das receitas municipais.

Com isto, conseguimos apresentar informações completas para 5563 municípios, o que se constitui na melhor aproximação já obtida para a totalidade dos recursos à disposição do nível de governo municipal no Brasil.

Nota metodológica

Ensaio 5

Cálculo receita base

NM4 – Cálculo da Receita Própria disponível Livre (Receita Base)

Nas simulações realizadas no Ensaio 5 utilizamos como referência uma estimativa da receita própria dos estados. Nas simulações dos sistemas

paramétricos, ela é utilizada apenas para obter a receita per capita final dos estados, sendo somada à dotação do FPE que decorre da aplicação dos parâmetros. A receita própria não é, ela mesma, utilizada no cálculo distributivo. Nas simulações de equalização de receitas, a receita própria é o principal argumento do cálculo. Conseqüentemente, os critérios para sua mensuração são um aspecto delicado e sensível desta metodologia.

Como o objetivo de todo sistema de equalização é ajustar a **receita final livre** dos estados, uma primeira questão surge com relação às transferências condicionadas recebidas por estes governos. Os governos estaduais recebem recursos relevantes condicionados aos setores de Educação e Saúde. No primeiro, os estados participam do sistema de equalização de recursos operado pelo Fundeb, pelo qual os recursos disponíveis (decorrentes da vinculação orçamentária ao setor, definido pela Lei Calmon) são redistribuídos entre governo estadual e municípios de cada estado do país segundo o total de matrículas pelas quais respondem. No setor Saúde, o sistema centralmente controlado pelo Ministério da Saúde distribui os recursos entre os estados e municípios brasileiros segundo o planejamento operado a nível nacional, sendo boa parte deles distribuídos por um critério per capita.

Podemos encarar estes dois sistemas como orçamentos paralelos, uma vez que eles alimentam exclusivamente os setores beneficiados. Não são recursos que estejam à disposição dos governos estaduais para livre disposição via orçamento. A nosso ver, os recursos distribuídos aos estados sob estas duas rubricas já são objeto de um critério de redistribuição específico, que é evidente no caso do Fundeb, mas que é também efetivo no caso do SUS. Estas transferências se aproximam do conceito de “Programas Nacionais” que expusemos na parte teórica do Ensaio 3. Entendemos, portanto, que elas devem ser excluídas do cômputo da receita disponível dos estados, pois são recursos condicionados e já são objeto de mecanismos de redistribuição setoriais. Como o Fundeb é um sistema de redistribuição essencialmente **intra-estadual**, realocando recursos entre municípios e estados em cada UF, temos que excluir também da receita própria os recursos vinculados que são entregues ao Fundeb pelos estados. *De fato, excluímos totalmente do sistema os recursos envolvidos no Fundeb, tanto os aportes que os estados fazem ao fundo como os recursos que recebem dele.*

Sergio Prado

Fontes selecionadas para compor a receita de referência para as simulações de equalização dos governos estaduais brasileiros (receita base)

Campo	Cod. Fonte	Discriminação	Total Brasil
6	1.1.12.02.00	Imposto sobre pror. Predial e territorial urbana -IPTU	400.008.665
8	1.1.12.04.31	Ir retido fonte - rend. Trabalho IRRF	16.069.442.731
9	1.1.12.04.34	Ir retido fonte -outros rendimentos	429.970.385
10	1.1.12.05.00	Imposto sobre prop. Veiculos automotores - IPVA	21.277.523.129
11	1.1.12.07.00	Imposto sobre transmissão causa mortis – ITCD	2.508.177.037
12	1.1.12.08.00	Imposto sobre transmissão inter vivos – ITBI	212.075.073
14	1.1.13.02.00	Imposto sobre mercadorias – ICMS	264.745.993.475
15	1.1.13.05.00	Imposto sobre serviços de q. Natureza - ISS	915.150.050
17	1.1.21.00.00	Taxas pelo exercicio do poder de policia	2.280.051.348
18	1.1.22.00.00	Taxas pela prestação de serviços	8.149.957.867
19	1.1.30.00.00	Contribuição de melhoria	1.508
40	1.3.00.00.00	Receita patrimonial	15.126.272.461
60	1.4.00.00.00	Receita agropecuária	38.368.503
61	1.5.00.00.00	Receita industrial	447.269.176
76	1.6.00.00.00	Receita de serviços	6.981.726.214
77	1.7.21.01.02	Cota parte do f. Partic. Municípios – FPM (DF)	87.809.592
78	1.7.21.01.05	Cota parte do imposto sobre prop. Territorial rural	421.163
80	1.7.21.01.12	Cota parte do IPI - estados exportadores	3.671.131.164
81	1.7.21.01.32	Cota parte do IOF-ouro	1.278.094
82	1.7.21.22.00	Transf. De compens. Financeira recursos naturais	8.495.948.271
92	1.7.21.36.00	Transf. Financ. ICMS - desoneração LC 87/96	1.466.477.532
		Outras transf. União – auxilio fomento exportações	1.462.500.000
94	1.7.21.99.00	Outras transferências da união	971.138.217
134	1.9.10.00.00	Multas e juros de mora	5.819.010.658
142	1.9.20.00.00	Indenizações e restituições	2.854.875.670
144	1.9.31.00.00	Receita de dívida ativa tributária	2.756.019.382
145	1.9.32.00.00	Receita de dívida ativa não tributária	183.501.449
146	1.9.90.00.00	Receitas diversas	4.140.008.260
		Total receita base bruta para equalização (6+8+.....+146)	371.492.077.062
		(-) deduções das transf. Para municípios	79.177.281.290
		(-) deduções para formação do Fundeb	43.947.042.213
		(=) total receita base líquida para equalização	248.367.753.559
		População IBGE censo 2010	190.756.799
		(=) receita disponível livre per capita	1.302,02

Fonte dos dados brutos: 1) Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Execução Orçamentária dos Governos Estaduais – Exercício de 2010. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls>; 2) Secretaria do Tesouro Nacional – STN/COINT. Siafi. Disponível em: <http://www.stn.gov.br/estados_municipios/download/fundos2010.xls>; 3) Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim>>; 4) IBGE.

Definimos, portanto, a receita própria disponível a ser adotada como referência para a equalização como sendo constituída por *todas as receitas próprias dos governos estaduais, mais as transferências livres recebidas por estes governos, excluídas as transferências destinadas aos setores de saúde e educação*. Por razões óbvias, excluímos também as receitas do FPE, já que nosso objetivo é exatamente obter, com base nas demais receitas, uma referência para distribuir os recursos do fundo ou para avaliar o impacto da distribuição paramétrica. Finalmente, como nosso objetivo é análise das finanças estaduais, foi necessário abater das receitas os recursos transferidos para municípios, com o que obtivemos a receita líquida dos governos.

Há algumas fontes de receita que não foram computadas na Receita Base. Como exemplo, têm-se as “Contribuições sociais” (fonte 1.2.10.00.00), que não foram incluídas porque é receita vinculada a regimes próprios de previdência dos servidores estaduais. A “Cota parte estadual da Contribuição de Intervenção no Domínio econômico (CIDE, fonte 1.7.21.01.13) não foi incluída na receita base porque é recurso vinculado a gastos em infraestrutura de transportes, cuja vinculação é definida em norma nacional (Lei 10.639/02 e Lei 10.866/04).

A tabela acima apresenta as fontes selecionadas para compor a receita base dos estados para fins da equalização e os valores para Total Brasil.

Detalhamento das retificações e adequações dos dados da execução orçamentária dos governos estaduais

A fonte básica dos dados foi a Execução Orçamentária dos Governos Estaduais em 2010, cuja estatística é anualmente consolidada pela STN. Este tópico esclarece o tratamento dados às informações. Foi necessário consistir, ajustar e retificar vários dados, para que a receita base de alguns estados não resultasse subestimada ou então superestimada.

Constatou-se que não há uma padronização rígida em relação à classificação de algumas receitas e despesas por parte dos estados. Antes de detalhar, citamos alguns exemplos:

a) a transferência de ICMS dos estados para os municípios é executada automaticamente pela rede bancária, não sendo necessário que os

estados **empenhem esta** “despesa”. Em decorrência, alguns estados classificam as transferências a municípios na fonte 9.1.X.XX.XX.XX “Demais Deduções da Receita” e não na fonte usual de despesa 3.3.40.00.00 “Transferências a Municípios”;

b) os estados do CE, SP e RJ não contabilizam deduções de receitas para formação do Fundef nas fontes 9.1.1.12.05.00, 9.1.1.12.07.00, 9.1.1.13.02.00, 9.1.7.21.01.00, 9.1.7.21.01.01, 9.1.7.21.01.02, 9.1.7.21.01.05, 9.1.7.21.01.12, 9.1.7.21.09.01 e 9.1.X.XX.X.XX. Diferentemente dos demais estados, eles contabilizam em fontes de despesa. Nestes casos foi necessário reclassificar ou então calcular as deduções para o Fundeb.

c) os estados de AP, MS, RJ e TO classificam as receitas oriundas da fonte 1.7.21.22.00 “Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais” na receita Patrimonial (fonte 1.3.40.00.00 “Compensações Financeiras”). Foi necessário reclassificar para padronizar com o procedimento dos demais estados.

d) o estado de SP classificou R\$ 3,6 bilhões da fonte 1.1.12.04.31 (relativa ao IRRF), nas transferências da união.

Em relação à Cota-parte estadual da Compensação Financeira de Recursos Hídricos (contida na fonte 1.7.21.22.00 “Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais”), tem-se conhecimento de que alguns estados anteciparam junto à união receita de referidos *royalties* para capitalizar seus fundos estaduais de previdência. No caso destes estados a receita base futura pode ser superior ao valor identificado para os fins deste trabalho, pois não alteramos os valores originalmente contabilizados.

Retificações e adequações das fontes que integram a receita base bruta

No caso dos quatro exemplos acima foi necessário reclassificar os valores, ou então calculá-los, para obter uma classificação padronizada para todos os estados. Assim, por vezes os valores foram apenas deslocados (reclassificados), por vezes calculados e em outras, alterados. Para testar a consistência dos dados da Execução Orçamentária dos Governos Estaduais

os valores foram confrontados com outras fontes, como os dados do Siafi e do Confaz. Segue o detalhamento:

Retificações e adequações das fontes para obter a receita base líquida: Deduções da Receita Corrente para a Formação do Fundeb

Para os fins deste trabalho e após realizar várias retificações, considerou-se mais adequado utilizar valores calculados para cada estado, conforme a seguir especificado. Esta opção assegura uma uniformidade de tratamento entre os estados, como no caso de CE, RJ e SP, que lançam as deduções para Fundeb em rubricas de despesa. Deve-se repetir aqui que a fonte 9.1.7.21.01.01 “Dedução de Receita para a Formação do Fundeb – FPE” não foi computada para fins da obtenção da receita base líquida, pois a cota-parte do FPE não integra o cálculo da receita base por tratar-se da variável a ser obtida pela aplicação do sistema de equalização de receitas.

Retificações e adequações das fontes para obter a receita base líquida: Transferência a Municípios

Encontramos problemas significativos nos valores relativos à fonte 3.3.40.00.00, que registra as transferências para municípios. Em uma primeira fase de retificações, mais significativas, dois estados que tinham esta fonte zerada tiveram os valores calculados (MG e RR). Em quatro outros estados (PB, PI, SC e PR) os valores informados eram inconsistentes, e foram substituídos por valores calculados.

Na segunda fase de retificações verificou-se a consistência dos dados dos demais estados e optou-se por utilizar valores calculados, para cada estado, de modo a assegurar a uniformidade de procedimento. Ao final, constata-se uma diferença significativa entre os valores originais contabilizados na fonte 3.3.40.00.00 “Transferências a Municípios” e os calculados. O cálculo dos valores imputados obedeceu aos seguintes critérios:

- 50% da receita de IPVA
- + (25% da receita de ICMS)
- + (25% da cota parte do IPI-EXP)

- + (25% da cota parte da Compens. Financ. Rec. Minerais CFEM)
- + (50% da receita de multas de IPVA)
- + (50% da receita de dívida ativa do IPVA)
- + (25% da receita de multas de ICMS)
- + (25% da receita de dívida ativa de ICMS)

O valor calculado por este método alcançou R\$79.177.281.290, e foi lançado em substituição ao valor original STN que era de R\$63.650.683.386.

Pensamos ter conseguido fazer as retificações mais significativas, mesmo assim os valores da receita disponível livre per capita que foram obtidos devem que ser tomados com cuidados e reservas. Com frequência têm sido relatadas graves incompatibilidades entre os dados apresentados pela STN e os dados de balanços estaduais. Os valores utilizados neste trabalho são bastante próximos da realidade, mesmo assim, caso o método de equalização de receitas venha a ser adotado no futuro, será necessário construir uma base de dados mais padronizada e confiável.

NM5 – Notas e observações sobre a Matriz Federativa

As Tabelas A2 a A7 apresentam em detalhes o resultado do processo que chamamos construção da Matriz Federativa. Ela visa expor numericamente o processo pelo qual a arrecadação inicial dos recursos, feita pelos três níveis de governo, conduz até à distribuição final do poder de gasto para cada nível de governo. Seu conteúdo essencial, portanto, é o sistema de transferências intergovernamentais em sua plenitude.

Esta NM tem por objetivo esclarecer os conceitos utilizados naquelas tabelas, visando reduzir a repetição, nelas, de notas de pé de página. Informamos aqui os conceitos básicos utilizados, assim com as opções de contabilização que foram feitas para construir a Matriz.

As seguintes observações gerais são importantes:

1. como já assinalado acima, as transferências de GF para GE e de GF e GE para Municípios foram obtidas “de baixo para cima”, ou seja, pelo registro no órgão receptor. Isto foi necessário porque, com exceção das transfs. constitucionais, o GF não oferece registro detalhado das demais transferências, e as informações da STN sobre os balanços subnacionais são detalhadas apenas no que se refere às entras (transferências recebidas) mas não às “saídas” (transferências concedidas). Não utilizamos a informação federal sobre transferências constitucionais porque todos os demais dados vêm de balanços subnacionais, portanto mantivemos para estas a informação destes balanços, por coerência contábil.
2. Os valores das receitas de GSN’s foram todos lançados brutos das deduções de FUNDEF/B, ou seja, refletem a arrecadação ou recepção (no caso de transferências) constitucional destes governos. O resultado da ação do FUNDEB aparece na coluna “Saldo das Transações Fundeb”, nas tabelas relativas a GSN’s. Esta coluna reflete o resultado líquido entre deduções feitas nas fontes e aportes recebidos pelos governos, em cada período. Isto vale para ICMS, IPVA, LC 87, IPI-EXP, FPE, FPM e ITR.
3. **Receita Administrada** é a totalidade das receitas diretamente arrecadadas pelos governos tanto federal com subnacionais: Receita tributária; de contribuições; Patrimonial; Agrícola; Industrial; Serviços; Outras Rec. Correntes; Receitas Intraorçamentárias. O conceito indica as receitas que não dependem de transferências de outros níveis de governo. Receita Administrada exclui Receitas de operação de crédito e venda de ativos.
4. A noção de “Receita por Apropriação Econômica” indica o conjunto de receitas arrecadadas ou recebidas que têm **origem nas** ou **guardam proporção com** as bases tributárias próprias dos governos. Por exemplo, a cota parte do ICMS e do IPVA são casos típicos.
5. A rubrica “Fundeb-Compl. Federal” ou “Fundeb Federal” refere-se ao aporte adicional feito pelo governo federal para complementar recursos

para jurisdições cuja receita média por aluno fica abaixo da média nacional.

6. A rubrica “SUS” inclui não apenas as transferências correntes da União para GSN’s (“fundo a fundo”), mas também as transfs. de capital e de convênio que são vinculadas ao SUS.
7. As transferências indicadas como “Setor Privado” são originadas de governos, instituições e pessoas físicas e jurídicas.
8. As transferências ditas discricionárias são apresentadas em um conceito ampliado: incluem não apenas as "chamadas transferências de convênios", como também transferências de capital e transferências de capital convênios.
9. A somatória de deduções e aportes ao Fundeb por parte de estados e municípios deveria ser uma conta de soma zero, uma vez que o que é retirado de uns é transferido para outros, dentro de cada estado. No entanto, devido a erros nos lançamentos, estes valores não batem, persistindo uma pequena diferença que é registrada na Tabela A5.

Tabela A1 - Transferências Totais do Governo Federal para Governos Subnacionais 1988 2012 - % PIB

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Transf. totais (#1)	1,5	1,6	2,5	2,3	2,4	2,4	2,5	2,4	2,3	3,1	3,4	3,9	4,6	4,9	5,3	5,0	5,0	5,7	5,6	5,7	6,1	5,8	5,5	5,8	5,9
Transfs. Legais/constitucionais	1,5	1,6	2,5	2,3	2,4	2,4	2,5	2,4	2,3	2,7	2,9	3,2	3,7	3,8	4,1	4,0	3,8	4,5	4,3	4,4	4,8	4,3	4,1	4,4	4,4
Redistributivas	1,5	1,6	2,5	2,1	2,2	2,4	2,3	2,2	2,1	2,3	2,5	2,6	2,9	3,1	3,3	3,0	3,0	3,4	3,4	3,5	3,8	3,5	3,3	3,7	3,6
FPE (#2)	0,7	0,8	1,2	1,0	1,0	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,3	1,2	1,4	1,4
FPM (#2)	0,8	0,9	1,3	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,7	1,5	1,4	1,5	1,5
CIDE (#4)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
SAL EDUCAÇÃO (#4)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
FUNDEB FEDERAL (#7)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2
TERRITORIOS E DF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Compensatórias	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7
IPIEXP (#2)	0,0	0,0	n.d.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Royalties (#4)	n.d.	n.d.	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5								
LC n° 87 (#5)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Outras participações (#6)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Transferências Voluntárias	n.d.	0,0	0,4	0,5	0,7	0,9	1,0	1,1	1,0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4								
Saúde (#5)	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,4	0,5	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2
Convênios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
Outras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,0	0,0

#1 Até 1999 obtido por soma dos detalhes, portanto dado subestimado em alguma medida. A partir de 2000, dado oficial da SOF (fonte 1).

#2 1988-1999 origem fonte 2. Valores corrigidos para eliminar abatimento do Fundeb, quando necessário. De 2000 diante, fonte 1.

#3 Dados para período 1988-96 não disponíveis. A partir de 1997 origem STN, fonte 3

#4 Fonte 3

#5 Dados 1996-99 fonte 3. A partir de 2000 fonte 1.

#6 A partir de 2000, obtido por resíduo: transf. Totais (linha 1) menos linhas 3 a 9.

#7 Para 1999 fonte 3; demais anos, fonte 1.

fonte 1

<http://www.oremontofederal.gov.br/informacoes-oremontarias>

fonte 2

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/transferencias-constitucionais-e-legais/estatisticas>

fonte 3

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=14#ancora_consulta

Tabela A.2 Receitas do Governo Federal e Transferências para governos subnacionais unidade: R\$ milhões

Grupos de Receitas da União e Transferências deles Originadas	Receita Federal 2011	Devolução e Compensação tributária		Rec. Apropriação econômica	Transf. Redistributivas		Receita Constitucional	Transf. Discricionárias		Outras Transf. s. da União	Receita Final	Total das Transferências			
		E	M		E	M		E	M			Total	E	M	
<i>Receitas</i>															
<i>Transferências</i>															
IMP. DE RENDA	249.818		4.909												
I.P.I	46.918														
IR + IPI	296.736			292.527			167.750				167.750				
<i>IPI EXPORTAÇÃO</i>		4.209										4.209	4.209		
<i>FPE/FPM</i>					59.936	64.841						124.777	59.936	64.841	
IOF <i>Cota Estados e Munic.</i>	31.807,0	2,08	164,9	31.640			31.640				31.640	167	2	165	
ITR <i>Cota municípios (50%)</i>	603	36	497	70			70				70	533	36	497	
SAL. EDUCAÇÃO <i>FNDE</i>	20.971			20.971	5.983	6.600	8.389				8.389	12.583	5.983	6.600	
CIDE <i>Cota dos Estados</i>	8.924			8.924	1.925		6.999				6.999	1.925	1.925		
Demais receitas	308.300			295.868			241.888				218.965				
<i>LC 87</i>		1.461	485									1.946	1.461	485	
<i>FUNDEF-Compl. Federal</i>					2.858	6.427						9.285	2.858	6.427	
<i>SUS</i>					13.167	29.721						42.888	13.167	29.721	
<i>FNAS</i>					37	1.770						1.807	37	1.770	
<i>Comp. Fin. Rec. Minerais</i>		2.734	7.752									10.486	2.734	7.752	
<i>Discricionárias</i>								7.365	8.092			15.457	7.365	8.092	
<i>Outras Transf. União¹</i>										7.467		7.467	7.467		
Rec. Previdenciária	271.588			271.588			271.588				271.588				
Total Transferências		8.441	8.899		83.906	109.359		7.365	8.092	7.467		233.529	107.179	126.350	
Rec. Federal sem P. Social	667.341			650.001			456.736				433.812				
Rec. Federal com P. Social	938.929			921.589			728.324				705.400				
Total geral ²	969.907			952.567			759.302				736.378				

Fonte: Dados de receita federal: "Análise da Arrecadação das Receitas Federais - Dezembro 2011" Secretaria do Tesouro Nacional.

1) Contém a rubrica "Outras transferências da União", que não são especificadas, e as transferências do FPM para o DF.

2) (inclui receitas administradas por outros órgãos que não a Receita Federal.

Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira

Tabela A.3. Receitas e Transferências dos Governos Estaduais 2011 valores agregados a nível nacional R\$ milhões

	Receita Administrada	Devolução e Compensação Tributária		Receita por Apropriação Econômica	Transf. Redistributivas			Receita Constitucional	Transf. Discricionárias		Outras Transferências		Receita Final	valor total transferências	
		Trfs. Receb.	Trfs. Cedidas		saldo Fundeb	Trs. Receb.	Trfs. Cedidas		Trs. Receb.	Trfs. Cedidas	Do GF ¹	Do Setor Privad		Trs. Receb.	Trfs. Cedidas
<i>RECEITAS</i>															
ICMS	306.007		54.635	251.372			18.212	233.161					233.161		72.846
IPVA	23.939		11.912	12.027				12.027					12.027		11.912
IRPF	14.254			14.254				14.254					14.254		
TAXAS	11.846			11.846				11.846					11.846		
REC. CONTRIBUIÇÕES	19.971			19.971				19.971					19.971		
REC. PATRIMONIAL	23.452			23.452				23.452					23.452		
REC. SERVIÇOS	7.437			7.437				7.437					7.437		
REC. COR. INTRAORÇ.	40.074			40.074				40.074					40.074		
OUTRAS	19.907			19.907				19.907					19.907		
REC. ADMIN.S.TOTAL	466.886			400.339				382.128					382.128		
<i>TRANSFERÊNCIAS</i>															
<i>ITR (DF)</i>		35,7		36				36					36		36
IPI - EXPORTAÇÃO		4.208,6	1.060	3.149				3.149					3.149	4.209	1.060
IOF-OURO+ITR _{DF}		2,1		2				2					2		2
LC 87		1.461,2		1.461				1.461					1.461	1.461	
COMP. FINANC.		2.733,6	553	2.180				2.180					2.180	2.734	553
FNDE							5.983	5.983					5.983	5.983	
FPE							59.936	59.936					59.936	59.936	
SUS							13.167	1.813	11.354				11.354	13.167	1.813
CIDE							1.925	475	1.450				1.450	1.925	475
FNAS							37	37					37	37	
FUNDEF FEDERAL							2.858	2.858					2.858	2.858	
FUNDEF-SALDO							-16.905	-16.905					-16.905		16.905
DISCRICIONÁRIAS									7.365	5.066			2.299	7.365	5.066
Outras da União ¹							1	1			7.467		7.467	7.467	
TOTAL TRANSFERS.		8.441,1	68.160		-16.905	83.907	20.500		7.365	5.066	7.467		81.307	107.180	110.632
SETOR PRIVADO											1.339		1.339	1.339	
TRFICAS TOTAIS				6.828				71.542					82.646	108.519	110.632
REC. TOTAL	466.886			407.167				453.670					464.774		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da STN para balanços de estados e municípios.

1) Inclui nas vinculadas "Outras transf. multigovernamentais", assumindo que vem da União, a rubrica "outras transf. Da União", que não são especificadas portanto não podem ser tratadas nas categorias anteriores, e a transferência do FPM para o DF.

Sergio Prado

Tabela A.4. Receitas e Transferências recebidas dos Governos Municipais 2011 - Valores Agregados a Nível Nacional R\$ mil

	Receita Adminis- trada	Devolução e Compensação Tributárias		Rec. Disp. Por Aprop. Econô- mica	Transferências Redistributivas				receita Constitu- cional	Transf. discricionárias		Outras Transf.	Receita Final	Total Transf. Intergovernamentais	
		Do GF	Do GE		Do GF	Do GE	Saldo FUNDEB	TOTAL		Do GF	Do GE			Do GF	Do GE
Receitas:															
ISS	35.674			35.674					35.674				35.674		
IPTU	17.948			17.948					17.948				17.948		
CONTRIBUIÇÕES	10.465			10.465					10.465				10.465		
REC. PATRIMONIAL	10.077			10.077					10.077				10.077		
REC. SERVIÇOS	7.896			7.896					7.896				7.896		
DEMAIS REC. ADMINIST.	43.680			43.680					43.680				43.680		
REC. ADMINISTRADA	125.740			125.740					125.740				125.740		
Transferências:															
COTA-PARTE ICMS			54.635	54.635		18.212		18.212	72.846				72.846		72.846
IPI - EXPORTAÇÃO			1.060	1.060					1.060				1,060		1,060
SEGURO RECEITA		485		485					485				485	485	
IPVA			11.912	11.912					11.912				11.912		11.912
SAL.EDUCAÇÃO					6.600			6.600	6.600				6.600	6.600	
IOF-OURO		165		165					165				165	165	
ITR		497		497					497				497	497	
COMP. FINANC. RE. MIN.		7.752	553	8.305					8.305				8.305	7.752	553
CIDE									-				-		-
FUNDO PART. MUNIC.					64.841			64.841	64.841				64.841	64.841	
FUNDEB - SALDO TRANS.							16.856	16.856	16.856				16.856		16.856
FUNDEB - COMPL. FED.					6.427			6.427	6.427				6.427	6.427	
SUS					29.721			29.721	29.721				29.721	29.721	-
FNAS					1.770			1.770	1.770				1.770	1.770	
DISCRICIONÁRIAS										8.092	5.066		13.158	8.092	5.066
TRFCIAS SETOR PRIVADO												1.316	1.316		
TOTAL TRANSFERS.		8.899	68.160		109.359	20.500	16.856	146.715		8.092	5.066	1.316		126.350	108.294
REC. TOT. MUNICIPIOS	125.740			202.799					347.226				361.700		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN - balanços estaduais e municipais.

Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira

Tabela A5 Receitas e Transferências recebidas dos Estados (agregado¹ Governos e Municípios) - Inclui o DF - R\$ milhões.

Receitas e Transferências Recebidas	Receita Administra- da	Dev./Comp. Tributárias recebidas do GF		Receita Apropria- ção econômica	Transf. Redistrib. recebidas do GF		Receita Constituci- onal	Transf. Discricionárias recebidas		Outras Transf. 4,5		Receita Final	Valor total Transferências do GF	
		E	M		E	M		E	M	E	M		E	M
RECEITA ADMINISTRADA														
ESTADOS	466.886			466.886			466.886					466.886		
ICMS	306.007			306.007			306.007					306.007		
OUTRAS	160.879			160.879			160.879					160.879		
MUNICIPIOS	125.740			125.740			125.740					125.740		
ISS	35.674			35.674			35.674					35.674		
IPTU	17.948			17.948			17.948					17.948		
Outras	72.118			72.118			72.118					72.118		
REC. ADM. TOTAL	592.627			592.627			592.627					592.627		
TRANSF. RECEBIDAS														
IOF-OURO		2,1	165	167			167					167,0	2.075,1	165
ITR		36	497	533			533					533	36	497
IPIEXP		4.209	0	4.209			4.209					4.209	4.209	
SEG. RECEITA		1.461	485	1.946			1.946					1.946	1.461	485
COMP. FINANC. REC. MIN.		2.734	7.752	10.486			10.486					10.486	2.734	7.752
FUNDEF-COMPL. FEDERAL					2.858	6.427	9.285					9.285	2.858	6.427
DIFERENÇA FUNDEB ⁷					-49		-49					-49		
SAL. EDUCAÇÃO					5.983	6.600	12.583					12.583	5.983	6.600
FPE					59.936		59.936					59.936	59.936	
FPM						64.841	64.841					64.841		64.841
FNAS					37	1.770	1.807					1.807	37	1.770
SUS					13.167	29.721	42.888					42.888	13.167	29.721
CIDE					1.925		1.925					1.925	1.925	
DISCRICIONÁRIAS								7.365	8.092			15.457	7.365	8.092
OUTRAS. TRANSF. UNIÃO ⁴					1		824			7.467		7.467	7.467	
TRFICAS SETOR PRIVADO										2.656		2.656		
TOTAL TRANSFS. DO GF		8.441	8.899		83.858	109.359		7.365	8.092	10.122		226.014	109.253	126.350
RECEITA TOTAL ⁶	592.627			609.967			804.007					828.763		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da STN para balanços de estados e municípios.

1 "Agregado Estados" mede a receita conjunta de governos estaduais e municípios do país. Assim sendo, são ignoradas as transferências de governos estaduais para municípios, por se tratar de trocas internas aos governos subnacionais. São relatadas apenas as transferências federais recebidas pelos governos subnacionais.

4- Inclui a rubrica "outras transf. Da União" para estados, que não são especificadas portanto não podem ser tratadas nas categorias anteriores, e a transf. do FPM para o DF.

Sergio Prado

Tabela A6 Evolução das Receitas dos Governos Estaduais 2011 R\$ milhões

	População (milhões)	C D F ¹	Rec. Administr. (bruta de FUNDE B)	Devolução e Compensação tributária		Receita Apropriação Econômica	Transferências redistributivas					Receita Disp. com FPE e FUNDE B	Transf. Discricionárias		Outras Transf. FPM do DF	Transf. do Setor Privado	Receita Final	Transf. Totais Recebidas		Transf. Totais cedidas
				Transf. Receb.	Transf. Ced.		Vinculadas ²		Saldo Transações Fundeb	Receita Disponível fora FPE	FPE		receb.	Cedid				GF	Outras	
							receb.	Cedid.												
	192.376		466.886	8.441	68.160	407.167	23.971	20.500	- 16.905	393.734	59.936	453.670	7.365	5.066	7.467	1.339	464.774	107.180	1.339	110.632
AC	746	B	766	9	126	649	174	41	- 118	663	2.056	2.719	351	7	2	47	3.111	2.591	47	292
AL	3.143	B	2.964	88	503	2.549	339	204	- 355	2.328	2.500	4.828	253	35	-	1	5.047	3.180	1	1.098
AM	3.538	MB	1.024	300	1.244	7.394	223	385	- 367	6.866	1.677	8.542	252	96	23	18	8.740	2.474	18	2.092
AP	684	MB	8.339	24	120	927	80	37	- 88	882	2.050	2.932	111	9	2	-	3.036	2.267	-	255
BA	14.097	B	20.106	590	2.664	18.032	2.114	895	- 1.022	18.229	5.646	23.875	494	288	83	0	24.164	8.928	0	4.869
CE	8.530	B	9.534	116	1.415	8.235	798	456	- 867	7.709	4.409	12.118	569	154	23	-	12.556	5.914	-	2.892
DF	3.547		2.658	25	-	10.562	787	-	-	11.350	415	11.765	54	-	114	18	11.951	1.395	18	-
ES	6.081	A	10.538	1.056	1.811	11.078	533	577	- 813	10.221	901	11.122	51	344	93	0	10.922	2.634	0	3.545
GO	6.646	MA	11.833	154	2.077	13.456	203	641	- 862	12.157	1.708	13.865	86	113	201	0	14.038	2.352	0	3.693
MA	19.728	B	15.379	87	716	4.405	948	275	- 296	4.781	4.337	9.118	103	140	79	6	9.167	5.555	6	1.428
MG	2.478	MA	5.034	1.087	7.004	41.539	1.864	2.236	- 405	40.763	2.677	43.440	590	704	273	25	43.624	6.491	25	10.349
MS	3.076	MA	9.397	84	1.089	6.824	237	451	- 331	6.279	800	7.079	489	132	30	154	7.620	1.640	154	2.003
MT	7.689	MA	7.829	104	1.115	8.386	330	458	- 312	7.946	1.387	9.332	197	128	237	-	9.638	2.254	-	2.014
PA	3.791	B	47.457	441	1.295	6.871	995	436	- 183	7.247	3.673	10.920	180	74	100	0	11.126	5.389	0	1.988
PB	8.865	B	7.725	22	584	4.012	234	191	- 331	3.723	2.878	6.601	122	29	5	-	6.699	3.261	-	1.135
PE	3.140	B	4.574	71	2.085	12.989	1.495	652	- 602	13.229	4.146	17.375	666	133	13	190	18.112	6.391	190	3.472
PI	10.512	B	21.242	20	433	2.880	452	163	- 252	2.917	2.585	5.501	152	12	0	5	5.647	3.209	5	860
PR	16.113	MA	15.003	522	3.891	17.873	1.350	1.092	- 240	17.891	1.732	19.624	368	164	67	26	19.921	4.040	26	5.387
RJ	3.199	A	3.293	868	6.159	41.322	1.324	1.772	- 1.994	38.880	918	39.798	1.067	264	70	38	40.710	4.248	38	10.188
RN	1.576	B	46.612	231	699	4.461	241	223	- 362	4.117	2.491	6.608	109	35	16	-	6.697	3.088	-	1.319
RO	460	MB	4.929	19	544	3.449	179	180	- 196	3.252	1.692	4.943	29	86	69	-	4.955	1.987	-	1.006
RR	10.733	MB	32.238	6	96	567	82	32	- 77	540	1.491	2.031	354	7	1	-	2.379	1.934	-	211
RS	6.317	MA	3.974	671	4.607	28.303	1.222	1.422	- 492	27.611	1.415	29.025	116	182	141	3	29.104	3.565	3	6.703
SC	2.090	A	656	345	2.925	14.130	786	919	- 1.008	12.988	769	13.757	72	260	111	765	14.445	2.083	765	5.112
SE	41.587	B	16.709	168	432	2.654	231	186	- 353	2.346	2.497	4.843	194	16	5	-	5.025	3.095	-	988
SP	1.401	A	154.158	1.308	24.240	131.226	6.511	6.476	- 4.827	126.434	481	126.915	271	1.628	5.696	35	131.288	14.266	35	37.171
TO	2.610	B	2.918	25	287	2.396	239	97	- 152	2.386	2.608	4.994	64	26	12	6	5.050	2.948	6	562

1) CDF - Código de Desenvolvimento Federativo.

2) Compreende SUS (inclusive transf. de convênio e de capital vinculadas ao SUS), CIDE, FNAS, FNDE e FUNDEB federal.

Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira

Tabela A7. Evolução das receitas dos Governos Municipais – Agregados Estaduais – R\$ milhões

UF	Índice de Desenvolvimento Federativo		População (mi)	Receita Administrada	Devolução/com pensação Tributárias recebidas		Receita por Aprop. Econômica	Transferências Redistributivas					Receita Constitucional	Transferências Discricionárias		Outras transf.	Receita Final	Valor total das Transferências					
								Condicionadas ¹		Saldo Trans. FUN-DEB	Rec. Disp. Fora FPM	FPM		GF	GE			GF	GE	GF	GE	Outras	Total
								GF	GE														
								IDF	Gr														
BR	IDF	Gr	189.767	125.740	8.899	68.160	202.799	44.518	20.500	16.856	284.673	64.841	349.514	8.092	5.066	1.316	363.988	126.350	110.582	1.316	238.248		
AL	2,3	B	3.143	943	73	503	1.519	1.031	204	496	3.250	1.543	4.793	98	35	9	4.936	2.746	1.238	9	3.993		
MA	3,9	B	6.646	1.239	51	716	2.006	2.919	275	939	6.139	2.709	8.848	228	140	121	9.337	5.906	2.071	121	8.098		
PI	4,9	B	3.140	699	29	433	1.161	1.071	163	389	2.784	1.679	4.463	123	12	3	4.601	2.902	997	3	3.902		
PA	11,9	B	7.689	1.810	438	1.295	3.542	2.740	436	720	7.438	2.340	9.778	414	74	119	10.385	5.931	2.525	119	8.574		
PB	12,8	B	3.791	881	28	584	1.492	1.151	191	429	3.263	2.107	5.371	222	29	11	5.633	3.509	1.233	11	4.753		
BA	16,8	B	14.098	3.936	373	2.664	6.973	4.283	895	1.569	13.719	5.954	19.673	535	288	87	20.583	11.144	5.416	87	16.647		
AC	19,5	B	746	203	8	126	336	90	41	121	589	324	913	64	7	13	996	487	294	13	794		
SE	21,1	B	2.090	601	175	432	1.208	476	186	349	2.219	950	3.169	77	16	7	3.271	1.678	984	7	2.669		
CE	21,4	B	8.530	2.683	83	1.415	4.181	3.066	456	1.142	8.846	3.414	12.260	382	154	5	12.800	6.945	3.167	5	10.117		
PE	23,6	MB	8.862	3.139	113	2.085	5.336	1.886	652	890	8.765	3.277	12.042	300	133	67	12.542	5.575	3.761	67	9.403		
RN	25,5	MB	3.199	984	220	699	1.903	723	223	393	3.242	1.619	4.861	150	35	9	5.055	2.711	1.351	9	4.071		
AM	33,2	MB	3.538	1.006	119	1.244	2.369	594	385	472	3.820	947	4.766	108	96	4	4.974	1.768	2.196	4	3.968		
TO	33,4	MB	1.401	454	33	287	774	280	97	156	1.306	908	2.214	148	26	4	2.392	1.369	566	4	1.938		
AP	38,6	MB	684	143	7	120	270	100	37	76	484	223	707	51	9	11	777	381	243	11	634		
RR	39,6	MB	460	143	4	96	243	75	32	81	431	202	633	83	7	1	723	364	216	1	581		
RO	39,7	MB	1.576	761	16	544	1.321	379	180	107	1.987	575	2.562	155	86	16	2.820	1.125	917	16	2.058		
MG	56,8	MA	19.729	10.308	796	7.004	18.109	4.307	2.236	457	25.109	8.595	33.704	810	704	101	35.318	14.508	10.401	101	25.010		
GO	57,7	MA	6.081	3.162	323	2.077	5.562	1.330	641	376	7.909	2.347	10.256	307	113	109	10.785	4.307	3.207	109	7.622		
MS	58,9	MA	2.478	1.733	126	1.089	2.948	701	451	310	4.410	995	5.405	175	132	18	5.730	1.997	1.982	18	3.997		
MT	65,9	MA	3.076	1.555	86	1.115	2.757	650	458	189	4.053	1.166	5.219	294	128	15	5.656	2.196	1.890	15	4.101		
PR	70,3	MA	10.512	7.481	245	3.891	11.617	2.109	1.092	257	15.075	4.280	19.355	556	164	57	20.132	7.190	5.404	57	12.651		
RS	72,4	MA	10.733	8.154	274	4.607	13.035	1.951	1.422	648	17.056	4.449	21.505	603	182	64	22.355	7.278	6.859	64	14.201		
ES	78,7	A	3.547	2.437	624	1.811	4.872	526	577	509	6.485	1.126	7.611	152	344	62	8.169	2.428	3.241	62	5.732		
SC	85,6	A	6.317	4.730	139	2.925	7.794	1.307	919	395	10.415	2.523	12.938	441	260	49	13.688	4.410	4.499	49	8.958		
RJ	87,7	A	16.113	17.603	3.778	6.159	27.540	3.647	1.772	1.899	34.858	1.905	36.762	482	264	91	37.599	9.812	10.093	91	19.996		
SP	100	A	41.587	48.952	740	24.240	73.932	7.124	6.476	3.488	91.020	6.866	99.706	1.132	1.628	264	102.731	17.683	35.832	264	53.779		

1) Inclui SUS, CIDE, FUNDEF, FED., FNAS, FNDE, Cota Parte ICMS estadual.

Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira

Tabela A8

Simulação de critérios correspondentes ao CTN original 1965, com tabelas mas sem reservas

UF	Reg.	FT	FRP	FRR	FRP * FRR	% CIP	% FPE	FPE CTN 1989	Tabelas de fatores para população e inverso da renda per capita	
DF	CO	0,07%	2,0	0,40	0,80	0,58%	0,55%		FRP - Perc. da População do País	
GO	CO	3,99%	3,2	1,20	3,84	2,77%	2,83%	1.484.849.324	Fator	
MT	CO	10,61%	2,0	0,90	1,80	1,30%	1,76%	925.089.135	I - Até 2%	
MS	CO	4,19%	2,0	1,20	2,40	1,73%	1,86%	972.459.892	II - Acima de 2% até 5%	
AC	N	1,79%	2,0	1,60	3,20	2,31%	2,28%	1.197.115.136	a) pelos primeiros 2%	
AP	N	1,68%	2,0	1,40	2,80	2,02%	2,00%	1.050.373.481	b) para cada 0,3% ou fração excedente, mais	
AM	N	18,47%	2,0	1,20	2,40	1,73%	2,57%	1.346.552.998	III - acima de 5% até 10%	
PA	N	14,67%	4,1	2,00	8,20	5,92%	6,36%	3.331.605.887	a) pelos primeiros 5%	
RO	N	2,79%	2,0	1,40	2,80	2,02%	2,06%	1.079.529.894	b) para cada 0,5% ou fração excedente, mais	
RR	N	2,63%	2,0	1,40	2,80	2,02%	2,05%	1.075.420.874	IV - Acima de 10%	
TO	N	3,26%	2,0	1,60	3,20	2,31%	2,36%	1.235.538.045	FRR - Inverso do Índice Relativo à Renda per Capita	
AL	NE	0,33%	2,0	2,50	5,00	3,61%	3,44%	1.805.663.205	Fator	
BA	NE	6,64%	7,5	1,80	13,50	9,74%	9,59%	5.026.158.247	Até 0,0045	
CE	NE	1,71%	4,7	2,50	11,75	8,48%	8,14%	4.268.062.431	Acima de 0,0045 até 0,0055	
MA	NE	3,90%	3,5	2,50	8,75	6,32%	6,20%	3.247.166.793	Acima de 0,0055 até 0,0065	
PB	NE	0,66%	2,0	2,50	5,00	3,61%	3,46%	1.814.451.159	Acima de 0,0065 até 0,0075	
PE	NE	1,16%	4,7	2,00	9,40	6,79%	6,50%	3.408.885.808	Acima de 0,0075 até 0,0085	
PI	NE	2,95%	2,0	2,50	5,00	3,61%	3,58%	1.874.504.828	Acima de 0,0085 até 0,0095	
RN	NE	0,62%	2,0	2,00	4,00	2,89%	2,77%	1.454.026.676	Acima de 0,0095 até 0,0110	
SE	NE	0,26%	2,0	1,60	3,20	2,31%	2,21%	1.156.904.455	Acima de 0,0110 até 0,0130	
PR	S	2,34%	5,5	0,90	4,95	3,57%	3,51%	1.840.379.177	Acima de 0,0130 até 0,0150	
RS	S	3,30%	6,0	0,90	5,40	3,90%	3,87%	2.027.376.963	Acima de 0,0150 até 0,0170	
SC	S	1,12%	3,5	0,80	2,80	2,02%	1,98%	1.035.647.667	Acima de 0,0170 até 0,0190	
ES	SE	0,54%	2,0	0,80	1,60	1,15%	1,12%	589.236.123	Acima de 0,0190 até 0,0220	
MG	SE	6,89%	10,0	1,20	12,00	8,66%	8,57%	4.493.497.746	Acima de 0,0220	
RJ	SE	0,51%	8,5	0,70	5,95	4,29%	4,11%	2.152.011.693		
SP	SE	2,91%	10,0	0,60	6,00	4,33%	4,26%	2.232.829.054		
		1,00	101,2	40,10	138,5	1,00	1,00	52.125.336.693		

FT Fator Territorial - % que a área do Estado constitui da área total do país

FRP fator Representativo da População - % pop. estado em relação à pop. do país , aplicando-se a tabela de coeficientes prevista no CTN.

FRR Fator Inverso da Renda per capita - Inverso do fator representativo da % que a RPC do estado constitui da RPC média do país, aplicando-se a tabela de coeficientes prevista no CTN.

CIP Coeficiente Individual de Participação = FRR*FRP

%CIP Percentagem que o CIP de cada estado constitui da somatória do CIP de todos os estados.

% FPE Coeficiente Final de distribuição - percentagem do FPE que cabe a cada estado: % FPE = (FT * 0,05) + (CIP * 0,95)

FPE CIN 1989 - montante final de recursos a ser distribuído do total do FPE para 1989, R\$52.125 milhões.

Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira

Tabela A9

Simulação de critérios correspondentes à LC 143/2013

		CALCULO DO COEF. POP			CALCULO DO COEF.FRR		COEF. TOTAL	CÁLCULO DO CIP - redução para RPC > 72% média nacional			FPE LC 143
UF	Reg.	Pop. 2010 (mi)	Partic. Estado Pop. Total	Ajuste 50%	Inverso da RDPC / total inversos	Ajuste para 50%	COEF. POP + COEF. FRR	redução	ajuste para mínimo de 0,5%	CIP	parcela do FPE (r\$ mi)
DF	CO	2.570	0,0136	0,0081	0,0140	0,0070	0,0151	-0,0138	0,0050	0,6668%	349,5
GO	CO	6.004	0,0316	0,0188	0,0286	0,0143	0,0331	0,0191	0,0191	2,5438%	1.333,3
MT	CO	3.035	0,0160	0,0095	0,0301	0,0150	0,0246	0,0158	0,0158	2,1103%	1.106,1
MS	CO	2.449	0,0129	0,0077	0,0290	0,0145	0,0222	0,0132	0,0132	1,7578%	921,3
AC	N	734	0,0120	0,0071	0,0416	0,0208	0,0280	0,0280	0,0280	3,7291%	1.954,6
AP	N	670	0,0120	0,0071	0,0374	0,0187	0,0258	0,0235	0,0235	3,1282%	1.639,6
AM	N	3.484	0,0184	0,0109	0,0429	0,0215	0,0324	0,0324	0,0324	4,3216%	2.265,2
PA	N	7.581	0,0400	0,0238	0,0512	0,0256	0,0494	0,0494	0,0494	6,5869%	3.452,5
RO	N	1.562	0,0120	0,0071	0,0347	0,0173	0,0245	0,0201	0,0201	2,6861%	1.407,9
RR	N	450	0,0120	0,0071	0,0353	0,0176	0,0248	0,0209	0,0209	2,7890%	1.461,9
TO	N	1.383	0,0120	0,0071	0,0383	0,0192	0,0263	0,0246	0,0246	3,2804%	1.719,4
AL	NE	3.120	0,0163	0,0097	0,0519	0,0259	0,0357	0,0357	0,0357	4,7567%	2.493,2
BA	NE	14.017	0,0700	0,0417	0,0464	0,0232	0,0648	0,0648	0,0648	8,6481%	4.532,8
CE	NE	8.452	0,0443	0,0264	0,0497	0,0248	0,0512	0,0512	0,0512	6,8304%	3.580,1
MA	NE	6.575	0,0345	0,0206	0,0615	0,0307	0,0513	0,0513	0,0513	6,8417%	3.586,0
PB	NE	3.767	0,0197	0,0117	0,0476	0,0238	0,0355	0,0355	0,0355	4,7385%	2.483,7
PE	NE	8.796	0,0461	0,0274	0,0444	0,0222	0,0496	0,0496	0,0496	6,6165%	3.468,0
PI	NE	3.118	0,0163	0,0097	0,0534	0,0267	0,0364	0,0364	0,0364	4,8591%	2.546,9
RN	NE	3.168	0,0166	0,0099	0,0413	0,0206	0,0305	0,0305	0,0305	4,0730%	2.134,8
SE	NE	2.068	0,0120	0,0071	0,0433	0,0216	0,0288	0,0288	0,0288	3,8394%	2.012,4
PR	S	10.445	0,0546	0,0325	0,0263	0,0131	0,0457	0,0204	0,0204	2,7205%	1.426,0
RS	S	10.694	0,0558	0,0332	0,0242	0,0121	0,0453	0,0143	0,0143	1,9088%	1.000,5
SC	S	6.248	0,0328	0,0195	0,0233	0,0116	0,0312	0,0077	0,0077	1,0280%	538,8
ES	SE	3.515	0,0184	0,0110	0,0284	0,0142	0,0252	0,0142	0,0142	1,8905%	990,9
MG	SE	19.597	0,0700	0,0417	0,0306	0,0153	0,0570	0,0380	0,0380	5,0688%	2.656,8
RJ	SE	15.990	0,0700	0,0417	0,0228	0,0114	0,0531	0,0111	0,0111	1,4846%	778,2
SP	SE	41.262	0,0700	0,0417	0,0221	0,0111	0,0527	0,0082	0,0082	1,0952%	574,0
		190.756	0,84	0,50	1,00	0,50	1,00	0,73	0,75	1,00	52.414,7

COEF.POP - Toma-se a população dos estados como % da pop. Total, aplicando tabela corretiva para estados pequenos e grandes, e depois se reduz esta participação percentual de forma a totalizar 50%

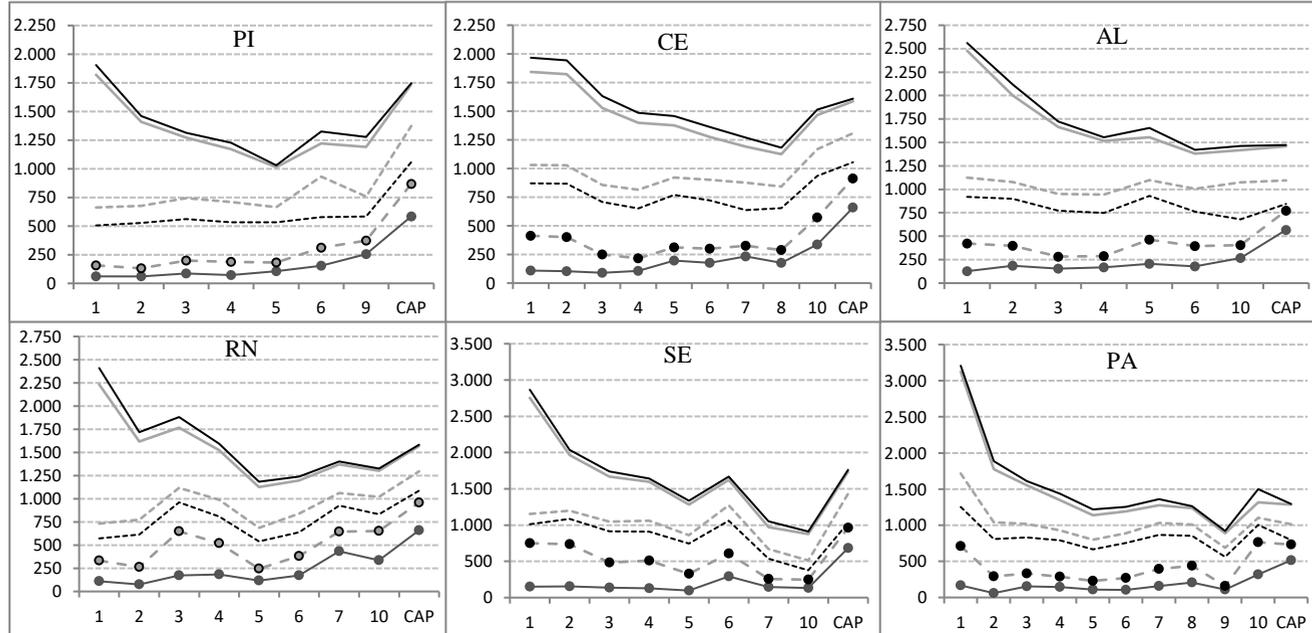
COEF.FRR - Fator Inverso da Renda Domiciliar per capita - toma-se o inverso da RDPC de cada UF, e calcula-se sua particip. % no total dos seus inversos. Estes %s são ajustados para 50%.

COEF. TOTAL - Soma das distribuições percentuais relativas a população e RDPC, que foram antes ajustadas proporcionalmente a 50%.

CALCULO DO CIP - o COEF.TOTAL deve ser ajustado pela imposição de um teto aos estados com RDPC acima de 72% da média nacional, e um piso de 5%.

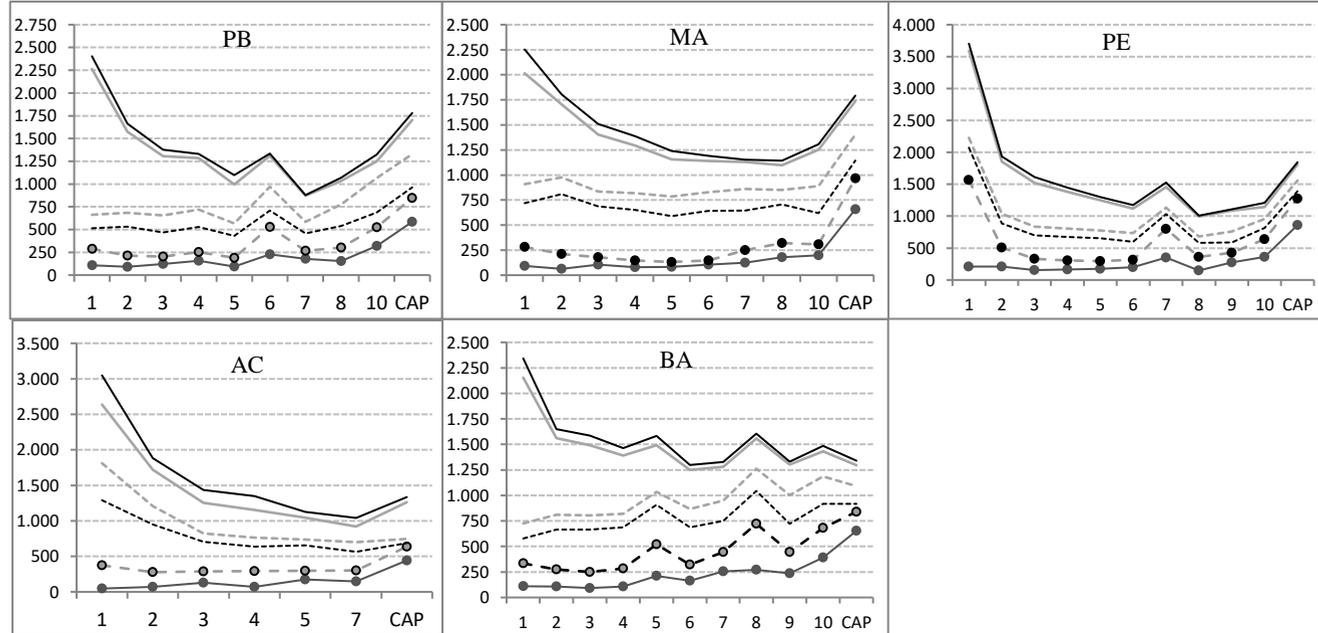
CIP COEFICIENTE INDIVIDUAL DE PARTICIPAÇÃO - ajusta-se proporcionalmente o coeficiente calculado acima para equivaler a 100% na soma total.

Gráficos A10. Quadro 1- Estrutura da Rec. Per capita dos Municípios – UF's com nível desenvolvimento IDF BAIXO



Receita Administrada	Receita Disp. Com SUS
Receita Aprop. Econômica	Receita Disp. Constitucional
Receita Disp. Sem SUS	Receita Final
Informação de no. de municípios por faixa de tamanho, perc. de pop. da faixa no estado e perc. da pop. da faixa no país – Tabela A.14	

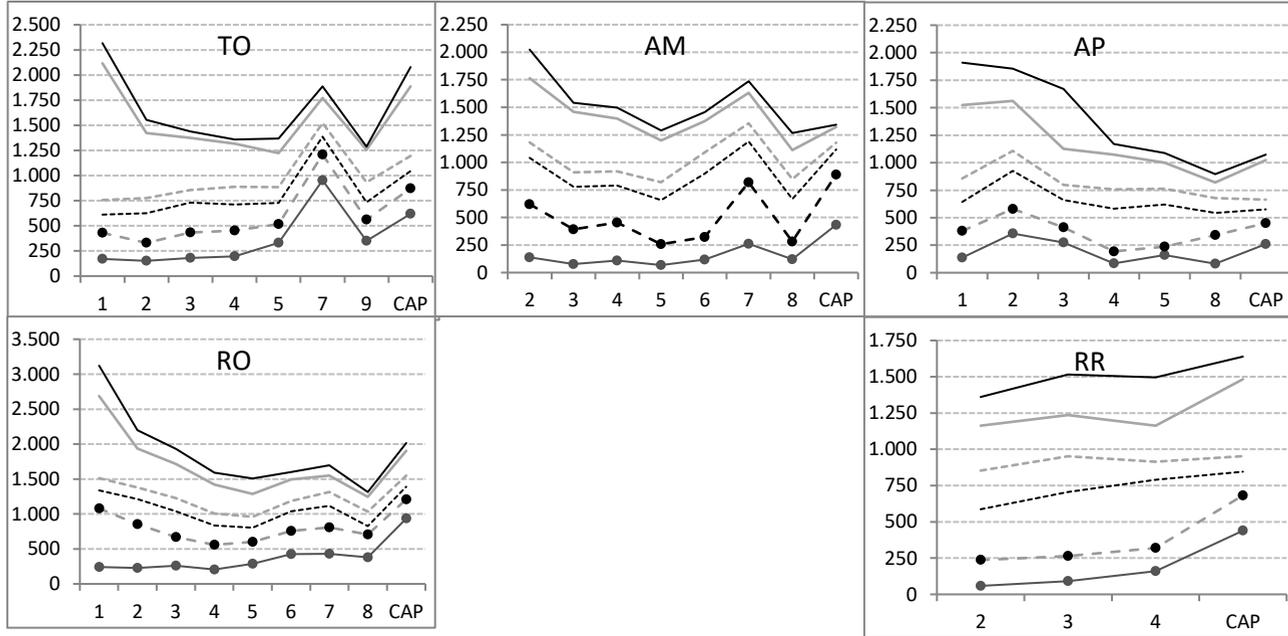
Gráficos A11. Quadro 2 - Estrutura da Rec. Per capita dos Municípios – UF's com nível desenvolvimento IDF BAIXO



—●—●—●—	Receita Administrada	- - - - -	Receita Disp. Com SUS
-●-●-●-●-	Receita Aprop. Econômica	— — — — —	Receita Disp. Constitucional
- - - - -	Receita Disp. Sem SUS	— — — — —	Receita Final

Informação de no. de municípios por faixa de tamanho, perc. de pop. da faixa no estado e perc. da pop. da faixa no país – tabela a.14

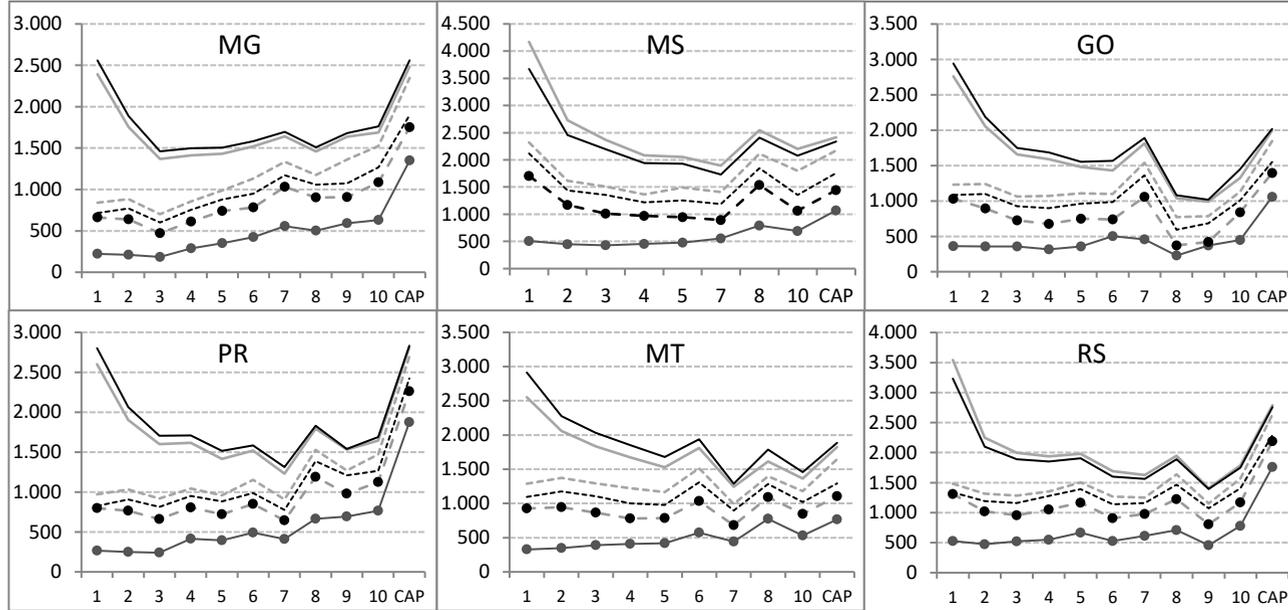
Gráficos A12. Estrutura da Rec. Per capita dos Municípios- UF's com nível de desenvolvimento médio-baixo IDF



—●—●—●—	Receita Administrada	- - - - -	Receita Disp. Com SUS
- ● - ● - ● -	Receita Aprop. Econômica	— — — — —	Receita Disp. Constitucional
- - - - -	Receita Disp. Sem SUS	— — — — —	Receita Final

Informação de no. de municípios por faixa de tamanho, perc. de pop. da faixa no estado e perc. da pop. da faixa no país – tabela a.14

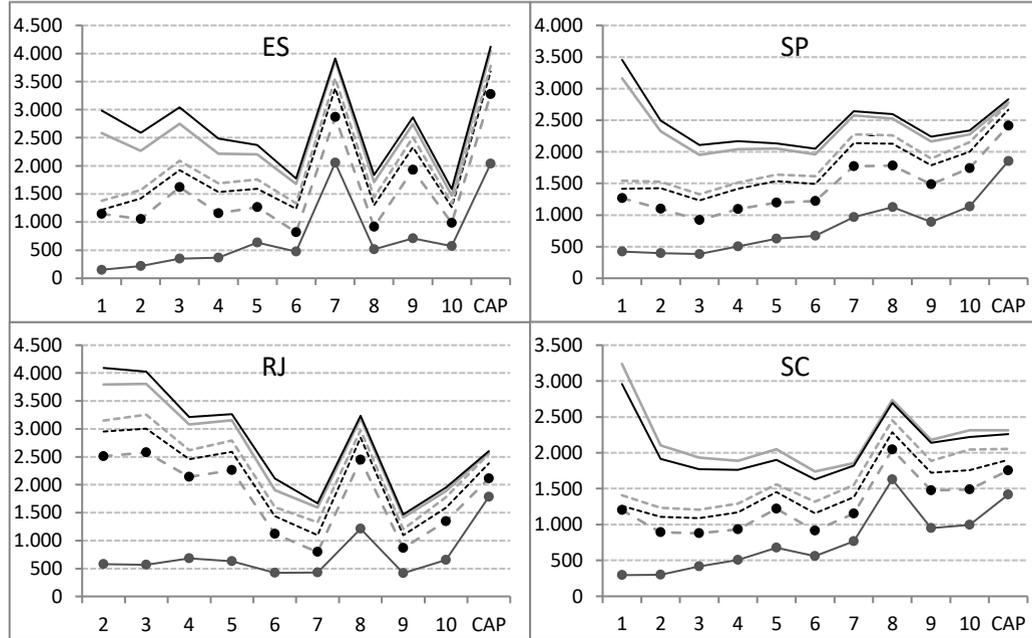
Gráficos A13. Estrutura da Rec. Per capita dos Municípios – UF's com nível de desenvolvimento médio alto – IDF



—●—●—●—	Receita Administrada	- - - - -	Receita Disp. Com SUS
-●-●-●-	Receita Aprop. Econômica	— — — — —	Receita Disp. Constitucional
- - - - -	Receita Disp. Sem SUS	—————	Receita Final

Informação de no. de municípios por faixa de tamanho, perc. de pop. da faixa no estado e perc. da pop. da faixa no país – tabela a.14

Gráficos A13. Estrutura da Rec. Per capita dos Municípios – UF's com nível de desenvolvimento alto – IDF



—●—●—●—	Receita administrativa	- - - - -	Receita Disp. Com SUS
-●-●-●-●-	Receita Aprop. Econômica	— — — — —	Receita Disp. Constitucional
- - - - -	Receita Disp. Sem SUS	—————	Receita Final
informação de no. de municípios por faixa de tamanho, perc. de população da faixa no estado e perc. da população da faixa no total do país – tabela a.14			

Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira

Tabela A14

Contagem de número de municípios e população por UF e por faixa de tamanho de tamanho de – 2011

UF	POPUL.		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	CAP.	total
RO	1.576.455	No. Municps.	6	11	14	9	6	1	3	1	0	0	1	52
		% Pop. p/ faixa	1,4	5,6	11,9	12,4	14,5	3,3	15,8	7,4	0,0	0,0	27,6	100
		% pop. Do país	0,01	0,05	0,10	0,10	0,12	0,03	0,13	0,06	0,00	0,00	0,23	0,83
AC	746.386	No. Municps.	1	6	7	3	3	0	1	0	0	0	1	22
		% Pop. p/ faixa	0,7	6,5	14,0	8,0	14,4	0,0	10,6	0,0	0,0	0,0	45,9	100
		% pop. Do país	0,00	0,03	0,06	0,03	0,06	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,18	0,39
AM	3.538.387	No. Municps.	0	5	14	22	13	3	3	1	0	0	1	62
		% Pop. p/ faixa	0,0	1,2	5,5	13,5	13,3	4,7	7,1	2,9	0,0	0,0	51,8	100
		% pop. Do país	0,00	0,02	0,10	0,25	0,25	0,09	0,13	0,05	0,00	0,00	0,97	1,86
RR	460.165	No. Municps.	0	7	5	2	0	0	0	0	0	0	1	15
		% Pop. p/ faixa	0,0	12,7	14,7	9,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	63,2	100
		% pop. Do país	0,00	0,03	0,04	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,24
PA	7.688.593	No. Municps.	1	11	21	46	24	21	8	4	1	5	1	143
		% Pop. p/ faixa	0,0	1,0	3,7	14,4	12,2	15,5	9,7	5,9	1,9	17,6	18,2	100
		% pop. Do país	0,00	0,04	0,15	0,58	0,49	0,63	0,39	0,24	0,08	0,71	0,74	4,05
AP	684.309	No. Municps.	4	3	3	3	1	0	0	1	0	0	1	16
		% Pop. p/ faixa	2,6	3,4	5,4	8,1	6,0	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0	59,5	100
		% pop. Do país	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,21	0,36
TO	1.400.892	No. Municps.	73	40	14	5	4	0	1	0	1	0	1	139
		% Pop. p/ faixa	16,4	19,9	11,7	7,4	11,2	0,0	5,5	0,0	10,9	0,0	16,8	100
		% pop. Do país	0,12	0,15	0,09	0,05	0,08	0,00	0,04	0,00	0,08	0,00	0,12	0,74
MA	6.645.761	No. Municps.	5	33	65	62	30	9	5	3	0	4	1	217
		% Pop. p/ faixa	0,3	3,5	12,5	20,3	17,1	8,5	6,4	5,0	0,0	11,0	15,5	100
		% pop. Do país	0,01	0,12	0,44	0,71	0,60	0,30	0,22	0,17	0,00	0,38	0,54	3,50
PI	3.140.328	No. Municps.	83	81	26	19	10	3	0	0	1	0	1	224
		% Pop. p/ faixa	10,1	17,4	10,0	13,0	12,3	6,2	0,0	0,0	4,7	0,0	26,2	100
		% pop. Do país	0,17	0,29	0,17	0,22	0,20	0,10	0,00	0,00	0,08	0,00	0,43	1,65
CE	8.530.155	No. Municps.	2	19	45	54	31	23	2	3	0	4	1	184
		% Pop. p/ faixa	0,1	1,7	7,0	13,6	13,8	16,9	2,1	4,2	0,0	11,6	29,0	100
		% pop. Do país	0,00	0,08	0,31	0,61	0,62	0,76	0,09	0,19	0,00	0,52	1,31	4,50
RN	3.198.657	No. Municps.	51	51	36	13	8	4	1	0	0	2	1	167
		% Pop. p/ faixa	5,6	11,4	13,8	9,5	8,9	8,0	2,8	0,0	0,0	14,7	25,3	100
		% pop. Do país	0,09	0,19	0,23	0,16	0,15	0,13	0,05	0,00	0,00	0,25	0,43	1,69
PB	3.791.315	No. Municps.	68	69	40	30	7	4	1	2	0	1	1	223
		% Pop. p/ faixa	6,1	12,4	13,7	16,6	6,9	6,3	2,6	5,9	0,0	10,2	19,3	100
		% pop. Do país	0,12	0,25	0,27	0,33	0,14	0,13	0,05	0,12	0,00	0,20	0,39	2,00
PE	8.862.231	No. Municps.	2	15	48	56	28	15	8	2	3	6	1	184
		% Pop. p/ faixa	0,1	1,3	7,1	14,0	11,5	10,1	7,4	2,3	4,6	24,1	17,5	100
		% pop. Do país	0,00	0,06	0,33	0,66	0,54	0,47	0,34	0,11	0,21	1,13	0,81	4,67

(continua)

Sergio Prado

Tabela A14 – Continuação

AL	3.143.384	No. Municíps.	6	23	22	32	10	7	0	0	0	1	1	102
		% Pop. p/ faixa	0,8	5,2	8,8	22,4	12,5	13,4	0,0	0,0	0,0	6,9	30,0	100
		% pop. Do país	0,01	0,09	0,15	0,37	0,21	0,22	0,00	0,00	0,00	0,11	0,50	1,66
SE	2.089.819	No. Municíps.	12	16	17	17	7	1	3	0	0	1	1	75
		% Pop. p/ faixa	2,0	5,7	10,9	18,1	12,1	3,1	12,6	0,0	0,0	7,8	27,7	100
		% pop. Do país	0,02	0,06	0,12	0,20	0,13	0,03	0,14	0,00	0,00	0,09	0,31	1,10
BA	14.097.534	No. Municíps.	9	67	137	113	48	21	6	3	5	7	1	417
		% Pop. p/ faixa	0,3	3,9	12,9	17,8	12,7	9,1	3,6	2,3	5,0	13,3	19,1	100
		% pop. Do país	0,02	0,29	0,96	1,32	0,94	0,68	0,26	0,17	0,37	0,99	1,42	7,43
MG	19.728.701	No. Municíps.	239	254	140	110	44	22	15	9	6	13	1	853
		% Pop. p/ faixa	4,3	9,0	9,0	12,2	8,5	7,0	6,5	5,0	4,1	22,3	12,1	100
		% pop. Do país	0,45	0,94	0,93	1,27	0,88	0,73	0,68	0,52	0,43	2,32	1,26	10,40
ES	3.547.055	No. Municíps.	1	11	24	21	10	1	1	3	1	4	1	78
		% Pop. p/ faixa	0,1	2,5	8,3	13,5	9,8	1,9	2,3	9,3	4,0	38,8	9,3	100
		% pop. Do país	0,00	0,05	0,16	0,25	0,18	0,03	0,04	0,17	0,08	0,73	0,17	1,87
RJ	16.112.678	No. Municíps.	0	7	14	22	12	4	7	4	2	19	1	92
		% Pop. p/ faixa	0,0	0,3	1,1	3,1	2,8	1,5	3,8	2,8	1,7	43,4	39,4	100
		% pop. Do país	0,00	0,03	0,10	0,26	0,24	0,12	0,32	0,24	0,14	3,68	3,35	8,49
SP	41.587.182	No. Municíps.	158	123	89	87	65	28	20	19	12	43	1	645
		% Pop. p/ faixa	1,2	2,1	2,8	4,7	6,3	4,1	4,0	5,0	4,1	38,3	27,2	100
		% pop. Do país	0,27	0,47	0,62	1,04	1,37	0,90	0,88	1,10	0,91	8,40	5,96	21,91
PR	10.512.349	No. Municíps.	98	107	90	44	28	7	7	8	1	8	1	399
		% Pop. p/ faixa	3,3	7,0	11,1	9,2	9,8	4,3	5,8	8,6	1,3	22,7	16,8	100
		% pop. Do país	0,18	0,39	0,62	0,51	0,55	0,24	0,32	0,48	0,07	1,26	0,93	5,54
SC	6.317.054	No. Municíps.	108	64	50	30	14	13	2	2	2	7	1	293
		% Pop. p/ faixa	5,4	7,4	10,2	10,5	8,6	12,4	2,7	3,5	4,5	28,0	6,8	100
		% pop. Do país	0,18	0,25	0,34	0,35	0,29	0,41	0,09	0,12	0,15	0,93	0,23	3,33
RS	10.733.030	No. Municíps.	227	105	51	43	28	15	9	4	2	11	1	496
		% Pop. p/ faixa	6,3	6,6	6,1	9,1	9,6	8,6	7,0	4,3	2,4	26,9	13,2	100
		% pop. Do país	0,36	0,37	0,34	0,51	0,54	0,49	0,39	0,24	0,14	1,52	0,74	5,66
MS	2.477.542	No. Municíps.	7	18	18	21	9	0	1	2	0	1	1	78
		% Pop. p/ faixa	1,2	5,2	9,3	18,0	14,5	0,0	3,2	8,4	0,0	8,0	32,1	100
		% pop. Do país	0,02	0,07	0,12	0,24	0,19	0,00	0,04	0,11	0,00	0,10	0,42	1,31
MT	3.075.936	No. Municíps.	36	32	31	21	12	3	2	1	0	2	1	141
		% Pop. p/ faixa	3,8	7,2	12,6	14,2	14,2	5,8	5,6	3,8	0,0	14,8	18,1	100
		% pop. Do país	0,06	0,12	0,20	0,23	0,23	0,09	0,09	0,06	0,00	0,24	0,29	1,62
GO	6.080.716	No. Municíps.	101	55	28	26	16	5	6	2	1	5	1	246
		% Pop. p/ faixa	5,5	6,5	5,7	9,3	10,0	5,1	8,8	3,4	2,2	21,8	21,7	100
		% pop. Do país	0,17	0,21	0,18	0,30	0,32	0,16	0,28	0,11	0,07	0,70	0,69	3,20
total	189.766.614													100

Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira

Tabela A15

Minas Gerais – Distribuição da receita própria, receita disponível e receita constitucional por decis da população

	1o. Decil	2o. Decil	3o. Decil	4. decil	5o. Decil	6o. Decil	7o. Decil	8o. Decil	9o. Decil	10. decil	TOT.
Código de tamanho 1											
Receita Própria:											
No. Municípios	22	23	21	26	22	26	22	25	25	27	239
Receita total	5.979	8.336	9.325	11.785	13.177	15.979	17.120	20.026	29.866	58.529	190.123
Pop. total	82.163	87.087	82.247	87.792	84.963	86.375	80.983	88.069	84.234	87.292	851.205
Rec. P. capita media	73	96	113	134	155	185	211	227	355	670	223
Rec. Disp. SemSUS:											
No. Municípios	25	23	22	22	24	23	25	22	26	27	239
Receita total	33.044	44.193	52.147	56.798	61.993	65.843	76.242	71.971	88.989	165.684	716.905
Pop. total	83.459	83.279	86.634	86.280	84.957	82.207	88.947	82.199	87.346	85.897	851.205
Rec. P. capita media	396	531	602	658	730	801	857	876	1.019	1.929	842
Rec. Constitucional:											
No. Municípios	18	19	24	22	20	21	24	25	29	37	239
Receita total	147.866	159.180	167.332	169.465	175.335	187.139	196.682	219.934	254.905	357.937	2.035.774
Pop. total	84.637	84.254	85.601	85.543	84.438	85.962	83.384	84.749	86.789	85.848	851.205
Rec. P. capita media	1.747	1.889	1.955	1.981	2.076	2.177	2.359	2.595	2.937	4.169	2.392
Código de tamanho 2											
Receita Própria:											
No. Municípios	25	26	28	26	26	23	26	24	25	25	254
Receita total	10.007	13.287	17.124	22.557	27.408	32.028	38.669	39.286	51.449	120.228	372.043
Pop. total	174.189	174.308	178.285	180.791	179.129	171.511	183.121	176.723	173.785	182.962	1.774.604
Rec. P. capita media	57	76	96	125	153	187	211	222	296	657	210
Rec. Disp. SemSUS:											
No. Municípios	25	26	26	26	25	25	27	23	26	25	254
Receita total	69.540	96.123	102.767	114.614	125.996	131.514	148.265	152.808	181.314	448.087	1.571.028
Pop. total	175.193	177.414	175.193	178.187	180.833	173.285	176.181	177.648	178.612	183.923	1.776.469
Rec. P. capita media	397	542	587	643	697	759	842	860	1.015	2.436	884
Rec. Constitucional:											
No. Municípios	21	22	23	25	28	27	30	26	25	27	254
Receita total	203.546	232.885	245.970	259.606	281.072	288.198	316.407	345.204	340.242	602.128	3.115.258
Pop. total	175.790	179.018	176.645	175.255	179.266	174.652	177.632	177.868	173.196	185.282	1.774.604
Rec. P. capita media	1.158	1.301	1.392	1.481	1.568	1.650	1.781	1.941	1.964	3.250	1.755
Código de tamanho 3											
Receita Própria:											
No. Municípios	14	15	14	14	15	13	15	14	13	13	140
Receita total	10.007	13.287	17.124	22.557	27.408	32.028	38.669	39.286	51.449	120.228	372.043
Pop. total	166.582	184.719	170.746	176.045	178.140	172.978	181.863	181.141	178.205	176.975	1.767.394
Rec. P. capita media	62	80	95	120	144	175	209	231	303	419	211
Rec. Disp. SemSUS:											
No. Municípios	14	14	15	13	14	14	14	14	14	14	140
Receita total	62.186	78.625	95.383	94.662	109.456	122.482	124.985	135.904	161.109	254.905	1.239.696
Pop. total	170.735	172.355	186.340	167.709	178.517	180.824	170.098	176.617	179.083	185.116	1.767.394
Rec. P. capita media	364	456	512	564	613	677	735	769	900	1.377	701
Rec. Constitucional:											
No. Municípios	12	15	14	14	14	14	15	14	14	14	140
Receita total	167.655	202.965	214.509	215.972	228.625	233.677	259.401	250.570	276.328	368.997	2.418.700
Pop. total	166.168	180.914	180.520	173.877	177.871	173.729	185.888	173.964	174.043	180.420	1.767.394
Rec. P. capita media	1.009	1.122	1.188	1.242	1.285	1.345	1.395	1.440	1.588	2.045	1.369

Sergio Prado

Tabela A16

R.G. do Sul: Distribuição da Receita Própria disponível e Receita Constitucional por decis da população R\$

	1o. Decil	2o. Decil	3o. Decil	4. decil	5o. Decil	6o. Decil	7o. Decil	8o. Decil	9o. Decil	10. decil	Total
Código de Tamanho 1											
Receita Própria:											
No. Municípios	19	24	24	24	24	20	19	22	23	27	226
Receita total	9.356	15.919	18.924	25.943	31.132	35.598	42.867	50.326	56.073	69.573	355.711
Pop.do decil	64.496	70.265	65.447	68.307	67.649	67.051	66.423	68.998	68.941	67.767	675.344
Rec. P. capita media	145	227	289	380	460	531	645	729	813	1.027	527
Rec. Disp. Sem SUS:											
No. Municípios	24	20	21	26	21	23	23	22	22	24	226
Receita total	55.969	67.830	77.286	83.841	90.202	96.376	110.895	117.758	129.678	178.699	1.008.535
Pop.do decil	67.504	66.008	68.581	66.846	66.416	67.259	70.004	66.394	67.065	69.267	675.344
Rec. P. capita media	829	1.028	1.127	1.254	1.358	1.433	1.584	1.774	1.934	2.580	1.493
Rec. Constitucional:											
No. Municípios	14	17	19	21	21	21	24	26	29	34	226
Receita total	139.430	169.467	180.381	227.614	207.074	215.461	241.042	245.872	274.307	327.462	2.228.111
Pop.do decil	64.222	68.735	67.043	69.683	67.501	66.266	69.252	66.035	67.918	68.689	675.344
Rec. P. capita media	2.171	2.466	2.691	3.266	3.068	3.251	3.481	3.723	4.039	4.767	3.299
Código de Tamanho 2											
Receita Própria:											
No. Municípios	10	11	10	11	9	10	12	11	10	11	105
Receita total	9.271	13.905	19.507	28.637	29.783	32.779	37.139	38.446	42.202	86.294	337.963
Pop.do decil	66.498	69.009	65.868	75.545	68.727	71.231	73.951	69.698	68.907	82.127	711.561
Rec. P. capita media	139	201	296	379	433	460	502	552	612	1.051	475
Rec. Disp. Sem SUS:											
No. Municípios	10	11	10	11	10	11	10	12	10	10	105
Receita total	50.287	66.782	75.361	79.942	81.993	91.231	87.392	109.683	112.074	184.535	939.280
Pop.do decil	67.953	70.018	71.457	71.476	70.188	72.978	66.293	76.802	67.845	76.551	711.561
Rec. P. capita media	740	954	1.055	1.118	1.168	1.250	1.318	1.428	1.652	2.411	1.320
Rec. Constitucional:											
No. Municípios	8	9	8	10	9	10	11	11	10	19	105
Receita total	95.684	109.959	110.319	121.725	128.978	122.734	145.295	139.231	146.395	373.101	1.491.421
Pop.do decil	63.818	65.580	61.878	65.823	67.591	60.946	68.626	63.094	63.018	131.187	711.561
Rec. P. capita media	1.468	1.677	1.783	1.849	1.908	2.014	2.117	2.207	2.323	2.844	2.096
Código de tamanho 3											
Receita Própria:											
No. Municípios	5	6	6	5	4	5	5	5	5	5	51
Receita total	9.461	19.251	23.142	25.193	23.924	33.529	32.823	44.092	45.269	83.251	339.933
Pop.do decil	60.683	69.434	64.975	63.109	53.505	67.249	62.951	76.228	63.313	69.416	650.863
Rec. P. capita media	156	277	356	399	447	499	521	578	715	1.199	522
Rec. Disp. Sem SUS:											
No. Municípios	5	6	5	5	5	5	5	5	5	5	51
Receita total	44.656	67.486	60.095	70.873	79.311	82.380	82.109	95.964	103.176	148.044	834.095
Pop.do decil	55.294	72.654	57.978	64.575	68.741	68.774	64.828	66.660	63.169	68.190	650.863
Rec. P. capita media	808	929	1.037	1.098	1.154	1.198	1.267	1.440	1.633	2.171	1.282
Rec. Constitucional:											
No. Municípios	5	5	6	4	5	5	6	5	5	5	51
Receita total	85.094	99.160	115.818	107.404	110.530	111.030	140.928	130.274	145.052	186.861	1.232.151
Pop.do decil	58.837	63.003	69.978	62.396	63.306	61.475	75.579	64.930	63.169	68.190	650.863
Rec. P. capita media	1.446	1.574	1.655	1.721	1.746	1.806	1.865	2.006	2.296	2.740	1.893