



Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros

Caderno nº 6

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA Avaliação e alternativas de reforma

ÍNDICE GERAL

Volume 1

Capítulo 1 – Visão geral do sistema de partilha

Capítulo 2 – Fundos de participação e sistemas de equalização

Volume 2

Capítulo 3 – A cota-parte municipal do ICMS

Volume 3

Capítulo 4 – O equilíbrio vertical na Federação brasileira

Capítulo 5 – As transferências compensatórias

Capítulo 6 – Financiamento do gasto social: educação e saúde

Volume 1

1. Uma visão geral do sistema de transferências

Sérgio Prado (IE– Unicamp)

2. Fundos de participação e equalização

Alessandro Melo da Silva
Fernando de Castro Fagundes
Rivael Aguiar Pereira
Sefaz Goiás
Coordenação: Sérgio Prado (Unicamp)

INDICE

Apresentação

Prefácio

Capítulo 1 – Introdução conceitual e visão geral do sistema

1.1 – Transferências intergovernamentais: alguns conceitos

1.1.1 – Os determinantes básicos das transferências verticais

1.1.2 – O problema do equilíbrio vertical

1.1.3 – Os tipos básicos de transferências

1.1.4 – Sistemas de transferências redistributivas: dois modelos

1.2 – Avaliação do sistema brasileiro de partilha

1.2.1 – As transferências no federalismo fiscal brasileiro

Capítulo 2 – Fundos de participação e sistemas de equalização

Introdução e síntese

2.1 – Os fundos de participação – origens e evolução até 1988

2.1.1 – O Fundo de Participação dos Estados

2.1.2 – O Fundo de Participação dos Municípios

A distribuição para os municípios do interior

2.2 – Os fundos de participação a partir de 1989

2.3 – Alternativas de reforma

2.3.1 – Retorno ao CTN: o “descongelamento”

2.3.2 – Os sistemas de equalização

2.4 – A aplicação da equalização no Brasil: simulações

2.5 – Conclusões

APRESENTAÇÃO

Em setembro de 2004, os secretários de Fazenda de 11 estados brasileiros relacionados na contracapa desta publicação, reunidos para o Confaz de Aracaju, firmaram convênio instituindo o “Fórum fiscal dos estados brasileiros” com o objetivo de iniciar um diálogo sobre temas fundamentais do federalismo fiscal e destacar um grupo de profissionais experientes das respectivas secretarias para, com base no estudo teórico e na análise de experiências internacionais, avançarem na discussão dos desafios que a Federação brasileira enfrenta para conciliar a necessidade de sustentação do equilíbrio fiscal com a modernização do sistema tributário, a autonomia federativa e a qualidade da gestão pública. Com a posterior adesão dos estados de Goiás e Mato Grosso, o fórum alcançou a metade dos estados-membros da Federação, com representantes de todas as regiões brasileiras.

A condução dos trabalhos do fórum foi entregue à Fundação Getulio Vargas, entidade que reúne profissionais com reconhecida competência e experiência no estudo e na prática das matérias que constituem seu objetivo. Para tanto, cada um dos estados signatários do referido convênio firmaram contratos com a FGV para que esta elaborasse um plano de trabalho a ser executado no primeiro ano de atividades do fórum, compreendendo o período de junho de 2005 a maio de 2006.

Esse plano, que obteve a aprovação unânime do conjunto dos estados envolvidos, contemplava essencialmente a realização, por técnicos indicados pelas secretarias, de estudos, pesquisas e debates sobre quatro grandes temas que compõem o conjunto das questões abordadas pelo federalismo fiscal: Equalização de receitas, competição fiscal, harmonização tributária e cooperação intergovernamental. A execução desse plano se deu por meio da realização de palestras a cargo de profissionais indicados pela FGV, da leitura da bibliografia distribuída aos participantes e de encontros periódicos realizados em Brasília, para apresentações, debates e esclarecimentos.

Nesse período, os técnicos estaduais que participaram do primeiro ano de atividades do fórum se dedicaram à realização de tarefas relacionadas aos quatro temas anteriormente mencionados, com o objetivo de uniformizar conhecimento de todos os profissionais envolvidos no projeto. Ao final do período, o conhecimento acumulado foi por eles transformado em relatórios abordando cada um dos temas que constaram do programa de trabalho em questão.

Os trabalhos realizados pelo Fórum Fiscal em seu segundo ano de atividades tiveram como objetivo o aprofundamento e a sistematização de informações e análises sobre alguns dos mais importantes aspectos do federalismo fiscal brasileiro. Esse trabalho foi organizado em duas grandes frentes de pesquisa. A primeira, abordando a tributação indireta no Brasil – com especial ênfase nos temas relacionados à reforma do ICMS – deu origem ao caderno nº 5, Cenário da Reforma Tributária com Tributação Dual sobre o Consumo. A segunda frente de pesquisa abordou de forma ampla o sistema brasileiro de transferências intergovernamentais. Este caderno nº 6, que está dividido em três volumes, apresenta os resultados desse trabalho.

Os trabalhos apresentados nestes cadernos foram elaborados por técnicos estaduais que, na sua grande maioria, vêm participando dos trabalhos do fórum desde o início. Todos os temas foram amplamente debatidos nas reuniões periódicas realizadas em Brasília, na FGV, com a totalidade dos técnicos envolvidos no fórum, e, portanto, a elaboração dos trabalhos se beneficiou das contribuições aportadas nessas reuniões. O mérito maior, contudo, cabe

àqueles técnicos que aceitaram individualmente o desafio da tarefa muitas vezes pesada e difícil de pesquisa e reflexão, realizado, no mais das vezes, fora de seus horários de expediente.

Este caderno está organizado em seis capítulos, distribuídos por três volumes. O capítulo 1 é introdutório, e recomenda-se a sua leitura antes de qualquer dos estudos específicos. Nele estão apresentadas as bases conceituais que orientam a abordagem adotada neste estudo, assim como uma descrição geral do sistema brasileiro de transferências, sua evolução histórica e as principais características das principais transferências existentes.

O capítulo 2 trata em profundidade daquelas que são, com certeza, as mais importantes transferências verticais no sistema brasileiro: os fundos de participação de estados e municípios. É feita uma cuidadosa revisão do histórico desses fluxos, desde sua concepção em 1965, e analisadas sua situação atual e possíveis alternativas de reforma. O estudo apresenta em detalhes uma alternativa inovadora, os sistemas de equalização – muito utilizados em federações desenvolvidas –, mostrando que esta pode ser uma solução adequada para as dificuldades constatadas no modelo atual dos fundos de participação.

O capítulo 3 também estuda em profundidade, de forma seguramente inédita nas análises sobre o sistema tributário brasileiro, a chamada cota-parte municipal do ICMS. É feita também uma cuidadosa reconstituição de sua evolução, desde as origens, em 1965, e discutidas as deficiências e distorções geradas pelos atuais critérios de distribuição. Outra realização inédita neste estudo é um amplo levantamento das legislações estaduais sobre os 25% da cota-parte que é distribuída segundo escolha autônoma dos estados. O estudo avança também na identificação de possíveis alternativas para reformulação e modernização da cota-parte, incluindo a discussão quanto às possíveis repercussões que possa ter sobre seu funcionamento, uma possível adoção do princípio do destino.

O capítulo 4 aborda o problema do equilíbrio vertical na Federação brasileira. Essa discussão não se refere a nenhuma transferência em particular, mas ao resultado agregado da distribuição dos recursos entre os três níveis de governo.

O capítulo 5 discute – também de uma perspectiva histórica e, depois, analítica – os problemas e possíveis soluções envolvidas nas chamadas transferências compensatórias, aquelas decorrentes da desoneração de exportações: Lei Kandir, IPI-Exportação e similares.

Finalmente, o capítulo 6 aborda os sistemas de transferências hoje dedicados ao financiamento dos programas sociais no Brasil, nas áreas de educação e saúde. Nessa etapa do trabalho com esses setores, o foco do fórum ficou limitado a uma descrição dos respectivos sistemas. Esses trabalhos, portanto, não avançam, como os demais, na discussão de problemas identificados e sobre alternativas de solução, o que deverá ser enfrentado na programação do período 2007-2008.

Ficará evidente para aqueles que lerem todos os cadernos, que o nível de aprofundamento dos estudos é diverso. Isso reflete não apenas a importância que o fórum atribui a cada uma deles, mas também, em grande parte, as condições mais ou menos adversas que os técnicos responsáveis enfrentaram para a sua realização. Infelizmente, a regra geral é que os técnicos não podem dedicar seu tempo regular de trabalho a essas atividades, devendo realizá-las fora de expediente.

Os estudos destes cadernos foram elaborados sob orientação e coordenação do prof. Sergio Prado, professor do Instituto de Economia da Unicamp e consultor da FGV para o fórum, responsável também pela elaboração do capítulo 1 do estudo.

Fernando Rezende – professor da Ebape-FGV e coordenador técnico do “Fórum fiscal dos estados brasileiros”.

Sérgio Prado – professor do Instituto de Economia da Unicamp e condutor dos ciclos de debates sobre o federalismo fiscal.

PREFÁCIO

A idéia de criar um ambiente propício ao aprofundamento das questões federativas foi discutida e tomou corpo em dezembro de 2002, quando os secretários de Fazenda dos estados celebraram, por ocasião da reunião do Confaz em Fortaleza, protocolo de intenções manifestando a intenção de virem a firmar convênio com a Fundação Getulio Vargas (FGV), para a implementação de um programa de estudos sobre federalismo. Entre esse protocolo e a assinatura do convênio que criou Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros – FFEB, em setembro de 2004, durante o Confaz de Aracaju, passaram-se quase dois anos. Nesse ínterim, as secretarias de Fazenda dos estados firmaram um acordo de cooperação com o “Forum of Federations”, que tem propiciado a interação, o debate e a troca de experiências entre especialistas, técnicos e estudiosos estrangeiros e brasileiros sobre temas que dizem respeito, em especial, aos países federais. O relacionamento com o “Forum of Federations” funcionou como laboratório e ensinou a criação do FFEB. Este, por sua vez acatou prontamente a idéia de desenvolver um programa com a FGV, como previra o Protocolo de Fortaleza.

Inicialmente concebido pelo professor Fernando Rezende, o programa FFEB/FGV apontava a necessidade de sistematizar, de algum modo, o conhecimento sobre os assuntos federativos. Esta necessidade era reconhecida pela minha vivência, bem como pela de outros técnicos, colegas de secretarias estaduais de Fazenda. Particularmente no acompanhamento do processo de reforma tributária e de temas correlatos, como a repartição intergovernamental de receitas, ficou claro que os estados careciam do devido aprofundamento, de forma e em ambientes neutros, destes e de outros temas, cujos rumos têm o poder de afetar diretamente o equilíbrio federativo. Infelizmente, no mais das vezes, é possível constatar que determinantes diversos levavam - e ainda levam - matérias importantes, dentre as quais as de natureza fiscal, a uma apreciação tempestuosa, precipitada e sem adequada reflexão.

O Fórum Fiscal - que é dos estados, mas que foi concebido e é considerado fórum da Federação brasileira – está voltado para o aperfeiçoamento das relações federativo-fiscais. Como tudo que é novo, a implantação de nosso Fórum tem implicado a remoção de muitos obstáculos – desde o ceticismo de alguns que não crêem no projeto ao imediatismo de outros que não valorizam adequadamente as atividades-meio e, impacientes, não entendem que os resultados positivos do trabalho demandam uma construção gradual. Mesmo assim, uma mola propulsora nos tem levado a avançar. Esse é um verdadeiro elo a unir aqueles que, eventual ou permanentemente, têm interagido no ambiente do Fórum: secretários, professores, especialistas, colaboradores e nós técnicos, que temos como maior estímulo à sobreposição das atividades do Fórum com nossas respectivas funções nas secretarias de Fazenda, a busca pelo conhecimento e o ideal de justiça federativa. Comemoramos, então, o lançamento de mais um *Caderno Fórum Fiscal!*

Fátima Guerreiro – auditora fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO CONCEITUAL E VISÃO GERAL DO SISTEMA

Sérgio Prado
Instituto de Economia – Unicamp

Este capítulo tem dois objetivos. Primeiro, no item 1.1, apresentar de forma resumida alguns conceitos e noções teóricas minimamente imprescindíveis para a compreensão do método de análise utilizado nestes estudos. Segundo, no item 1.2, dar uma visão geral do sistema brasileiro de transferências, utilizando os conceitos inicialmente apresentados. Essa visão geral pretende identificar as principais transferências, a partir de uma breve descrição inicial de cada uma, para que o leitor tenha uma percepção integrada do conjunto do sistema. No restante do caderno, selecionamos as transferências mais relevantes para uma discussão mais aprofundada.

1.1 Transferências intergovernamentais: alguns conceitos

Embora cada federação existente seja, de um certo ponto de vista, única e peculiar, não há dúvida de que as transferências intergovernamentais que nelas ocorrem podem ser entendidas e analisadas segundo um esquema teórico comum. Em todas as Federações, existem determinados tipos de transferências, com certas características, que cumprem determinadas funções básicas, necessárias ao bom funcionamento da Federação. Este item procura apresentar estes tipos básicos de funções e formatos adotados pelas transferências.

1.1.1 *Os determinantes básicos das transferências verticais*

Nosso ponto de partida é entender a razão da existência das transferências intergovernamentais. Uma questão procedente e intuitiva seria: porque cada nível de governo não arrecada exatamente o que é necessário para dar conta de suas responsabilidades? Quando se observa a totalidade das Federações no mundo, constata-se que o contrário ocorre: é uma característica de todas elas, sem exceção, que os governos federal e estadual/provincial arrecadem uma parcela maior dos recursos. Sendo uma característica absolutamente dominante, evidentemente há boas razões que a justifiquem.

O conceito básico e central para analisarmos esse problema é que se pode chamar *brecha vertical*: o fato de que os governos superiores arrecadam mais recursos do que gastam diretamente, enquanto os governos de nível inferior arrecadam menos recursos do que gastam diretamente. Isso faz com que todas as federações, sem exceção, façam uso de transferências verticais como um componente essencial de seus sistemas fiscais.

Colocando de outra forma, a brecha vertical (doravante BV) refere-se, portanto, à *diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos governos subnacionais (GSN), medido pelo gasto final por eles realizado, e o volume de recursos que esses governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem dependerem de transferências federais*. 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 Governo Central GC*. De forma simples, a BV existe porque o GC, em geral, controla uma parte maior dos recursos, do que resulta a necessidade

de transferências verticais. Tudo o que foi dito antes com referência ao relacionamento entre governo central e governos subnacionais vale, igualmente, para a relação entre governos intermediários e governos locais.

As causas de brecha vertical

Há diversos fatores que explicam a concentração do controle sobre a receita fiscal nos governos superiores, relativamente aos gastos diretos desses governos. Alguns deles têm uma fundamentação técnica na teoria de tributação; outros resultam de circunstâncias políticas e históricas.

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

- a) pela atribuição dos principais¹ impostos ao controle do governo federal (GF), o que é visto como necessário, do ponto de vista da eficiência do sistema tributário. Essa exigência de ordem técnico-tributária entra em evidente conflito com a tendência mundial a descentralizar cada vez mais os encargos administrativos, acentuada nas duas últimas décadas;
- b) pela atribuição, aos governos centrais, de duas obrigações ou prerrogativas de grande importância:

1ª. *reduzir as disparidades horizontais em capacidade de gasto, operando sistemas de equalização através de transferências.* No plano horizontal, ou seja, no que se refere à equidade entre jurisdições de um mesmo nível, as diferenças em capacidade econômica se refletem em diferenças na capacidade de gasto: estados mais pobres teriam que impor um nível muito mais pesado de tributação aos seus cidadãos, para conseguir oferecer o mesmo nível de serviços que é possível num estado mais rico. Pode-se referir a ele como *brecha horizontal (horizontal gap)*. Isso torna desejável e, mesmo, imprescindível que o governo central utilize as transferências verticais para reduzir essas disparidades, concedendo mais recursos aos mais pobres. Isso é feito através de sistemas mais ou menos complexos e abrangentes de equalização, ou seja, de transferências *redistributivas* orientadas por algum critério de equidade;

2ª. *comandar certo montante de recursos a serem repassados aos GSN, de forma seletiva e discricionária, visando realizar projetos e atingir objetivos de interesse nacional em áreas e setores que a sociedade entenda que devam ser entregues à responsabilidade dos GSN.* Isso coloca um problema relevante quanto ao fato de *que os governos superiores, ao transferirem tais recursos para os inferiores, impõem condições para seu uso.* Por um lado, isso pode ser imprescindível para que o governo superior atinja os referidos objetivos nacionais em áreas definidas constitucionalmente como encargos tipicamente subnacionais. Por outro lado, essas condicionalidades são freqüentemente vistas, principalmente por governos estaduais, como ingerência e mesmo abuso de poder, uma restrição indevida sobre sua autonomia política e orçamentária.

¹ Estamos utilizando aqui a designação “principais”, por falta de noção mais usual, para designar aqueles impostos que constituem a base de arrecadação dos modernos sistemas tributários, ou seja: renda, consumo (em geral, IVA) e, em alguns casos, impostos específicos (*excise tax*).

O fator “a” resulta na concentração de receita, enquanto os outros dois requerem a concentração da receita. Para que o GC possa reduzir disparidades e implementar projetos nacionais, ele tem que se apropriar de parcela maior da receita fiscal,² de forma a devolvê-la às jurisdições subnacionais segundo critérios pertinentes. Examinemos cada um desses fatores.

A centralização tributária e a brecha vertical

Um primeiro fator determinante da BV resulta da conjugação da centralização tributária com a descentralização de encargos. Não vamos nos deter aqui na questão da descentralização, 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 esse processo se aprofundou e se consolidou nas duas últimas décadas, em boa parte devido à relativa fragilização dos governos centrais, levando à conseqüente ampliação da participação dos GSN no gasto final efetivo do setor público.

Dada a crescente descentralização dos encargos, é a persistência de uma atribuição de impostos centralizada que constitui um determinante básico da BV. Na literatura clássica sobre tributação e federalismo, há um razoável consenso normativo quanto à conveniência de atribuir determinados impostos ao governo central, principalmente, o imposto sobre a renda e o IVA. De forma simples, o argumento refere-se, basicamente, aos custos que se colocam para os agentes econômicos quando têm que atender às diversas legislações, e à possibilidade de que impostos relevantes, quando submetidos ao controle de governos subnacionais, venham a gerar importantes efeitos prejudiciais à eficiência econômica. À medida que os governos exerçam sua autonomia na definição de alíquotas e, principalmente, de bases tributárias, podem induzir modificações na localização da atividade produtiva e nos fluxos de comércio, que tornam menos eficiente a atividade produtiva no país. Um caso mais grave desse mesmo problema ocorre quando a política fiscal dos governos se orienta para a competição fiscal, ou seja, a interferência na localização da atividade produtiva e nos fluxos de comércio é intencionalmente buscada através da manipulação de bases e alíquotas através de incentivos e benefícios fiscais.

Para os fins deste trabalho, o ponto importante é que entre aqueles impostos que a teoria tributária considera tipicamente centrais destacam-se os grandes impostos que são nucleares nos modernos sistemas tributários: renda, vendas (em geral, um imposto sobre valor adicionado) e, em certos casos, os *excises*, impostos específicos sobre produção. Desconsiderando-se as amplas tributações sobre a folha de pagamento, que é, na maioria dos países, vinculada ao financiamento dos sistemas de pensões e seguridade social, os impostos citados, em conjunto, determinam algo entre 70 e 90% das receitas tributárias da maior parte dos países.³ Conseqüentemente, a distribuição intergovernamental de receitas vai ser definida pela forma como se resolve o controle e a apropriação daqueles três impostos. Dela depende a dimensão da BV, o grau em que o governo central se apropria ou controla uma parcela da carga tributária estruturalmente superior aos seus próprios gastos (exceto transferências), enquanto os GSN conseguem receita fiscal própria sistematicamente inferior aos seus gastos.

Há, contudo, um aspecto essencial a ser considerado nessa questão. O que se exige efetivamente, para evitar os efeitos negativos usualmente associados ao controle estadual

² Como veremos adiante, isso 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.

³ Os impostos menores têm, em geral, atribuição razoavelmente semelhante na maioria dos estados.

sobre esses impostos, é que a federação garanta a uniformidade do imposto no território nacional, ou seja, a definição de base, alíquotas e regras administrativas do imposto, e não que a arrecadação e a apropriação da receita seja federal. No caso alemão e australiano, por exemplo, o IVA é um imposto nacional uniforme, os estados não tem autonomia individual para alterar a legislação. No entanto, na Alemanha, o imposto é arrecadado pelos estados, e tanto lá quanto na Austrália, a receita do imposto é compartilhada com os estados e municípios. Na Austrália, a totalidade da arrecadação do IVA é distribuída aos estados, o que é o melhor exemplo de separação entre legislação do imposto (federal e uniforme) e apropriação de receita.

Em diferentes medidas, 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 todo o pós-guerra, o predomínio dos governos centrais ampliou muito essa tendência ao controle, por eles, das bases tributárias mais fortes e dinâmicas. O Imposto de Renda foi federalizado em todas as Federações relevantes,⁴ e o mesmo ocorreu, embora com importantes exceções, com os impostos indiretos principais. Dessa forma, houve uma tendência a centralizar não apenas a legislação, *mas* efetivamente a *apropriação inicial da receita*, o que ampliou muito o espaço para os governos centrais controlarem o gasto do setor público total.

Ao longo da segunda metade do século, na maior parte das Federações, ocorreu uma forte pressão dos governos subnacionais para que o governo central cedesse uma parcela maior da receita. Isso ocorreu, em geral, preservando-se a uniformidade da legislação e ampliando o compartilhamento dos impostos principais com os GSN.

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 anteriormente. A dimensão dos recursos fiscais que os GCs continuam a controlar na maior parte das Federações exige que se considere outras 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 pela redução das disparidades horizontais; e
- 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.

A *primeira prerrogativa* refere-se ao papel do GC de reduzir as disparidades horizontais entre jurisdições, no que se refere à capacidade fiscal. Em toda Federação, há algum grau de disparidade na capacidade econômica das diversas jurisdições intermediárias e locais. Conseqüentemente, a capacidade dessas jurisdições de obter autofinanciamento, qualquer que seja a distribuição de impostos entre níveis de governo, reflete essa disparidade. Em conseqüência final, a capacidade autônoma de cada um desses governos de suprir os serviços demandados pelos cidadãos, ou exigidos pelas normas legais do país, também difere de forma bastante proporcional à disparidade no nível de desenvolvimento e capacidade econômica. Para prover um mesmo nível de serviços públicos, os estados mais pobres teriam

⁴ De forma geral, nas Federações que se constituíram por agregação de entidades preexistentes, a exploração do imposto sobre a renda foi iniciada pelos governos estaduais, ainda que de forma tímida, e sua expansão, a partir dos anos 1930, coincidiu com a entrada e posterior predomínio do governo central na exploração do imposto.

que impor uma carga tributária mais elevada aos seus cidadãos, em relação àquela incidente sobre os cidadãos de estados ricos.

Esses fatos universais colocam um problema básico de equidade, no sentido do acesso de cada cidadão da Federação a um mesmo padrão mínimo de serviços, sem que ele tenha que arcar com um custo tributário mais elevado do que a média dos demais cidadãos. A importância atribuída a esse problema difere profundamente entre as Federações existentes. Algumas colocam a equidade como valor básico, que sobredetermina a maior parte das outras questões. Outra – referência básica são os EUA – não inclui esse conceito entre seus valores fundamentais.⁵

Tudo isso exige que, pelo menos, uma parte das transferências verticais seja comandada por um critério redistributivo e equalizador e que 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 (ou seja, para cada governo exatamente aquilo que foi arrecadado na sua jurisdição), a capacidade de gasto final desses governos teria o mesmo perfil que a capacidade econômica: estados mais ricos teriam maior capacidade de prestar serviços públicos (ou, como alternativa, podendo prestar o nível médio de serviços com uma pressão tributária muito menor sobre seus cidadãos).

Nesse caso, não é suficiente que o GC controle apenas a legislação sobre os impostos, como vimos antes 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. Nesse tipo de ação, o governo federal entrega para governos mais pobres recursos que eles não poderiam arrecadar a partir de suas bases tributárias.

A *segunda prerrogativa* dos governos centrais é mais polêmica e representa, de certa forma, uma herança do estado central fortemente intervencionista de meados do século XX. Trata-se da existência, bastante diferenciada entre as Federações, de um certo *poder discricionário* do GC, manifesto na sua capacidade de transferir para os GSN uma parte da receita fiscal impondo condicionalidades, visando seja a realização de programas de seu interesse, seja a subordinação da atividade dos GSN à implementação de programas de âmbito nacional. Um exemplo bastante freqüente é a existência de programas desse tipo nas áreas de saúde e educação. Os elementos típicos desses arranjos são uma legislação uniforme sobre qualidade e acesso aos serviços oferecidos, financiamento e, em algum grau, a gestão, controlados pelo governo federal, bem como a execução total ou predominantemente realizada pelos governos subnacionais. No caso brasileiro, o exemplo típico é o SUS.

Esses casos constituem o que vamos chamar aqui de *Programas Nacionais*: sistemas de transferências normalmente oriundas do governo central, para financiar serviços que quase sempre são realizados exclusivamente pelos governos subnacionais, detendo o governo central um significativo poder de estabelecer parâmetros e *standards* de serviços, assim como de realizar a gestão e o planejamento desses serviços.

A suposição básica que orienta esse arranjo é a de que a execução do serviço deve ser descentralizada, para se obter maior eficiência, mas a legislação e, em geral, a gestão da intervenção estatal deve ficar sob controle central. Por isso, o governo federal não executa os serviços, embora, através principalmente do controle sobre os recursos, garanta a uniformidade de padrões e a distribuição dos serviços em todo o território nacional.

⁵ Note-se que não estamos discutindo aqui a igualdade de direitos dos cidadãos num sentido amplo, mas a igualdade no que se refere aos serviços que são supridos através de seus governos.

O grau em que os serviços públicos são submetidos ao formato de *programas nacionais* tal como descrito é um dos principais fatores que determinam a autonomia dos governos subnacionais. Existe um dilema muito claro nesse caso. Quanto maior a autonomia, menor pode ser a uniformidade dos padrões de serviços oferecidos pelo setor público e maior a possibilidade de iniquidade. A obtenção de um tratamento mais equitativo entre os cidadãos, através da exigência de padrões mínimos uniformes em todo o país, evidentemente, reduz a autonomia de cada governo para escolher suas prioridades orçamentárias.

Um resumo: determinantes básicos das transferências verticais

Essas três causas básicas – eficiência tributária, necessidade de equalização horizontal e preferência por programas nacionais de prestação de serviços – é que determinam a existência de várias formas de transferências nas Federações modernas. A brecha vertical existe, em parte, porque é mais eficiente que o governo federal arrecade os recursos. Nesse caso, é suficiente que eles sejam meramente “devolvidos” aos governos subnacionais. No Brasil, é o caso da cota-parte do ICMS e do IPVA, além de alguns outros. Mas a brecha vertical existe, também, porque o governo federal precisa controlar recursos para cumprir essas duas funções básicas que só ele pode executar numa federação: reduzir disparidades horizontais e garantir que o setor público ofereça determinados serviços de maneira uniforme.

A dimensão do primeiro fator é determinada, em geral, por fatores técnicos relativos ao peso dos impostos mais relevantes (renda e IVA) no sistema tributário, e pela opção da Federação por entregar a governos superiores a administração de determinados impostos. Já o segundo e terceiro fatores estão condicionados por questões políticas. A redução de disparidades exige que uma parcela da carga tributária seja reservada para distribuição segundo critérios redistributivos. As Federações se diferenciam muito quanto ao montante dessa parcela. No Brasil, esse papel é exercido pelos fundos de participação de estados e municípios, e os recursos abrangem aproximadamente 8% da carga tributária. Finalmente, os programas nacionais decorrem da escolha política da Federação entre autonomia e uniformidade. Quanto mais a uniformidade é valorizada, maior tende a ser o poder do governo federal e menor a autonomia dos governos subnacionais.

1.1.2 *O problema do equilíbrio vertical*

É um fato básico, portanto, que em todas as Federações exista esse tipo de “desajuste” estrutural entre receitas e despesas por nível de governo. A forma essencial para resolvê-lo é constituir um amplo sistema de transferências verticais, que se torna também um elemento estrutural em todas as Federações. Adiante, iremos discutir as características e funções dessas transferências. Antes disso, contudo, é necessário abordar uma questão mais geral e bastante complexa: como é possível definir a dimensão da brecha vertical, ou seja, como numa Federação é estabelecido qual o montante total das transferências verticais necessárias para adequar recursos a encargos? Não há uma resposta simples e fácil para essa questão. A própria pergunta, evidentemente, já sugere uma possível resposta: o montante a ser transferido deveria resultar de uma avaliação dos encargos atribuídos a cada nível de governo, sendo a apropriação final dos recursos adequada à provisão mais eficiente desses serviços.

Essa avaliação aparentemente mais objetiva deveria, idealmente, partir de uma estimativa do custo de provisão dos encargos atribuídos a cada nível de governo – os quais devem ser comparados com a receita tributária obtida por cada nível – decorrente da atribuição de impostos vigente. Há enormes dificuldades em ambos os lados dessa equação. A avaliação de custos é viável apenas nos casos em que os países adotam parâmetros ou *standards* rigorosos de uniformidade nos serviços. Quanto mais heterogênea a qualidade e a

natureza dos serviços prestados em cada jurisdição, mais difícil é qualquer estimativa e arbitragem de um valor médio que seja considerado justo e necessário. Se não há *standards* – o que significa dizer, se a Federação prioriza autonomia e liberdade de escolha dos padrões de serviços para as unidades federativas –, não há base objetiva para definição da BV a partir dos custos de provisão. Mesmo quando há padrões uniformes, é provável existirem diferenças regionais de custo que podem ser relevantes, mesmo em Federações desenvolvidas. Uma alternativa razoável – que preserva a autonomia e a individualidade dos governos, permitindo obter um parâmetro de distribuição – é avaliar o montante necessário para a provisão de um nível mínimo de cada serviço básico, incluindo as necessidades de investimento em cada setor.

Evidentemente, nessa avaliação é destacado o problema da equidade entre governos. Para prover um mesmo nível de serviços, governos com diferentes capacidades econômicas terão que empreender esforços fiscais muito distintos. É mais fácil para o estado mais rico da nação prover serviços de boa qualidade. Assim, o problema da função redistributiva do governo central é parte essencial desse processo. Uma vez estabelecido um padrão mínimo de serviços, pode-se obter o montante necessário de recursos para sua provisão, que pode ser definido em termos per capita para todo o país ou pode ser detalhado regionalmente, tendo em vista diferença de custos. Num segundo momento, esse montante deverá ser distribuído de forma redistributiva, tendo em conta a capacidade fiscal de cada um dos governos que compõem a Federação.

Outra forma de abordar o problema é comparar as Federações com os estados unitários. Nestes, o processo orçamentário unificado estabelece prioridades de gasto a cada exercício, definindo quanto vai ser gasto com educação, saúde, infra-estrutura, defesa etc. Uma decisão de ampliar o gasto com educação irá se refletir na canalização de maiores recursos para departamentos e órgãos do governo que respondem por esse setor, em todo o país.

Em uma Federação, embora não exista um orçamento unificado, continua, de certa forma, sendo necessária essa função de avaliação global de prioridades entre as funções exercidas pelos diversos governos. Uma maior prioridade para uma certa função, ou, alternativamente, uma elevação de custos para prover um determinado serviço, deve, necessariamente, resultar em deslocamento de recursos do país para os governos que respondem por aquela função. Tendo em vista que na atualidade é bastante restrito o espaço para aumento da carga tributária, em todas as federações o problema passa a ser, necessariamente, de redistribuição dos recursos dados entre os diversos governos. Além disso, como em Federações os encargos se distribuem entre três níveis de governo dotados de alguma autonomia, quando ocorre deslocamento ou transferências de encargos de um governo para o outro – como é o caso nos processos de descentralização –, é necessário rever a distribuição de recursos adequando-a ao novo perfil de encargos.

Em algumas Federações, são desenvolvidos mecanismos institucionais específicos para fazer esse tipo de análise. Na Alemanha, reúne-se a cada cinco anos, um conselho intergovernamental que avalia as modificações ocorridas nos custos e na dimensão dos encargos, resultando disso, eventualmente, um ajuste na distribuição do IVA federal entre os três níveis de governo. Na Índia, a cada cinco anos é indicada uma comissão de especialistas – Finance Commission – que avalia a situação financeira do governo federal e dos estados, para então recomendar que um dado percentual das receitas totais federais (atualmente, de 32,5%) seja entregue aos estados.

Em outras Federações, esse processo é operado através das negociações intergovernamentais, realizadas diretamente entre as burocracias nos países que se caracterizam pelo chamado federalismo executivo (como o Canadá), ou então envolvendo os parlamentos na elaboração dos orçamentos. O ponto relevante é que, seja através de órgãos especializados, seja através da negociação política intergovernamental e inter-regional, o que se faz necessariamente é confrontar encargos e custos das diversas funções e, de alguma forma, chegar ao mesmo resultado obtido num país unitário, estabelecendo prioridades no atendimento das diversas funções e endereçando os recursos para os níveis de governo que os executam.

No mundo real das Federações, na maior parte dos casos, a dimensão das transferências verticais tem sido definida por processos interativos de ajustamento. Em geral, a atribuição de impostos tende a ser mais rígida, com poucos casos em que essa atribuição tenha sido descentralizada significativamente. A crescente descentralização de encargos tem levado a constantes redefinições da parcela transferida, através de crises periódicas nas relações fiscais intergovernamentais, muitas vezes, precedidas de fortes desequilíbrios orçamentários em algum nível de governo. O padrão básico tem sido: dada a distribuição de competências tributárias, que define a distribuição inicial dos recursos, as mudanças nos encargos efetivos determinam mudanças na parcela vertical transferida a partir dos recursos controlados pelo governo central.

Uma situação relevante é aquela das Federações onde existe elevada disparidade entre jurisdições, não só no âmbito do desenvolvimento econômico (e, portanto, da capacidade fiscal), como no dos padrões de qualidade e de acessibilidade dos serviços básicos prestados, mas também em relação ao nível de custo (principalmente, salários) da prestação desses serviços. Nessa situação, da qual muito nos aproximamos no Brasil, é particularmente difícil realizar a avaliação objetiva do montante de recursos necessários ao ajuste vertical. Entre muitos outros problemas, em geral, não existem nem informações estatísticas mínimas para permitir a avaliação. Diante disso, a definição da distribuição vertical acaba sendo obtida em bases estritamente políticas, gerando os conhecidos processos de “sístole/diástole” em que, num dado momento, os governos subnacionais estão fortalecidos, e alteram a distribuição a seu favor, e noutro momento é o governo federal que está fortalecido, invertendo a situação. No Brasil das últimas décadas tivemos dois exemplos típicos dessas duas situações. A primeira ocorre em 1988, quando o governo federal do regime militar agonizava diante dos governadores e prefeitos legitimamente eleitos, que detinham grande força política. O outro momento ocorre a partir de 1994, quando o governo federal estava fortalecido pelo sucesso da estabilização e foi capaz de impor aos estados um ajuste fiscal pesado, no contexto da renegociação da dívida.

Esses exemplos indicam que toda Federação deve buscar o desenvolvimento de mecanismos, instituições e instrumentos que permitam operar de forma eficiente as negociações intergovernamentais necessárias para avaliar a brecha vertical e definir o montante de transferências necessário para fechá-la.

Vamos analisar de forma breve a questão do equilíbrio vertical no Brasil, no capítulo 5 deste Caderno.

1.1.3 *Os tipos básicos de transferências*

Para atender aos três motivos apontados anteriormente, que determinam a brecha vertical e tornam necessárias transferências, as federações recorrem a diversos tipos de transferências. Duas diferenciações básicas são importantes:

- transferências livres *versus* transferências condicionadas; e
- transferências legalmente definidas *versus* transferências voluntárias.

As *transferências livres* são entregues aos governos subnacionais como recursos a serem livremente dispostos pelo seu processo orçamentário. A decisão sobre no que gastar os recursos é exclusiva das sociedades locais, através de seus parlamentos. Já as *transferências condicionadas* não são disponíveis para livre alocação pelo orçamento local. Os recursos tem que ser necessariamente empregados em setores, funções ou até mesmo em projetos específicos. É evidente que o dilema básico aqui subjacente refere-se ao grau de autonomia. As transferências condicionadas são o único instrumento de que a Federação dispõe, através do governo federal, para influir e controlar a atuação dos governos subnacionais, nas áreas em que considere necessário.

As *transferências legais* têm regras relativas aos montantes de recursos que o governo superior deve transferir para os governos inferiores, determinadas por lei ordinária ou pela Constituição do país. Elas representam, do ponto de vista dos governos receptores, uma maior garantia de financiamento, já que não ficam sujeitas às mudanças ocorridas no processo orçamentário dos governos superiores. Uma forma muito usual dessas transferências é o compartilhamento dos impostos principais. Em contraposição, as *transferências voluntárias* resultam do processo orçamentário dos governos superiores, ano a ano, e não decorrem de qualquer exigência legal. É uma ação voluntária do governo superior dedicar uma parte dos recursos de seus orçamentos para serem transferidos aos governos subnacionais. Em algumas federações, como a Austrália, esse tipo de transferências tem um papel muito relevante, indicando a importância do orçamento federal no financiamento dos governos subnacionais. É evidente que, quanto maior o peso das transferências legalizadas, menos flexível é o processo orçamentário dos governos superiores. Em contraposição, quanto maior o seu peso, maior é a garantia de recursos para os governos subnacionais.

Podemos agora combinar todas essas idéias num esquema simples que expresse o *conjunto de todas as transferências verticais que têm como finalidade geral fechar a brecha vertical (ajuste vertical)*. Propomos quatro categorias básicas de transferências, que se diferenciam pelas funções que cumprem, e as associamos aos atributos de formato legal (legalmente definidas e voluntárias) e grau de condicionalidade. De forma geral, cada uma das múltiplas transferências que existem nas Federações atuais pode ser enquadrada em uma dessas categorias.

		Definidas legalmente			voluntárias	
TRF	ajuste vertical	I-----I			I-----I	
		DE V	+	PR	+	COND
		I-----I			I-----I	
		TL = Receita livre			TC = Receita condicionada	

a) Transferências livres: devolutivas e redistributivas

Uma primeira parcela dos fluxos verticais é o que chamaremos de devolução tributária (DEV), ou seja, o governo superior arrecada e devolve para o nível de governo inferior, recursos que este poderia ter arrecadado caso tivesse atribuição para tanto. Exemplo típico no Brasil é o ICMS arrecadado pelos governos estaduais e entregue aos municípios. Nessa situação, o objetivo exclusivo é a uniformidade do imposto, e o GC transfere para os estados a receita que é arrecadada na sua jurisdição,⁶ ou parte dela. Na quase totalidade dos casos, não se trata de transferências voluntárias, mas de direitos legais garantidos ao GSN. Da mesma forma, o mais usual é que estes recursos sejam receita livre, sem condicionalidades. A presença desse componente nos arranjos tributários reflete, fundamentalmente, um certo compromisso entre a manutenção de um imposto uniforme a nível nacional ou estadual, sob administração do GF ou dos Governos Estaduais GE, e a ampliação da receita autônoma dos GSN.

Quanto maior a parcela das transferências totais que assuma esse caráter, mais a distribuição horizontal resultante vai refletir os diferenciais de capacidade econômica. Em contrapartida, evidentemente, os GSN, embora ampliem sua receita com esses recursos, não têm controle sobre a definição de base, alíquotas, isenções etc. O que é essencial apreender é que essa situação de devolução implica que a receita seja entregue ao estado onde foi gerada (referimos isso como um critério de “derivação”) e que, portanto, governos mais ricos receberão receitas maiores e vice-versa.

Transferências redistributivas

Uma segundo tipo básico é dado pelas transferências *redistributivas*: são entregues aos governos inferiores sem qualquer correspondência com o que poderiam ter arrecadado a partir de suas bases tributárias e visam reduzir as desigualdades horizontais em capacidade de gasto. O procedimento mais comum é que uma parte das receitas federais seja reservada, por lei ou mesmo por preceito constitucional, especificamente para essa finalidade. Chamamos a esse bloco de recursos parcela redistributiva (PR). Essas são as transferências que correspondem à primeira prerrogativa básica dos governos centrais que indicamos no item anterior, a responsabilidade pela equidade horizontal. Vamos retomar esse tema no item 1.1.4, onde discutiremos as características dos sistemas que operam essas transferências.

⁶ Um exemplo é o imposto sobre a renda de empresas, na Alemanha. No Brasil, a cota parte do ICMS municipal e a participação no IPVA, além de, alguns anos atrás, o ITR arrecadado pelo governo federal e devolvido aos municípios.

Em geral, esses dois tipos de transferências entregam para os GSN recursos totalmente livres de condicionalidades, formando, juntamente com as transferências devolutivas, o que chamamos de *transferências livres* (TL). A lógica básica, nos dois casos, é fortalecer os orçamentos desses governos, ou seja, prover recursos que as comunidades locais possam alocar livremente para atender às suas necessidades. A parcela PR sempre existe, em todas as Federações, já que alguma função de equalização conduzida pelo GC é sempre presente. Já a parcela “devolvida” DEV pode não existir, no caso em que todos os recursos que são transferidos como TL – portanto livres de condicionalidades – obedecem a um critério redistributivo. Nesse caso, na equação principal, DEV pode ser nulo ou mínimo.

b) Transferências condicionadas e autonomia dos GSN

Abordamos anteriormente as transferências que são, pela sua própria natureza e objetivos, recursos livres para o orçamento dos GSN; todas elas, em geral, definidas por dispositivos legais que determinam bases e percentuais. Além dessas transferências, em todas as Federações existem também as *transferências sujeitas a condicionalidades*, que correspondem à segunda prerrogativa dos governos centrais que indicamos no item anterior.

Esse tipo de transferência se caracteriza pelo fato do GSN não poder decidir livremente sua aplicação. Sua presença é uma constante em todas as Federações, ainda que varie muito tanto a sua dimensão relativa quanto o grau de discricionariedade de que dispõe o GC na sua alocação.

Seu traço distintivo é que os recursos vão subordinados a condições relativas a:

- setor, função ou mesmo projeto em que devem ser aplicados;
- padrão dos serviços e/ou condições de acesso e elegibilidade aos serviços;⁷ e
- eventual obrigação do GSN de apresentar contrapartida; ou seja, participar respondendo por parte do custo de provisão.

Embora haja múltiplas alternativas e combinações desses quesitos, os casos mais comuns e relevantes se reduzem a quatro:

a) programas amplos, com vinculação setorial ou funcional, destinados a financiar *programas nacionais* executados predominante ou exclusivamente pelos GSN. São muito freqüentes na área social e de infra-estrutura. A forma tradicional e mais comum envolve um montante predeterminado de recursos, definido de forma *ad hoc*, devido às dificuldades de se montar uma fórmula para calcular os recursos necessários. São muito freqüentes mecanismos de correção de montantes históricos por índices de preço ou de produto. A quantidade de serviços gerada depende do montante de recursos predefinidos, dados os preços unitários dos serviços, e eles têm, em geral, caráter permanente. Esse tipo corresponde ao que é usualmente chamado *block grant* na literatura.

b) programas amplos, vinculados por setor, destinados a reduzir em alguma medida o preço unitário da provisão de um determinado serviço para a jurisdição. Utiliza a

⁷ Por exemplo, os governos subnacionais que recebem os recursos podem ser obrigados a atender qualquer cidadão da Federação, independentemente de onde ele resida, em igualdade de condições. É vedada a discriminação contra cidadãos não-residentes na jurisdição.

técnica dos chamados *matching grants*, através dos quais o financiamento é definido como uma fração do preço unitário do serviço.

$$\text{Trasnfr}_{\text{unit}} = m.P_s \quad \text{onde } m <= 1$$

O valor de m , entre 0 e 1, determina o grau em que o GC pretende induzir uma ampliação da prestação do serviço (ou evitar uma redução, devido ao deslocamento de recursos para outras finalidades) reduzindo seu preço P_s para o GSN. Uma primeira alternativa seria dar prioridade ao atendimento de toda a demanda gerada ao preço “subsidiado”, com o que o volume total de recursos passaria a ser uma variável subordinada, uma “conta em aberto”. Quanto mais serviços gerados pelo GSN, maior a transferência. Se os recursos forem limitados, uma oferta de serviços acima do que é viabilizado pelo montante total terá de ser plenamente financiada com recursos locais, a preços de mercado.

Esse segundo modelo, uma prática típica dos EUA, permite obviamente o grau máximo de focalização e de mínima autonomia. O recurso não está de fato disponível para o GSN, apenas o preço unitário do serviço fica reduzido. Se ele não presta o serviço, não recebe recursos. No primeiro modelo, é muito mais amplo o espaço para autonomia dos GSN. Em geral, as vinculações tendem a ser setorialmente genéricas, permitindo que, dentro desses limites, o orçamento e a gestão locais possam adequar o gasto aos seus desígnios.

c) recursos para projetos específicos, mesmo de grande porte, sendo o GSN obrigado a uma contrapartida em percentagem do valor total, o que é chamado no jargão de *cost sharing*. Ele é semelhante ao caso “b”, para as situações em que não há prestação unitária de serviços, tratando-se quase sempre de investimentos.

d) recursos para projetos específicos, negociados caso a caso entre GSN e GC, usualmente, no âmbito do orçamento anual.

É conveniente que façamos a distinção entre dois tipos de transferências condicionadas, com base no grau de determinação legal que elas assumem. Como a equação apresentada indica graficamente, podemos separar as transferências condicionadas em geral entre aquelas que são exigidas por normas legais e constitucionais – a que chamamos COND – e aquelas que são essencialmente resultado de uma decisão orçamentária do governo federal, tomada ano a ano, a que chamamos *transferências voluntárias* (VOL).

Na maioria das Federações uma parte maior ou menor dos fluxos verticais que fecham a BV não é regulamentada por lei, o que significa dizer que não são transferências de alguma forma obrigatórias. Essas transferências significam, de fato, recursos do governo central, controlados pelo seu orçamento, que são alocados aos GSN como resultado das pressões e demandas que, em cada ciclo se inscrevem no orçamento. Sua dimensão e distribuição entre GSN são decididas em tempo de orçamento, inexistente qualquer regra para sua alocação e, em geral, assumem um caráter altamente discricionário e seletivo. Essas transferências são, por natureza, vinculadas a projetos e setores específicos; portanto, são transferências tipicamente condicionadas. No Brasil, sua dimensão é pequena (não mais que 8%, em média, das transferências totais).

É por certo evidente que, sendo de fato recursos livres do orçamento federal, esses fluxos são fortemente influenciados pelo contexto político de curto prazo, freqüentemente funcionando como moeda de troca política, canalizados para GSN que têm afinidades políticas com o partido no poder central etc. Em que pese tudo isso, as transferências voluntárias constituem uma parcela relativamente estável (no agregado) dos fluxos verticais e, portanto, são uns dos componentes que contribuem para fechar a BV.

As transferências condicionadas dos tipos *a* e *b* descritas anteriormente – programas nacionais amplos, *block grants* ou *matching grants* – tendem a ser, com mais freqüência, legalmente definidas e regulamentadas. Já aquelas dos tipos *c* e *d* tendem a ser tipicamente *voluntárias*, os governos subnacionais têm que negociar sua concessão em ministérios e em agências do governo federal. Outro caminho, muito conhecido no Brasil, é através da atuação do parlamento, colocando rubricas, programas e projetos no orçamento federal (“convênios” e “emendas parlamentares”).

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

É evidente que, para um dado montante de transferências condicionadas, quanto maior a participação das voluntárias, menor é a autonomia e a garantia de recursos para os governos subnacionais. Se as transferências condicionadas são legalizadas, esses governos estão menos sujeitos a imprevistos e decisões políticas de curto prazo.

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

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

Tudo o que já foi colocado sobre o governo central em sua relação com GSN, aplica-se, em princípio, para os governos intermediários em sua relação com os governos locais. Em alguns países, eles têm uma atuação relevante como transferidores de recursos, seja na função de arrecadadores substitutos, seja como meros repassadores de recursos oriundos do GC, seja,

ainda, como doadores voluntários de recursos. No Brasil, essas três funções estão presentes nos governos estaduais.

1.1.4 *Sistemas de transferências redistributivas – dois modelos*

Como já foi indicado, as transferências redistributivas existem em virtualmente todas as Federações, e, em todas elas, são regulamentadas por dispositivos legais ou até constitucionais. É muito freqüente que se constituam efetivamente sistemas normativos que regulam essa importante função, alguns deles caracterizados por elevada complexidade.

Tais sistemas contêm sempre, de alguma forma, os seguintes elementos:

- 1) a definição de uma fonte de financiamento;
- 2) a definição dos parâmetros básicos nos quais se apóia a distribuição dos recursos;
- 3) a definição do(s) critério(s) de equidade a serem aplicados; e
- 4) a definição de algum órgão público responsável pela sua operação.

A fonte de financiamento pode ser, mais freqüentemente, parte ou a totalidade da arrecadação de um imposto federal. No Brasil, por exemplo, os fundos de participação são financiados por percentuais fixos do imposto de renda e do IPI. Nesse caso, a dotação de recursos é predeterminada. É possível também que o sistema estabeleça prioritariamente um critério de equidade, o qual, sendo aplicado, possibilita ter como resultado uma certa dotação necessária de recursos fornecida pelo governo federal. Nesse segundo caso, o critério comanda e o montante de recursos é variável subordinada que depende da dimensão das disparidades inter-regionais.

Quanto à definição dos parâmetros, existem basicamente dois modelos para operar transferências redistributivas. O primeiro, que podemos chamar tradicional, faz uso de parâmetros macroeconômicos como renda per capita, indicadores de pobreza, de grau de desenvolvimento humano ou econômico e carências de infra-estrutura. A distribuição básica entre os governos é feita em base per capita, mas ponderada por algum desses indicadores, de forma que, por exemplo, governos com indicadores de pobreza maiores ou renda per capita menor receberão maiores recursos. O nosso Fundo de Participação dos Estados, por exemplo, foi concebido segundo esse modelo. Ele distribuía os recursos entre os estados em termos per capita, mas ponderados pelo inverso da renda per capita, de forma a conceder mais recursos aos mais pobres.

O segundo modelo, mais moderno, é composto pelos chamados *sistemas de equalização*. Nesse caso, é adotada como parâmetro básico a receita potencial per capita dos governos. Como essa receita mede diretamente a capacidade de gasto dos governos, é utilizada como base para identificar quais governos precisam receber recursos equalizadores. Note-se que no caso dos sistemas tradicionais, o objetivo é, em última instância, o mesmo: aproximar as capacidades de gasto per capita. A diferença é que nos modelos tradicionais é adotado um método indireto, utilizando-se indicadores macroeconômicos para ponderar a distribuição. Nos sistemas de equalização, é feita a mensuração direta da receita que cada governo pode obter de suas fontes próprias e, em seguida, esse dado é utilizado para orientar a distribuição equalizadora dos recursos.

Em terceiro lugar, os sistemas de equalização exigem a definição de um critério básico de equidade. Aqui, também temos duas alternativas. Primeiro, o sistema mais usual, que o de

equalizar a capacidade de gasto per capita entre os governos. Essa opção ignora as diferenças existentes em termos de custos e necessidades entre os governos. O objetivo ideal do sistema seria a situação em que todos os governos teriam o mesmo montante em dinheiro para gastar, para cada cidadão de sua jurisdição. A outra alternativa é o critério de equalizar as dotações de recursos com base também nas necessidades fiscais dos governos; ou seja, considerando as diferenças em custo para provisão dos serviços (dispersão territorial da população, por exemplo), assim como nas necessidades (dimensão da população idosa ou em idade escolar). Nessa opção, as dotações distribuídas aos governos são ponderadas não apenas pela avaliação da receita própria, mas também pelos custos e necessidades. Atualmente, apenas a Austrália aplica esse segundo critério, que é muito mais complexo e demandante de informações e elaboração estatística. As demais federações avançadas que adotam sistemas de equalização – Canadá e Alemanha, principalmente – utilizam o critério de equalizar a capacidade de gasto per capita.

Finalmente, no que se refere à gestão do seu funcionamento, os sistemas de equalização admitem dois formatos. No mais comum, a própria área fiscal do governo – o Ministério das Finanças (da Fazenda, no Brasil) – aplica o sistema, calcula as dotações e faz a distribuição (Alemanha, Canadá). Contudo, alguns países, como Índia e Austrália, criaram órgãos públicos especiais dotados de elevada autonomia, no formato de comissões, que fazem todo o trabalho de análise, desenvolvimento e aplicação de critérios e métodos de distribuição, consultando os governos subnacionais quando necessário.

Essa breve descrição dos sistemas que operam transferências redistributivas é apenas uma iniciação ao tema. Mais adiante, serão aprofundados todos os detalhes sobre os fundos de participação no Brasil e sobre os sistemas de equalização, com detalhamento dos aspectos teóricos e metodológicos.

1.2 Avaliação do sistema brasileiro de partilha

Iremos analisar aqui alguns aspectos do sistema brasileiro de transferências, à luz dos conceitos mostrados no item 1.1. Apresentaremos uma breve descrição das transferências existentes, incluindo uma revisão histórica geral que visa apenas demarcar os principais fatos que deram origem a essas transferências. Comentaremos cada uma das principais transferências, segundo a classificação já apresentada.

Neste capítulo introdutório, iremos evitar o aprofundamento de detalhes relativos à história das diversas transferências e aos critérios técnicos que as comandam. Os demais capítulos deste relatório irão abordar mais detidamente as principais transferências, aprofundando esses aspectos, identificando os problemas e deficiências que tais transferência apresentam e discutindo alternativas de solução.

Esta introdução está dividida em dois tópicos. No primeiro, item 1.2.1, abordaremos todas as questões relativas à natureza e à função das transferências existentes, aplicando a tipologia conceitual que apresentada no item anterior. No item 1.2.2, discutiremos outro problema fundamental em todas as federações, também já tratado de forma introdutória anteriormente: a necessidade de que haja mecanismos e instrumentos que permitam a obtenção do equilíbrio vertical.

1.2.1 As transferências no federalismo fiscal brasileiro

A tabela a seguir apresenta as principais transferências existentes no sistema brasileiro, com os valores que elas apresentavam em 2000. Vale registrar que não houve modificações significativas nas dimensões relativas desses valores desde então, uma vez que a legislação pertinente não mudou.

A tabela mostra as principais transferências do governo federal para estados e municípios, assim como as transferências dos governos estaduais para os municípios. No total, o governo federal repassou naquele ano R\$ 66,7 bilhões para os governos subnacionais, sendo 53% para municípios e o restante para os estados. Deve ser observado que se trata de uma peculiaridade da Federação brasileira: nas demais Federações, são raras as transferências diretas do GF para municípios, uma vez que estes são subordinados aos estados e é preservada essa relação na movimentação financeira. Os estados ou províncias cuidam de repassar os recursos para os municípios.

Tabela 1.1

- PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS VERTICAIS NO BRASIL							R\$ milhd	
2000								
TIPO DE TRANSFERÊNCIA			GF P/ GE		GF p/ GM		GE p/ GM	
			valor	%	valor	%	valor	%
L I V R E S	DEVOLUTIVAS	IPVA					2.520	11,0
		COTA PARTE ICMS					18.226	79,4
	COMPENSATÓRIAS	IPI EXP.	1.500	4,8			335	1,5
		L KANDIR	2.436	7,8			810	3,5
	REDISTRIBUTIVAS	FPE	12.182	38,9				
		FPM			12.779	36,1		
CONDI CIONA DAS	PROGRAMAS NCIONAIS	FUNDEF	9.759	31,2	7885	22,2		
		SAL. EDUCAÇÃO	1.722	5,5	89	0,2		
		SUS	1.016	3,2	11.307	31,9		
	VOLUNTÁRIAS		2.704	8,6	1.957	5,5	850	3,7
TOTAL TRANSFERÊNCIAS			31.319	100,0	34.017	96,0	22.741	99,0
TRANSFERÊNCIAS TOTAIS			31.320	100	35.444	100	22.963	100

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

Fonte: elaboração do autor

Os estados transferem aos municípios nesse ano R\$ 22,7 bilhões, dos quais cerca de R\$ 1 bilhão é repasse de recursos recebidos do GF: 25% da Lei Kandir e do IPI-Exportação. Os municípios recebem, no total, R\$ 56,7 bilhões, sendo R\$ 34 bilhões do GF e R\$ 22,7 bilhões dos estados.

É interessante observar esses fluxos do ponto de vista do grau de condicionalidade. A tabela seguinte apresenta os mesmos dados, agrupados pela diferenciação entre transferências livres e condicionadas.

Tabela 1.2.

TRANSFERÊNCIAS VERTICAIS NO BRASIL - LIVRES E CONDICIONADAS POR NÍVEL DE GOVERNO R\$ BI 2000				
	GE		GM	
		%		%
GF	31.319		34.017	
livres	16.118	51,5	12.779	37,6
condicionadas	15.201	48,5	21238	62,4
GE			22.741	
livres			21.891	96,3
condicionadas			850	3,7
TRANSFS. TOTAIS	31.319		56.758	
livres	16.118	51,5	34.670	61,1
condicionadas	15.201	48,5	22.088	38,9

Fonte: tabela 1.1.

nas áreas de educação e saúde. Bastante significativo é o grau de condicionalidade das transferências estaduais para municípios. Elas são na quase totalidade recursos livres (com exceção apenas de 3,7% composto de “convênios”), o que mais uma vez indica o pouco ou nenhum poder dos governos estaduais para orientar e gerir os municípios, característica única da Federação brasileira. Em relação aos municípios, os governos estaduais atuam essencialmente como agentes arrecadadores.

Note-se que as transferências federais para estados se compõem de parcelas virtualmente iguais entre condicionadas e livres. Aquelas para municípios, por outro lado, são predominantemente condicionadas. Nos dois casos, as transferências condicionadas expressam o papel do GF de financiador de programas nacionais

FLUXO RESUMIDO DAS TRANSFERENCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

GOVERNO FEDERAL												
PARA ESTADOS E ATRAVES DOS ESTADOS PARA MUNICIPIOS								DIRETO PARA MUNICIPIOS				
BRUTA	12,2	1,5	0,0005	1,02	2,4	9,7	1,7	2,7				
	FUNDO PART. ESTAD.	IPI EXP	IOF OURO	SUS	LC87	FUNDEF	SAL. EDUC.	DISCRI- CIONÁ- RIAS	ORÇA- MEN- TO GE			
DISP.	12,2	1,2	0,0005	1,02	1,63	9,8	1,5	1,9				
BRUTA	0,34	0,81	18,23	2,5201	0,85	7,63	1,96	11,3075	0,112483	1,313635	12,78	0,31
	IPI EXP	LC 87	COTA- PARTE ICMS	IPVA	DISC DO GE	FUNDEF	DISCRIC. DO GF	SUS	ITR + IOF	IRRF	FUNDO PART. MUNICS.	SAL. EDUC.
DISP.	0,34	0,81	18,23	2,52	0,85014	7,6	1,96	11,31	0,1	1,3	12,78	0,31

SIGLA DAS CORES:

	TRANSF. DO GF E P. SOCIAL
	TRANSF. DO GOV. ESTADUAL
	TRANSF. PELO FUNDEF

TOTAL UNIÃO ESTADOS = 31,22

TOTAL UNIÃO MUNICIPIOS = 35,41

TOTAL ESTADOS MUNICIPIOS= 22,74 (SALARIO EDUCAÇÃO do GE p/ MUNIC. Está incluído no total do GF).

Fonte:

Dado o peso dos recursos estaduais, os recursos totais obtidos pelos municípios são 61% livres de qualquer condicionalidade, o que demonstra um grau muito elevado de autonomia municipal.

Iremos, agora, analisar cada uma das modalidades de transferências existentes. A figura apresentada anteriormente oferece uma visão geral do sistema brasileiro de transferências, indicando a origem de cada um dos fluxos e os montantes envolvidos no ano de 2000.

As transferências livres

Os recursos transferidos que são de livre disposição⁸ pelos orçamentos dos GSN, no Brasil, são de três tipos. Dois deles já foram analisados no item 1: as transferências devolutivas e as redistributivas. A estas se soma outro tipo de transferência exclusivo do Brasil, normalmente, não existente nas demais Federações e, por isso, não incluída nas alternativas teóricas que analisamos no item 1.1: as transferências compensatórias. Vamos descrevê-las brevemente.

Transferências devolutivas

No Brasil, os casos relevantes em que governos de nível superior cumprem o papel de agente arrecadador, repassando recursos para governos em cujas jurisdições eles foram arrecadados, ocorrem todos na relação entre governos estaduais e municípios. Não há casos relevantes em que o GF cumpra esse papel.⁹ Os governos estaduais atuam como agentes arrecadadores em nome dos municípios no caso do ICMS, quando 25% da receita é propriedade dos municípios, e no do IPVA, em que 50% da receita devem ser devolvidos ao município que tem o registro do veículo. Note-se que a devolução tributária abrange 90% dos aportes de estados para municípios. Uma vez que se trata de um direito líquido dos municípios, garantido constitucionalmente, os recursos têm de ser livres de condicionalidades.

A parcela do ICMS – chamada de “cota-parte do ICMS” – é uma fonte muito importante de financiamento dos municípios. No agregado do país, ela responde por aproximadamente um terço dos recursos municipais. Tem grande peso para os municípios de maior porte e com atividade produtiva mais desenvolvida. Essa decisão de dar aos municípios direito aos recursos, mas evitar que o arrecadem diretamente, foi tomada já na reforma tributária de 1967. Esse mecanismo é relevante também porque ele não responde apenas pela distribuição dos 25% da arrecadação do ICMS. Juntamente com a cota-parte, obedecendo aos mesmos critérios, é distribuída a parcela de 25% dos recursos do IPI-Exportação e da Lei Kandir que cabem aos municípios. Iremos retomar essa transferência em detalhes no capítulo 3, para analisar seus critérios e os diversos problemas que ela apresenta.

Transferências compensatórias

Estas transferências são uma consequência do processo de desoneração das exportações brasileiras, iniciado em 1988. A pressão crescente para que o país parasse de exportar impostos, ampliando dessa forma sua competitividade, levou a duas “rodadas” de desoneração, uma em 1988 e outra em 1996. Nessas duas ocasiões os governos subnacionais pressionaram o governo federal para receberem alguma compensação pela perda de receita

⁸ Note-se que as transferências podem ser livres no que se refere à origem dos recursos. Elas não carregam condicionalidades. No entanto, a existência, no Brasil, de vinculações que incidem sobre a totalidade do orçamento subnacional, como a Emenda 29 da saúde, acaba por tornar condicionados recursos que podem ter sido transferidos de forma livre.

⁹ Ocorre apenas com o salário-educação, o ITR e o IOF-ouro, esses dois últimos, valores muito pequenos.

decorrente da eliminação da incidência do ICMS sobre exportações. Na primeira rodada, em 1988, foi criada a transferência conhecida como IPI-Exportação: 10% da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados passaram a ser transferidos aos estados, e 25% devem ser repassados aos municípios.

Em 1996, quando a desoneração foi estendida a bens primários e semi-elaborados, através da chamada Lei Kandir, foi criado um segundo dispositivo de compensações, independente do primeiro, o qual tem sido, desde então, fonte permanente de conflito entre GF e governos estaduais. Esse segundo componente, em contraste com o primeiro, não tem bem definida uma base de financiamento. Os valores a serem transferidos se originam do orçamento federal e devem ser negociados ano a ano, em penosas e custosas negociações entre governos.

Essas duas fontes de recursos, em 2000, compunham cerca de 10% das transferências recebidas pelos governos estaduais. Desse percentual, um quarto foi repassado aos municípios juntamente com a cota-parte do ICMS, obedecendo aos critérios desta. Note-se que, com isso, a compensação de perda por exportações só é feita rigorosamente na distribuição entre estados. Quando os recursos são distribuídos dentro do estado, já não há qualquer relação do montante que é concedido a cada município com a contribuição do município para o esforço exportador.

Embora não envolva recursos tão grandes como os fundos de participação ou o SUS, as transferências compensatórias constituem um dos aspectos problemáticos do sistema brasileiro de transferências, razão pela qual iremos retomar sua análise em detalhes no capítulo 5.

Transferências redistributivas

Finalmente, o mais importante componente das transferências livres no Brasil é dado pelos fundos de participação de estados e municípios; fluxos que cumprem em nossa Federação o papel descrito anteriormente como de redutores das disparidades inter-regionais em capacidade de gasto. A observação da figura anterior deixa claro que os fundos de participação são, de longe, as mais amplas transferências verticais no Brasil, compondo, em 2000, 38% das transferências totais originadas no GF.

Estas transferências foram criadas na reforma de 1967, basicamente com a finalidade de compensar os governos subnacionais pela forte centralização da arrecadação que resultou daquela reforma, principalmente, em função da ampliação do Imposto de Renda controlado pelo governo federal. Tal como então concebidos, os dois fundos de participação independentes – o de estados, FPE, e o de municípios, FPM – eram financiados por percentuais fixos do Imposto de Renda e do IPI, estabelecidos em 10% na sua criação, mas que sofreram diversas modificações desde então. Eles eram, portanto, casos típicos de compartilhamento (*sharing*) de impostos federais.

Visavam a dois objetivos simultaneamente. Primeiro, contribuir para o equilíbrio vertical, dada a centralização da arrecadação então ocorrida. Segundo, contribuir para a redução das desigualdades inter-regionais em capacidade fiscal. Isso era logrado através dos critérios de distribuição dos recursos. Eles não eram “devolvidos” aos governos que os tinham sido arrecadados, mas distribuídos de forma a beneficiar governos mais pobres e menos capazes de gerar recursos pela exploração de suas bases tributárias próprias. Iremos retomar em detalhes, adiante, a análise desses critérios.

A história dos fundos de participação se divide, muito claramente, em duas etapas. Na primeira, entre 1967 e 1989, o sistema criado pela reforma foi ampliado e aperfeiçoado em seus critérios, atuando de forma bastante razoável no cumprimento de seus objetivos. Embora

os critérios do Fundo de Participação de Municípios (FPM) fossem muito deficientes, o sistema como um todo, pelo menos, tinha uma certa capacidade dinâmica de adaptar-se às mudanças nas posições relativas entre os estados e os municípios, do ponto de vista econômico e demográfico.

Em 1989, diante da incapacidade de se chegar a um acordo para cumprir a exigência da Constituição de 1988, que exigiu uma revisão dos critérios, esse sistema razoável de redistribuição de recursos foi substituído por uma rústica e grosseira lista de percentuais fixos, vigente desde então. Esse evento, que costumamos chamar de “congelamento” dos critérios de distribuição, transformou esses dispositivos em transferências basicamente arbitrárias, que vêm se afastando dos seus objetivos originais e se transformando em apenas mais uma fonte de recursos para governos subnacionais.

Como já vimos, a função de redução das disparidades inter-regionais é essencial para o bom funcionamento das Federações. Isso faz com que a situação atual dos nossos fundos de participação constitua, com certeza, o maior problema e a maior deficiência de nosso sistema de transferências. No capítulo 2, iremos dedicar um amplo esforço à análise dessa questão, descrevendo em detalhes seus critérios de funcionamento, sua evolução histórica e os problemas que apresenta atualmente.

As transferências condicionadas

Usualmente, nas Federações, as transferências condicionadas se apresentam em dois tipos ou grupos básicos. Primeiro, aquelas destinadas a financiar os programas nacionais, questão que já aqui discutida. Muito frequentemente essas transferências são objeto de alguma especificação legal ou constitucional; ou seja, o governo federal tem alguma obrigação em relação a montantes transferidos e garantia de recursos. Em segundo lugar, as transferências condicionadas podem ser tipicamente *voluntárias* ou *discricionárias*; ou seja, decorrem de decisões tomadas a cada ano no orçamento do governo Federal, e não têm qualquer exigência legal. Em algumas Federações, entre as quais se destaca a Austrália, elas podem exercer um papel fundamental, denotando um elevado poder do governo federal de controlar o gasto subnacional.

No Brasil, o primeiro grupo é muito importante, envolvendo transferências, basicamente, nas áreas de saúde e educação. Já o segundo tipo de transferências condicionadas é pouco expressivo, ficando sempre nos limites de 8%-10% das transferências federais totais. Elas são compostas pelo que costumamos chamar de “convênios”, pelos quais o governo federal financia obras e programas realizados pelos governos subnacionais. Sua dimensão reduzida é mero reflexo de uma importante característica do sistema fiscal brasileiro, a elevadíssima legalização ou constitucionalização da partilha de recursos. No sistema fiscal brasileiro, 90% das transferências são legal ou constitucionalmente definidas, o que confere a esse sistema um elevado grau de rigidez.

Nossas transferências condicionadas mais relevantes, portanto, caem na categoria que chamamos “programas nacionais”; ou seja, quando o GF financia com transferências o gasto dos GSN em setores específicos.

O maior sistema de transferências condicionadas no federalismo brasileiro é o SUS, que atua transferindo recursos do orçamento federal para financiar a provisão dos serviços de saúde pelos governos estaduais e, principalmente, municipais. Como a tabela 1.1 mostra, ele é a terceira transferência em dimensão, atrás apenas dos fundos de participação somados e da cota-parte do ICMS.

Uma característica importante do SUS é que ele não tem uma definição legal muito precisa quanto ao montante de recursos que a União deva repassar aos GSN. Para todos os

efeitos, tais transferências se aproximam do que já foi chamado aqui de transferências voluntárias. Nas origens do sistema, nos anos 1980, os repasses eram basicamente na base de pagamento por serviço prestado, e, portanto, aproximavam-se do conceito de *matching grants* que discutimos antes (ver item 1). Na sua evolução, o sistema progressivamente estabeleceu uma parcela de suas transferências que adquiriram maior estabilidade, como é o caso dos gastos com atendimento médio básico, onde os recursos são transferidos em base per capita. No entanto, uma de suas grandes deficiências, hoje, é essa indefinição quanto ao montante de recursos aportados pelo GF, o que traz conseqüências que iremos analisar mais adiante.

Quando analisamos e discutimos esses dois grandes programas nacionais de dispêndio (note-se pela tabela 1.1 que eles responderam, conjuntamente, por cerca de R\$ 30 bilhões em 2000; recursos superiores àqueles dos fundos de participação), torna-se necessário abordar um outro tema que, rigorosamente, não se coloca no âmbito das transferências: a vinculação orçamentária a gastos com saúde e educação, que incide sobre os orçamentos subnacionais.

De fato, o financiamento dos gastos subnacionais nesses dois setores ocorre de forma híbrida, combinando três modalidades de financiamento:

- 1) transferências de recursos federais – SUS e complementação federal do Fundeb;
- 2) redistribuição horizontal de recursos dos governos estaduais e municipais – Fundeb estadual;
- 3) aporte forçado de percentual dos orçamentos subnacionais, através de vinculações.

Essa mistura de mecanismos e fluxos de recursos, resultado do desenvolvimento histórico nesses setores – que foi acumulando dispositivos paralelos sem que se levasse muito em conta os problemas derivados de seu funcionamento conjunto –, apresenta deficiências, principalmente, devido às distorções impostas pela vinculação orçamentária. Será necessário, portanto, que abordemos em mais detalhes seu funcionamento. Uma primeira aproximação, ainda não suficiente, está contida no capítulo 6.

CAPÍTULO 2 – FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO E SISTEMAS DE EQUALIZAÇÃO

Alessandro Melo da Silva
Fernando de Castro Fagundes
Rivael Aguiar Pereira
Sefaz – Goiás
Coordenação: Sérgio Prado (Unicamp)

Introdução e síntese

Este capítulo tem como tema a “redução de disparidades horizontais” na Federação brasileira. Todas as Federações do mundo contam em seus sistemas fiscais com importantes transferências que têm essa finalidade distributiva: conceder maior capacidade de gasto para os governos subnacionais que, por terem menor capacidade econômica, contam com receita fiscal per capita menor do que a média do país.

No sistema brasileiro, tal como concebida pela reforma de 1965, essa função deveria ser cumprida pelos chamados *fundos de participação*. Ao contrário da maioria das Federações, no Brasil foram criadas duas transferências similares, uma para estados e outra para municípios, com a finalidade de canalizar recursos adicionais para as jurisdições que tivessem menor capacidade própria de financiamento.

Todas as transferências existentes no mundo, que cumprem essa função, apresentam algumas características comuns. A principal delas é a capacidade de adaptação dinâmica. Os sistemas são concebidos para acompanharem a evolução da capacidade econômica dos governos, assim como seu comportamento demográfico. Isso permite que, por exemplo, quando uma região cresce mais depressa e se torna relativamente mais rica que as demais, as transferências redistributivas para ela sejam reduzidas e canalizadas para regiões mais pobres. Da mesma forma, quando uma região fica estagnada e deixa de crescer, ela passa a receber mais recursos, para se manter próxima da média nacional. O mesmo vale para a demografia. Quando uma jurisdição passa a zelar por uma quantidade maior de habitantes – por exemplo, devido a migrações – isso deve se refletir na dotação de recursos que recebe, pois o suposto é que aumenta a demanda de gastos per capita em serviços públicos.

Neste trabalho, iremos demonstrar inicialmente os seguintes pontos básicos:

- 1) na reforma de 1965, foi criado no Brasil um sistema de transferências redistributivas, destinadas a reduzir as disparidades horizontais, que tinha qualidades técnicas bastante razoáveis para a época e boa capacidade de adaptação dinâmica.;
- 2) até 1988, esse sistema foi progressivamente adaptado e modernizado, sem perder essas qualidades;
- 3) em 1989, através da LC 62, o sistema original foi mutilado, perdeu suas qualidades dinâmicas e foi reduzido a um mecanismo simples de compartilhamento de recursos entre GF e governos subnacionais segundo percentuais fixos que não foram modificados até hoje.

Essa evolução nos trouxe a uma situação onde *o sistema fiscal da federação brasileira não conta com um sistema eficiente e dinâmico de redução de disparidades*. Pode-se dizer, e apresentaremos evidências disso, que, ao contrário, os fundos de participação contribuem para aumentar a disparidade horizontal de capacidade de gasto tanto para estados como, principalmente, para municípios.

Precisamos de um sistema redistributivo realmente eficiente e dinâmico?

Hoje, os fundos de participação são um sistema simples de compartilhamento de impostos com percentuais fixos. Nós não contamos, no sistema fiscal brasileiro, com qualquer transferência que atue de forma compensatória em relação à evolução da capacidade fiscal dos governos. Se uma economia regional é mais bem-sucedida do que as outras e amplia relativamente sua capacidade fiscal, ela continua recebendo a mesma dotação. Outra economia, que pode ter problemas econômicos e ver reduzida sua capacidade econômica (portanto, fiscal), e que deveria, por conseguinte, receber recursos compensatórios, também continuará recebendo a mesma dotação. O problema vai se manifestar também no contexto das reformas. Se reformas necessárias para modernizar o sistema tributário geram impactos ou até choques de receita, mudando a posição relativa dos governos em termos de capacidade de autofinanciamento, um sistema bem formulado deveria refletir essas mudanças, alterando a dotação de cada governo para manter o equilíbrio na Federação. É evidente que isso não acontece hoje com os FPs. Eles são, de fato, uma parte do problema geral, não uma solução para os desequilíbrios.

Essa análise justifica nossa proposição principal, de que *é necessário considerar, juntamente com a questão atualmente em debate da reforma tributária, a questão da reforma do sistema de partilha de recursos, com especial atenção para a recuperação da função redistributiva na Federação brasileira*.

Nossa proposição básica é que qualquer Federação seria muito beneficiada por contar permanentemente com um sistema eficiente de redução de disparidades e que, principalmente, diante da perspectiva de um amplo processo de reformas, que altere a distribuição horizontal de receitas tributárias, sua existência seria condição essencial de sucesso.

Quais são as opções para viabilizar essa reforma?

Entendemos que há dois caminhos possíveis. O primeiro – que pode ser considerado conservador – seria voltar atrás no “congelamento” de coeficientes imposto pela LC 62/89 e recuperar os atributos dinâmicos do sistema original criado em 1965, ou, pelo menos, sua filosofia básica. Apresentamos aqui evidências e simulações que nos parecem demonstrar que essa alternativa pode ser problemática, pouco eficiente e politicamente conflituosa.

O segundo caminho, claramente inovador, seria levar em conta experiências bem-sucedidas postas em prática nas Federações mais desenvolvidas: a utilização de *sistemas de equalização*. Apresentamos em detalhes os conceitos básicos desse tipo de abordagem, suas vantagens e dificuldades. Elaboramos minuciosas simulações dos resultados que seriam obtidos pela sua utilização na Federação brasileira.

Antes de passar a essas análises, é muito importante esclarecermos uma suposição básica que orienta toda nossa abordagem neste e em outros estudos do fórum. Como deixamos claro na introdução desses estudos, é preciso diferenciar dois tipos básicos de transferências verticais nas Federações: programas nacionais e transferências redistributivas livres. Se uma Federação faz uma escolha (eminentemente política) por atribuir ao governo federal um maior poder de coordenação e gestão de serviços públicos, ela vai dar maior peso ao que chamamos *programas nacionais*: transferências condicionadas que financiam a execução de serviços pelos governos subnacionais, mas com forte atuação do governo federal

na coordenação, planejamento e definição de padrões de serviços. Se, ao contrário, a opção é por maior autonomia subnacional, a Federação vai utilizar mais fortemente transferências de recursos livres de condicionalidades, alimentando os orçamentos subnacionais de forma que eles tenham a capacidade e a possibilidade de prover os serviços, deixando, no entanto, que cada governo defina a forma de fazê-lo.

No Brasil, dois importantes setores de serviços são tipicamente representativos do que chamamos programas nacionais: atendimento básico de saúde e educação básica, o nosso atual Fundeb. Nesses dois casos, temos claramente sistemas de transferências com uma lógica própria, que pode ser considerada redistributiva. No caso do Fundeb, o sistema é rigorosamente equalizador, pois os recursos são distribuídos numa base per capita-aluno ponderada por parâmetros que buscam refletir os custos diferenciados dos serviços. No caso da saúde, embora os critérios sejam menos transparentes, existe, evidentemente, um planejamento que define dotações de recursos para os diversos governos em função de parâmetros setoriais específicos, sejam derivados de necessidades identificadas, sejam decorrentes da distribuição geográfica dos equipamentos e ativos que viabilizam a prestação de serviços (hospitais e equipamentos).

Nossa suposição básica é que os recursos canalizados pelos programas nacionais, por terem sua alocação já orientada por uma lógica setorial própria, decorrente das necessidades específica do setor, não devem ser considerados quando analisamos as disparidades horizontais em capacidade de gasto. Uma vez que contam com uma lógica própria, *se o seu funcionamento não é adequado, os problemas devem ser tratados pela modificação de seus critérios específicos*. Resulta disso, portanto, a seguinte proposição básica: *as transferências que visam reduzir disparidades horizontais, que estamos discutindo neste trabalho, devem focalizar apenas as receitas livres dos governos estaduais e municipais*. Conseqüentemente, todas as nossas estimativas de capacidade de gasto dos governos aqui apresentadas referem-se à soma da arrecadação própria com as transferências livres, ou seja, à totalidade dos recursos que compõem o financiamento dos orçamentos locais, os recursos que os orçamentos de estados e municípios podem dispor livremente.

O trabalho está estruturado em quatro itens. O item 1 descreve o sistema original concebido em 1965, tratando de sua evolução até 1988. O item 2 discute o “congelamento” do sistema, realizado em 1989. O item 3 passa a considerar as duas alternativas de reforma existentes. Inicialmente, discutimos a alternativa do “descongelamento” e depois apresentamos as bases conceituais de um sistema de equalização. No item 4, finalmente, apresentamos simulações da aplicação da equalização para estados e municípios brasileiros, confrontando-as com os resultados do sistema atual dos fundos de participação. O item 5 apresenta algumas conclusões.

2.1 Os fundos de participação – origens e evolução até 1988

O objetivo deste item é recuperar a evolução histórica dos fundos de participação, desde sua concepção em 1965 até o ano de 1988. Esse é o período em que o sistema original preservou as qualidades de um sistema flexível e dinâmico de redistribuição de recursos. Quase 20 anos depois, a memória desse sistema original começa a ser perder, e, para muitos, os fundos de participação são apenas uma forma simples (embora importante) de compartilhamento dos impostos federais com estados e municípios.

Quadro 1: RESTROSPECTO HISTÓRICO DAS ALÍQUOTAS DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO			
Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967-68	Emenda Constitucional 18/65	10,00%	10,00%
1969-75	Ato Complementar 40/68	5,00%	5,00%
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,00%	6,00%
1977	Idem	7,00%	7,00%
1978	Idem	8,00%	8,00%
1979-80	Idem	9,00%	9,00%
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,00%	10,00%
1982-83	Idem	10,50%	10,50%
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,50%	12,50%
1985	Idem	16,00%	14,00%
1985-88 ^a	Emenda Constitucional 27/85	17,00%	14,00%
1988	Constituição Federal de 1988	20,00%	18,00%
1989	Idem	20,50%	19,00%
1990	Idem	21,00%	19,50%
1991	Idem	21,50%	20,00%
1992	Idem	22,00%	20,50%
1993	Idem	22,50%	21,50%

Fonte: cartilha do FPE e FPM – Secretaria do Tesouro Nacional

A Constituição de 1967 instituiu, pela primeira vez na Federação brasileira, a figura das transferências redistributivas, com a finalidade de reduzir as disparidades horizontais em capacidade fiscal entre estados e municípios. Para esse fim, foram criados os chamados fundos de participação de estados e municípios. Uma peculiaridade relevante desse sistema em relação à prática usual em outras Federações é que, na realidade, foram criados dois fundos separados, um para estados e outro para municípios, submetidos a regras distintas.

Esses fundos foram concebidos para combinar

simultaneamente o ajuste vertical na Federação – através do compartilhamento com os governos subnacionais da receita do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados (IPI) – com a redistribuição horizontal, através dos critérios adotados para definir os montantes entregues a cada estado e município.

Na formulação inicial, em 1965, a Constituição destinava 10% da receita daqueles dois impostos para cada um dos dois fundos. Nas três décadas seguintes, até 1993, depois de terem sido reduzidos para apenas 5% em 1968, durante a fase de centralização fiscal do regime militar, esses coeficientes foram sendo progressivamente recuperados e ampliados. A Constituição de 1988 foi o ponto culminante dessa expansão dos fundos, ao estabelecer que eles deveriam atingir conjuntamente, até 1993, 44% da receita derivada daqueles impostos. O quadro 1 mostra essa evolução.

Ainda que esse crescimento dos coeficientes não tenha sido acompanhado de um crescimento proporcional dos montantes transferidos, devido ao atrofiamento que o GF impôs ao IPI nesse período, os fundos de participação tornaram-se a mais importante transferência federal para governos subnacionais.

Neste item, descrevemos as regras de funcionamento dos fundos de participação de 1965 até 1988. Esse é, por assim dizer, o período em que esses fundos preservaram as qualidades originais de sistemas dinâmicos voltados para a redução das disparidades. Essas regras foram abandonadas em 1989, com a já mencionada LC 62, que impôs o chamado “congelamento” dos coeficientes estaduais dos dois fundos, quando eles perderam todos os seus atributos relevantes, sendo transformados numa simples tabela de percentuais que determina quanto cada estado deve receber. Essa tabela rústica tem permanecido inalterada desde então.

2.1.1 O Fundo de Participação dos Estados

As regras iniciais do FPE (Lei nº 5.172/66) estipulavam que os recursos do fundo deveriam ser distribuídos:

- 5% proporcionalmente à área territorial dos estados; e

- 95% segundo um fator representativo da população, ponderado pelo inverso da renda per capita de cada estado.

Os critérios de *superfície* e *população* justificavam-se pela necessidade de atender à demanda por serviços públicos. O critério *inverso da renda per capita* tinha objetivos redistributivos de destinar mais recursos aos estados com menores níveis de renda por habitante.

A partir de 1976, essa distribuição básica foi alterada pela criação da Reserva Especial para Estados do Norte e Nordeste (Reene), que separava 20% dos recursos, a partir de 1978 (10% em 1976 e 1977), para serem distribuídos exclusivamente para estados dessas duas regiões, enquanto os 80% restantes continuavam sendo distribuídos para todos os estados. Os critérios de distribuição dessa parcela eram os mesmos previstos na legislação anterior, mas aplicados à área e à população conjunta dessas regiões. Para os estados dessas duas regiões, os recursos transferidos eram o somatório dos dois montantes.

O procedimento de cálculo

Apresentamos agora o procedimento de cálculo adotado para a distribuição dos 80% destinados a todos os estados do país, o qual era igualmente adotado para os 20% reservados para o Norte e o Nordeste. Deve ficar claro que as dotações dos estados dessas duas regiões resultavam da soma do resultado dos dois cálculos:

Quadro 2: coeficientes para o cálculo do fator população dos critérios de partilha do FPE	
População do Estado/População Total	FRP
I. Até 2%	2,0
II. Acima de 2% até 5%	
a) pelos primeiros 2%	2,0
b) para cada 0,3% ou fração excedente, mais	0,3
III. acima de 5% até 10%	
a) pelos primeiros 5%	5,0
b) para cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
IV. acima de 10%	10,0

Fonte: legislação do FPE

- o fator territorial (**FT**) – percentual que representava a área territorial do estado em relação à área do país (ou do estado do NO-NE em relação à área das duas regiões); e
- o *fator representativo da população*(**FRP**) de cada estado – que era determinado conforme a participação relativa da população do estado no total do país (quadro 2).

Havia um teto de 10% da população total do país para o cálculo do *fator população*, o que gerava uma perda de participação para os estados de Minas Gerais e São Paulo. O mais importante, contudo, é que esses critérios determinavam que todos os estados que

representassem menos de 2% da população nacional receberiam coeficiente 2 (o que equivaleria, caso o único critério de distribuição fosse esse, a receber 2% dos recursos), o que acabava por conceder a eles receita final per capita maior que os demais.

O *fator inverso da renda per capita (FRR)* era determinado a partir do inverso da participação relativa de cada estado na renda *per capita* do país (calculava-se o índice relativo à renda *per capita* de cada estado tomando-se como 100 a renda *per capita* do total do estado para, a partir dele, calcular o inverso de cada índice).

Quadro 3: coeficientes para o cálculo do fator inverso da renda <i>per capita</i> dos critérios de partilha do FPE	
Inverso do índice relativo à renda <i>per capita</i> do estado	FRR
até 0,0045	0,4
acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
acima de 0,0220	2,5

$$C_{PIB} = \frac{1}{\left(\frac{PIB_E \cdot 100}{PIB_B}\right)}, \text{ onde:}$$

C_{PIB} → coeficiente relativo ao inverso do PIB per capita;

PIB_E → PIB per capita do estado;

PIB_B → PIB per capita do Brasil.

Esse índice era submetido à tabela a seguir, gerando o fator.

O *fator inverso da renda per capita* também tinha um *teto*. Isso significa que, a partir de um determinado ponto, reduções na renda por habitante

dos estados, em relação à renda por habitante do país, não implicava elevação correspondente do *fator* e, portanto, não redundava em maiores recursos para a UF em questão. Ao que parece, somente a região Nordeste teria atingido esse *teto* até 1988.

Os três fatores anteriormente apontados permitem completar o cálculo:

- coeficiente individual de participação: $(CIP) = FRP * FRR$
- % CIP = CIP do estado/somatório dos CIPs dos estados envolvidos (todos para a distribuição dos 80%; somente estados de NO-NE para distribuição dos 20%).

O percentual do FPE a que cada estado terá direito será alcançado de acordo com a fórmula a seguir, que define o percentual a ser aplicado seja aos 80%, seja aos 20%, no caso de estados do NO-NE:

$$\%FPE = [(FT_1 * 0,05) + (\%CIP * 0,95)]$$

onde:

$\%FPE$ → percentual do FPE do estado;

FT_1 → fator territorial do estado;

$\%CIP$ → percentual do coeficiente individual de participação.

Portanto, por esse procedimento obtinha-se percentuais que permitiam a distribuição da parcela destinada a todos os estados (80% dos recursos) e a da parcela reservada para o NO-NE. A soma dessas duas parcelas definia transferência total para cada estado.

Durante a elaboração da Constituição de 1988, o relatório apresentado pela subcomissão de tributação previa a elevação do percentual do IR e do IPI destinado ao FPE, de 14% para 19,5%, além de determinar que os recursos do FPE fossem destinados exclusivamente aos estados cuja renda *per capita* fosse inferior à média nacional. Nas negociações que se seguiram, procurou-se garantir a todos os estados o acesso ao FPE e, ao mesmo tempo, conciliar os interesses dos constituintes dos estados menos desenvolvidos (francamente majoritários), que não abriam mão dos recursos garantidos pelo *FPE exclusivo*. Para tanto, optou-se por elevar o percentual dos dois impostos destinados ao FPE até um nível em que, mantidos os critérios então vigentes de rateio, a participação das regiões Norte e Nordeste resultasse no mesmo volume de recursos que seriam transferidos via *FPE exclusivo*. Com esse propósito, a porcentagem do IR e IPI destinada ao FPE, que havia subido de 14% para 19,5% na subcomissão, chegou finalmente a 21,5% no projeto da comissão temática (AFONSO; REZENDE, 1987; VARSANO, 1987). Por fim, a Constituição Federal de 1988 determinou a transferência, da União para os estados e o Distrito Federal, via FPE, de 21,5% da *receita líquida* (receita bruta arrecadada *menos* incentivos fiscais e restituições) do IPI e do IR.

2.1.2 *O Fundo de Participação dos Municípios*

Na sua formulação inicial (EC nº 18/1965) o FPM distribuía seus recursos aos municípios segundo um critério exclusivamente populacional. Em 1967, o Ato Complementar nº 35 destacou na partilha os municípios das capitais, com direito a 10% dos recursos, ficando 90% a serem distribuídos aos municípios do interior.

Em 1981, o Decreto-lei nº 1.881 remodelou os critérios de distribuição, estabelecendo as regras que permaneceram virtualmente inalteradas até 1989. Esse decreto redividiu os recursos do fundo, reservando: 86,4% para municípios do interior, 10% para as capitais e 3,6% para a chamada “Reserva do FPM”, que eram distribuídos adicionalmente aos municípios do interior com população superior a um determinado valor.

O piso para definição dos municípios que tem acesso à reserva não é fixo. A lei reza que terão acesso aos recursos municípios cujo coeficiente populacional seja igual a 4. Esse coeficiente resulta da aplicação da tabela de coeficiente populacional, descrita logo adiante. Em princípio, essa tabela deveria ser revisada a cada cinco anos, com o que o piso populacional da reserva iria aumentando com o crescimento demográfico.

O Tribunal de Contas da União passou a ter a atribuição de determinar para cada município um coeficiente de participação segundo o número de habitantes.

Aspecto muito importante é que os critérios de distribuição dos 13,6% destinados a grandes municípios eram bastante distintos daquele adotado para os 86,4% destinados ao interior. Vejamos esses critérios.

A distribuição para os municípios do interior

Coefficientes por faixa de habitantes	Fator
Até 10.188	0,6
Acima de 10.189 até 13.584	0,8
Acima de 13.585 até 16.980	1,0
Acima de 16.981 até 23.772	1,2
Acima de 23.773 até 30.564	1,4
Acima de 30.565 até 37.356	1,6
Acima de 37.357 até 44.148	1,8
Acima de 44.149 até 50.940	2,0
Acima de 50.941 até 61.128	2,2
Acima de 61.129 até 71.316	2,4
Acima de 71.317 até 81.504	2,6
Acima de 81.505 até 91.692	2,8
Acima de 91.693 até 101.880	3,0
Acima de 101.881 até 115.464	3,2
Acima de 115.465 até 129.048	3,4
Acima de 129.049 até 142.632	3,6
Acima de 142.633 até 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

O critério populacional básico, utilizado para a distribuição de 86,4% dos recursos aos municípios do interior, foi concebido de forma a beneficiar municípios com população reduzida, estabelecendo um “piso” de população abaixo do qual todos receberiam o mesmo montante, uma escala regressiva pela qual os municípios maiores receberiam proporcionalmente menos, e um teto, acima do qual todos receberiam o mesmo valor. O Decreto-lei nº 1.881/81 acentuou ainda mais essa característica, ao atribuir peso maior para todos os municípios de até 16.980

habitantes. Na versão do CTN, existiam três faixas até esse nível de população.

Este cálculo era operado da seguinte forma:

- a população de cada município é utilizada para definir o fator populacional conforme a tabela anterior; e
- aplica-se tal procedimento a todos os municípios, e a participação final de cada um (coeficiente) será a razão entre o seu fator e o somatório dos fatores de todos os municípios do país.

É muito importante ressaltar aqui dois aspectos. Primeiro, o pressuposto básico que orientou o FPM desde sua origem: municípios pequenos teriam, por princípio, menor capacidade de arrecadação. Quanto maior o município, maior a densidade econômica e, portanto, a base tributária para os dois impostos que a reforma tributária de 1967 reservou aos governos locais, o IPTU e o ISS. Em segundo lugar, o FPM adotava um critério nacional de distribuição; ou seja, tratava todos os municípios do país igualmente, em função exclusivamente de sua população.

A distribuição para grandes municípios e capitais

Os 13,6% dos recursos reservados para grandes municípios e capitais tinham um critério de distribuição distinto daquele adotado para os municípios do interior. Enquanto estes eram distribuídos exclusivamente pelo critério populacional, de teor regressivo, o critério adotado para os 13,6% destinados a grandes municípios e capitais incluía, ainda, o inverso da renda per capita como fator de ponderação.

Essa opção não se deveu à existência de estimativas da renda per capita para esses grandes municípios. Até muito recentemente, não dispúnhamos dessas estimativas, mesmo

para as capitais. De fato, a solução adotada no caso foi utilizar para cada município a renda per capita média do estado. Nessa segunda sistemática o critério população é calculado a partir da participação de cada município na população total do conjunto de municípios beneficiados. De forma semelhante ao definido para os municípios do interior, a atribuição de coeficientes adota um piso e um teto de forma a privilegiar os de menor porte e limitar o valor entregue aos grandes. O critério renda per capita, por sua vez, é apoiado na relação percentual entre a renda per capita do estado ao qual pertence o município e a renda per capita média do conjunto de estados. O inverso dessa relação é utilizado como referência para atribuir coeficientes a cada município, igualmente submetidos a um piso e a um teto. O coeficiente final de distribuição é obtido pelo produto dos dois coeficientes descritos. Exceto pelo fato de considerar uma tabela diferente para atribuir o fator populacional, no mais, o cálculo para grandes cidades é igual ao do FPE, excluída a parcela territorial.

O procedimento para a distribuição às capitais e grandes municípios (reserva) era:

Porcentagem que a população da entidade participante representa da população total da categoria a que pertence	Fator
Até 2%	2,0
Acima de 2% até 2,5%	2,5
Acima de 2,5% até 3%	3,0
Acima de 3% até 3,5%	3,5
Acima de 3,5% até 4%	4,0
Acima de 4% até 4,5%	4,5
Acima de 4,5%	5,0

- atribui-se para cada município um fator populacional, conforme mostra a tabela anterior;
- o fator da renda per capita é calculado da seguinte forma:

Inverso do índice relativo à renda per capita	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até	0,5
Acima de 0,0055 até	0,6
Acima de 0,0065 até	0,7
Acima de 0,0075 até	0,8
Acima de 0,0085 até	0,9
Acima de 0,0095 até	1,0
Acima de 0,0110 até	1,2
Acima de 0,0130 até	1,4
Acima de 0,0150 até	1,6
Acima de 0,0170 até	1,8
Acima de 0,0190 até	2,0
Acima de 0,0220	2,5

- 1) calcula-se a razão entre a renda per capita do estado de cada uma das capitais ou grandes municípios e a renda per capita do Brasil, em percentual. Feito o inverso dessa razão, atribui-se um fator, conforme tabela seguinte;
- 2) o fator geral é encontrado, multiplicando-se os fatores populacionais e do inverso da renda per capita.

No essencial, o critério leva a que o coeficiente de população (entre 2 e 5) seja ampliado/reduzido sempre que a renda per capita da localidade seja menor/maior que a média do conjunto.

A distribuição da reserva para grandes municípios segue os mesmos critérios das capitais. A cota-parte dos municípios da reserva será a soma do montante assim obtido, derivado dos 3,6%, com o montante derivado da distribuição dos 80% dos municípios do interior, ao qual eles também têm direito.

Nesse formato, que teve vigência até 1989, o FPM operava como um sistema redistributivo em que a parcela de cada município era derivada pela aplicação dos critérios à totalidade dos municípios do país. Isso significava, no caso do interior, atribuir o mesmo montante de recursos a municípios do Piauí ou do Rio de Janeiro, independentemente de seu nível de renda per capita, desde que eles tivessem a mesma população. Dada a elevada heterogeneidade vigente nos níveis de renda entre regiões e, mesmo, entre municípios de mesmo porte de uma mesma região, é evidente que o sistema tinha escassas possibilidades, desde sua concepção original, de otimizar a função de reduzir desigualdades. Esse problema era atenuado para os grandes municípios, já que sua parcela era condicionada também pela renda per capita relativa. Em outras palavras: os 13,6% para grandes municípios e capitais, devido à utilização do mesmo critério do FPE, tinha um poder muito maior de reduzir as disparidades em capacidade de gasto, em que pese as imprecisões derivadas da utilização da renda per capita estadual e não da renda municipal.

2.2 Os fundos de participação a partir de 1989

Quadro 4: Distribuição dos recursos do FPE, por estado e DF – LC 62/89

Região/Unidade	(%)	Região/Unidade	(%)
Acre	3,4210	Espírito Santo	1,5000
Amapá	3,4120	Minas Gerais	4,4545
Amazonas	2,7904	Rio de Janeiro	1,5277
Pará	6,1120	São Paulo	1,0000
Rondônia	2,8156	Sudeste	8,4822
Roraima	2,4807	Paraná	2,8832
Tocantins	4,3400	R G do Sul	2,3548
Norte	25,3717	Santa Catarina	1,2798
Alagoas	4,1601	Sul	6,5178
Bahia	9,3962	Distrito Federal	0,6902
Ceará	7,3369	Goiás	2,8431
Maranhão	7,2182	Mato Grosso	2,3079
Paraíba	4,7889	M G do Sul	1,3320
Pernambuco	6,9002	Centro-Oeste	7,1732
Piauí	4,3214	TOTAL	100,00
R G do Norte	4,1779		
Sergipe	4,1553		
Nordeste	52,4551		

Como se sabe, a superação efetiva da herança centralizadora do regime militar se cristaliza na Constituinte de 1988. A Constituição Federal então aprovada decidiu ao mesmo tempo aumentar as porcentagens da receita federal a serem transferidas a estados e municípios e estabelecer, nas disposições transitórias, que através de uma lei complementar fosse promovida a revisão dos critérios de rateio do FPE e do FPM entre estados e municípios.

Essa tarefa, enfrentada no ano seguinte, revelou-se extremamente complexa para as condições políticas daquele

momento. Os estados, através de seus secretários de Fazenda, não conseguiram chegar a um acordo que permitisse redefinir regras gerais e dinâmicas para os fundos de participação. Dada a dificuldade política de cumprir a exigência constitucional, foi adotada uma solução pragmática e paliativa: *no lugar de um sistema dinâmico, que atuasse em função da evolução demográfica e econômica relativa das regiões e localidades, estabeleceu-se um esquema rústico de coeficientes fixos de distribuição, tanto para o FPE como para o FPM.*

No caso do FPE, definiu-se um esquema de percentuais fixos por estado. Dessa forma, o pré-rateio antes vigente apenas nas relações entre regiões atrasadas e desenvolvidas, foi estendido e “congelado” ao nível de estados, eliminando totalmente o caráter dinâmico do fundo. A decisão tomada em 1989 não se apoiava, efetivamente, em nenhum critério técnico de rateio para definir os percentuais. Embora tomando como ponto de partida a distribuição existente em 1988, chegou-se a eles basicamente por negociação política, nas quais predominou a força das regiões mais atrasadas. Vários coeficientes foram artificialmente fixados, como os de São Paulo e Espírito Santo. Esses coeficientes passaram a estar definidos no conhecido Anexo 4 da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, apresentado na tabela anterior.

Quanto ao FPM, tudo indica que a intenção dos constituintes de 1988 era, claramente, preservar o seu caráter dinâmico e até aprofundá-lo. Prova disso é que, ainda em 1988, a Lei Complementar nº 59 estabeleceu que a revisão geral dos coeficientes individuais de participação no FPM não seria mais quinquenal, como o fora desde a sua criação, em 1965, mas, anual, baseada nos dados populacionais do IBGE.

No entanto, os desenvolvimentos logo após a promulgação da Constituição foram no sentido contrário. A já referida Lei Complementar nº 62/89 “congelava” também os percentuais por estados, no caso do FPM, eliminando o caráter dinâmico da sistemática anterior, que distribuía os recursos entre os três grupos – capitais, grandes municípios e municípios do interior – segundo um critério flexível que atuava em nível nacional, com o que a participação de cada estado dependia, em última instância, dos desempenhos demográficos relativos entre estados, da distribuição da população por tamanho de município em cada estado e da evolução da renda per capita relativa.

A principal motivação dessa mudança terá sido o conhecido problema do chamado “milagre da multiplicação dos pães” (VILLELA, 1995)). Pela sistemática anterior, o desdobramento de um município em dois ou mais de menor porte, ao colocar cada um deles em faixas inferiores de população, aumentava o volume total de recursos recebidos pela mesma população, o que era um incentivo à multiplicação de micromunicípios em todo o país. Como os recursos totais eram dados, o ganho obtido pelo desdobramento era “financiado” pela totalidade dos municípios do país. A LC exigia que, no caso de criação de novos municípios, a nova dotação para esses municípios fosse retirada apenas dos demais municípios do estado, sem gerar impacto sobre o restante do país. Para viabilizar essa medida, o Tribunal de Contas da União baixou a Resolução nº 242/90, que “congelava” os coeficientes estaduais de distribuição, de forma que a distribuição populacional passava a valer apenas dentro de cada estado. Essa regra definiu, portanto, um pré-rateio dos recursos: Nordeste – 34,07%, Norte – 7,07%, Sudeste – 32,94%, Sul – 18,79% e Centro-Oeste – 7,13%.

A parcela destinada a cada estado passa a ser fixa; ou seja, fica congelada a participação relativa das unidades da Federação no volume total de recursos do fundo. Os percentuais “congelados”, ao que tudo indica, teriam sido aqueles verificados no ano de 1989 (VILLELA, 1995, p. 24).

A lei de 1989 estabelecia (artigo 3º) que a revisão dos percentuais deveria ocorrer em 1992, com base no censo de 1990. O atraso na realização do censo levou à prorrogação da

vigência dos critérios existentes. Em 1994, através da Decisão Normativa nº 6, de 13 de dezembro, o TCU definiu novos critérios de rateio, apenas ligeiramente diferentes dos anteriores: Nordeste – 34,07%, Norte – 7,07%, Sudeste – 32,94%, Sul – 8,79% e Centro-Oeste – 7,13%. Foram revistos também os coeficientes para rateio das capitais e da reserva da Lei nº 1.881. Finalmente, no final de 1997 o TCU realizou nova revisão.

Dessa forma, o “pré-rateio” do FPM não teria imposto qualquer alteração substantiva nos critérios de distribuição de recursos, exceto pelo importante detalhe de que nessa versão o critério deixa de ser dinâmico, podendo, ao longo do tempo, deixar de refletir as proporções relativas de população entre municípios.

A distribuição interna aos estados acabou sendo mantida também “congelada” até 1997, quando, então, optou-se por uma atualização progressiva dos coeficientes às mudanças populacionais. Para evitar um choque muito grande, essa atualização foi distribuída por diversos anos, sendo prevista sua complementação em 2007.

É evidente que a fixação dos percentuais por estado reduziu muito os atributos dinâmicos do sistema. No sistema resultante, enquanto não forem alterados os percentuais, a parcela recebida por um município depende (só a partir do ano 2007, quando a retomada dos critérios estará completada) de sua taxa de expansão populacional em relação àquela do estado a que pertence, e a parcela recebida pelo estado em seu conjunto não é afetada pelas variações relativas de sua taxa de crescimento populacional em relação ao resto do país. Com aquela lei, o efeito “redistributivo” desse processo ficava restrito ao âmbito estadual, uma vez que o rateio por população era aplicado a um montante predeterminado para cada estado.

De modo geral, o sistema como um todo se tornou muito mais grosseiro e rústico. Se antes os movimentos demográficos e as diferenças de renda se manifestavam nos critérios, a partir de 1988 eles perdem qualquer significado no que se refere à relação entre os estados. Apenas internamente a cada estado persiste vivo o pior componente do sistema de 1965, a distribuição populacional viesada para pequenos municípios.

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

- em 1965, construiu-se um sistema simples e dual de fluxos redistributivos, com critérios distintos para estados e municípios, de alguma forma, flexível e dinâmicos;
- em 1989, esse sistema foi destruído, integralmente no que se refere à sua parcela “boa”, o FPE, e parcialmente no que se refere à sua face tecnicamente mais pobre, o FPM; e
- o sistema implementado em 1989 perdeu a capacidade de adaptar-se dinamicamente à evolução da renda e ao crescimento populacional, e tal adaptação é um requisito fundamental de sistemas que exercem essa função redistributiva. Eles geram ainda um impacto redistributivo, principalmente, no caso do FPE, porque os percentuais congelados beneficiam as regiões mais pobres do país. Não apresentam, contudo, a flexibilidade que permitiria adequar as dotações de recursos, à medida que as diferenças em nível de desenvolvimento e de população se manifestassem.

Os restos mortais ainda precariamente operantes do sistema (leia-se: sistema de distribuição do FPM interna aos estados), com toda certeza, tornaram-se um dispositivo ainda mais distorcido, na medida em que a urbanização e a metropolização continuaram se

acentuando no país e o critério populacional viesado para pequenos municípios se tornou cada vez mais anacrônico e inadequado.

Adiante, iremos apresentar dados que evidenciam as elevadas distorções que caracterizam a situação atual desse sistema com distribuição “congelada”. A receita corrente per capita chega a ser de 20 a 30 vezes maior em municipalidades de pequeno porte em regiões de baixa densidade populacional, comparativamente aos índices registrados em municípios populosos. Entre estados, as disparidades são menores, mas não inexpressivas.

As desigualdades são particularmente severas nas áreas metropolitanas, onde a distribuição da atividade econômica e da população no espaço determinam o resultado. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, os municípios dormitórios – aqueles que concentram a população que trabalha no núcleo central – chegam a apresentar um orçamento cinco vezes menor do que a média regional, embora enfrentem fortes pressões para melhorar o atendimento às necessidades de seus residentes.

2.3 Alternativas de reforma

Existem, a priori, duas abordagens para a reforma dos fundos de participação, e ambas permitem, por sua vez, diversas variantes. A primeira, que podemos considerar conservadora, é retornar à dinâmica dos modelos tradicionais, tais como aquele criado pela reforma de 1965, que utilizam parâmetros macroeconômicos, tais como renda per capita. A esta abordagem pertence o sistema original do FPM e do FPE, que foi desvirtuado em 1989. A segunda abordagem, mais moderna, envolve a adoção de procedimentos de equalização, onde as transferências são definidas a partir de uma avaliação de todas as demais receitas recebidas por cada governo. Essa segunda alternativa é pouco conhecida no Brasil, sendo utilizada apenas nas Federações mais desenvolvidas. Iremos discuti-la em detalhes mais à frente.

2.3.1 Retorno ao CTN: o “descongelamento”

Constatamos que a partir de 1989 os fundos de participação deixaram de ser um sistema redistributivo minimamente consistente, tornando-se apenas um mecanismo rústico de compartilhamento de dois impostos federais com estados e municípios, com percentuais fixos. É desejável, portanto, reconstruir um sistema redistributivo eficiente. Evidentemente, a primeira possibilidade a ser analisada é o retorno ao sistema existente antes de 1989, um mecanismo conhecido que prestou serviços durante duas décadas. Na sua versão mais simples, essa alternativa, defendida por muitos técnicos de governos estaduais, exigiria apenas a abolição da LC 62 e o retorno aos critérios estabelecidos no Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/1966 (artigos 88, 89 e 90). Provavelmente, só seria realista pensar no retorno à situação vigente em 1988, o que inclui, além das normas do CTN, os aperfeiçoamentos adotados posteriormente, gerando as diversas “reservas”. O que se exigiria seria apenas a aplicação das regras aos dados macroeconômicos e demográficos atuais. Uma opção um pouco mais flexível seria manter a metodologia básica do sistema, adaptando algumas regras e parâmetros à realidade política atual. Por exemplo, o critério da renda per capita, utilizado para a distribuição entre estados e grandes municípios, poderia ser substituído ou combinado com outros critérios, como grau de desenvolvimento humano, ou outro indicador social qualquer.

“Descongelados” os índices, com certeza, teremos um sistema dinâmico. Entretanto, será que um fluxo redistributivo baseado num fator territorial, num fator populacional e em outro fator relativo ao inverso do PIB per capita será capaz de atenuar da forma mais eficiente

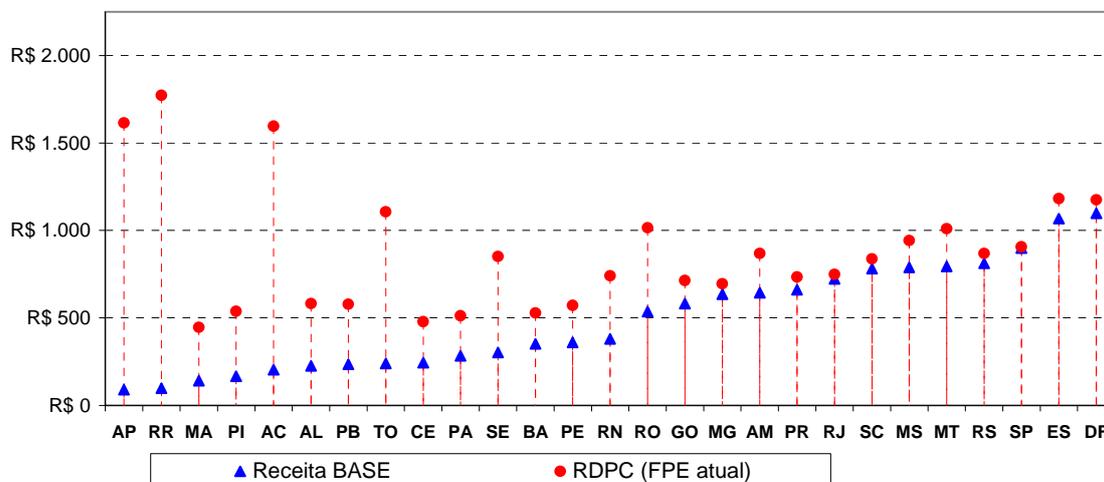
os desequilíbrios horizontais de capacidade de gastos entre os governos subnacionais brasileiros?

A equipe do “Fórum de estados” realizou amplas e detalhadas simulações dos efeitos que decorreriam do “descongelamento”. No caso dos municípios, de forma geral, esse procedimento teria um impacto pouco relevante, basicamente, por dois motivos. Primeiro, porque o comportamento demográfico em termos de concentração da população em municípios maiores parece ter sido bastante uniforme em todo o país, de forma que, dados os critérios, o resultado do “descongelamento” afeta pouco a distribuição hoje obtida pelo pré-rateio estadual. Como a distribuição interna já vem sendo descongelada progressivamente, quanto ao FPM pode-se dizer que o “descongelamento” não geraria impactos de receita significativos. O problema desse “descongelamento” é outro: ele iria “ressuscitar” um sistema limitado e precário que utiliza como parâmetro, para a maioria dos municípios, exclusivamente, a população, ignorando a capacidade fiscal do respectivo governo. Por questão de espaço, portanto, não iremos apresentar os dados relativos ao descongelamento municipal. Vamos nos concentrar na questão que é mais polêmica, o “descongelamento” dos critérios do FPE.

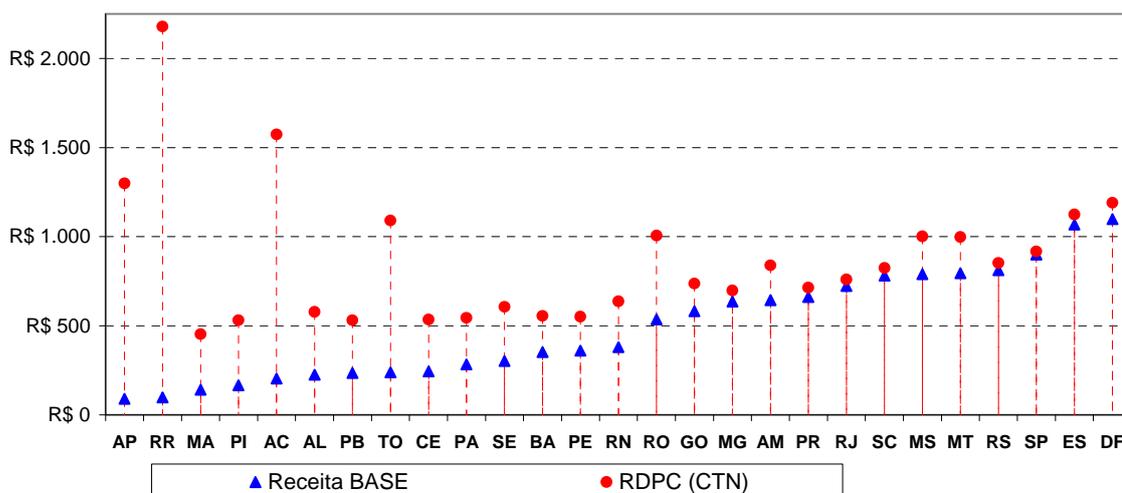
Para avançar nessa avaliação, tomamos os dados reais das finanças estaduais para 2005 e calculamos os valores per capita da sua receita própria total (arrecadação mais transferências, exceto o FPE – que é chamada de receita base) e depois acrescentamos o FPE, de forma a explicitar qual o efeito gerado pelos recursos do fundo. O primeiro dado evidencia as disparidades interestaduais em capacidade de gasto, as quais, em princípio, o FPE deveria reduzir. O segundo dado expressa a capacidade final de gasto livre dos estados, a qual reflete os efeitos redistributivos que o FPE possa gerar. Lembremos ao leitor que tratamos apenas das receitas livres. Não estão consideradas as receitas vinculadas, e, portanto, esse dado é muito inferior à capacidade total de dispêndio dos entes.

Esses dados constam dos gráficos apresentados seguir, onde os estados são colocados em ordem crescente de receita própria sem o FPE (série azul), comparada com a receita per capita que resulta da distribuição do FPE (série vermelha). Nas séries em vermelho, o primeiro gráfico expõe o resultado gerado pelo FPE, conforme a distribuição atual, “congelada”, enquanto o segundo expõe o resultado que seria obtido pelo “descongelamento” dos critérios do CTN. Não é demais lembrar que todos esses cálculos estão apoiados em dados efetivos de receita, PIB e população.

Comparação entre a Receita Base e o FPE atual



Comparação entre a Receita Base e o CTN (Reservas 85%-15%)



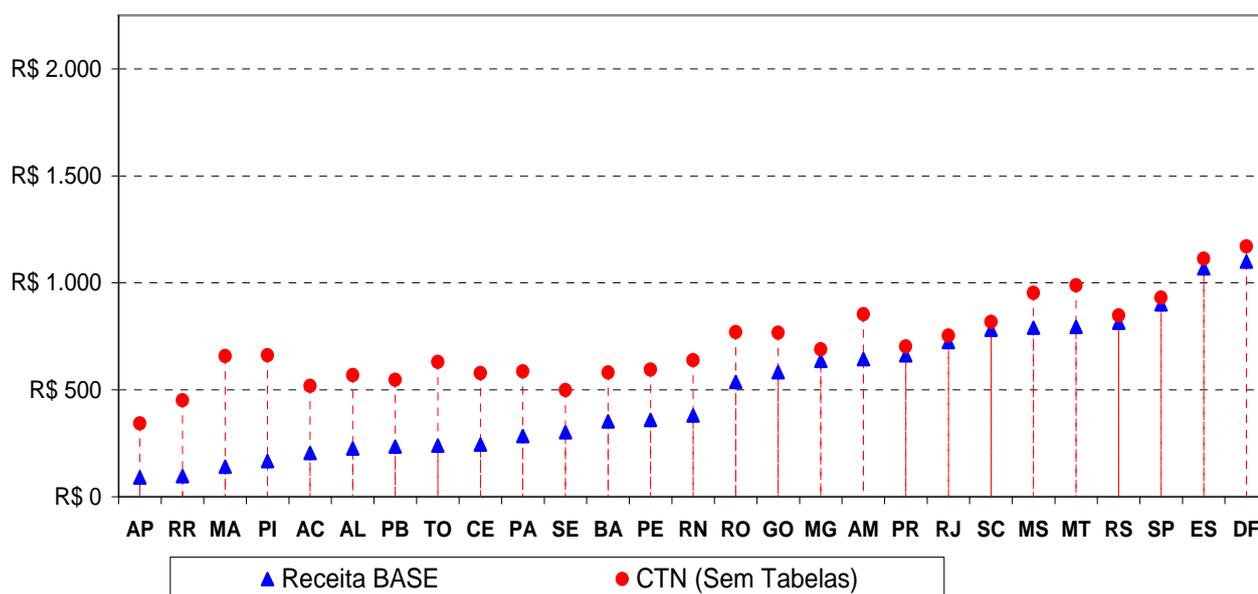
Em princípio, deveríamos esperar que o resultado da distribuição do FPE fosse a redução das disparidades em capacidade de gasto. Note-se, porém, que a incorporação do FPE à receita dos estados não aproxima as capacidades de gasto per capita, pois, pelo contrário, gera uma distribuição altamente irregular. Além de alguns estados deterem capacidade de gasto muitíssimo acima da média nacional, estados com situação econômica aproximadamente similar têm receitas finais muito diferenciadas.

A simulação nos permite observar que as distorções encontradas no sistema “congelado” atualmente vigente continuam presentes no sistema dinâmico; ou seja, “descongelado”. O principal motivo da manutenção das distorções é que a metodologia de distribuição do CTN utiliza faixas de valores nas tabelas que, por exemplo, igualam os fatores populacionais de Roraima e da Paraíba, mesmo que a população deste estado seja quase 10

vezes maior que a daquele (ver descrição feita anteriormente dos critérios do CTN). Essa metodologia privilegia fortemente estados com grandes áreas territoriais e pequena população, como é o caso da maioria dos estados da região Norte, como poderemos constatar nos dois próximos gráficos.

Então, poder-se-ia afirmar que excluindo da metodologia as tabelas de valores, obteríamos melhores resultados? Buscando essa resposta, realizamos nova simulação de um sistema redistributivo nos moldes do CTN, mas sem utilizar as tabelas de valores. Nesse caso, a distribuição é feita exclusivamente em base populacional per capita ponderada pelo inverso da renda, sem diferenciações pela área ou tamanho de população. Os resultados são bem melhores, mas ainda apresentam disparidades difíceis de justificar.

Comparação entre a Receita Base e o CTN sem Tabelas (Reservas 85%-15%)



Alguns outros aspectos devem ser destacados quando discutimos a possibilidade do retorno ao sistema pré-1989. Com toda certeza, será muito difícil especificar com clareza qual é o conjunto de regras que deve ser descongelado. Isso porque a formulação original do CTN de 1965 é muito diferente da legislação em vigor em 1988. Para o FPE, foi acrescentado o pré-rateio de 80%-20%, através da reserva para NO e NE. No caso do FPM, foram criadas as reservas para grandes municípios, além de outras mudanças menores nas tabelas. Talvez um aspecto ainda mais polêmico refira-se à nova modalidade de pré-rateio que foi lançada pela LC 62/89: 85% para NO, NE e CO e 15% para SU e SE. Essa regra não pertence, rigorosamente, ao sistema anterior, pois foi criada pela LC 62. Não deveria, portanto, ser considerada no descongelamento. Contudo, parece pouco razoável a hipótese de eliminação dessa regra que garante recursos para regiões mais atrasadas.

Finalmente, mas de forma alguma menos importante, não se pode esquecer que o “congelamento” de critérios por 18 anos não se deu impunemente. Nesse período, ocorreu seguramente o que os economistas chamam de “convergência” nos níveis de renda, diminuindo a distância em renda per capita entre regiões atrasadas e o Sul/Sudeste. Alguns estados, em particular, tiveram progressões notáveis nesse período. A lógica do sistema

original concebido em 1965 atuava de forma que essas mudanças se refletissem no rateio dos recursos. Posteriormente, pelo DL nº 11.434/75, foi criada a Reserva Especial para Norte e Nordeste, que estabelecia uma “trava” e impedia que a convergência dos níveis de renda se refletisse na distribuição. Ele estabelecia que 80% dos recursos fossem para todos os estados, e 20% exclusiva e cumulativamente para o Norte e o Nordeste. Finalmente, a LC 62 de 1989 modificou o dispositivo da reserva, criando a regra 85%-15%, pela qual as regiões Sul e Sudeste ficavam restritas a 15% dos recursos.

REGIÃO	FPE atual	CTN ORIGINAL SEM RESERVA		CTN COM RESERVA			
		Resultado	Perda / Ganho	CTN ORIGINAL		CTN - Sem Tabelas	
				Resultado	Perda / Ganho	Resultado	Perda / Ganho
Centro-Oeste	900	898	-2	921	21	919	19
Norte	822	760	-62	825	4	652	-170
Nordeste	550	504	-46	544	-6	594	43
Sul	811	832	21	794	-17	786	-25
Sudeste	836	870	35	841	6	844	9

Assim, um efeito certo e garantido do “descongelamento”, se este fosse feito conforme a regra original, é que a convergência de renda iria se refletir no rateio, gerando ganhos líquidos significativos para as regiões Sul-Sudeste. Na hipótese que mais se aproxima do *status quo*, ele seria feito mantendo a regra de pré-rateio regional da LC 62/89 (85%-15%). Como já foi mostrado, essa opção manteria as distorções decorrentes das tabelas de faixa populacional. Isso indicaria uma terceira opção de descongelamento, que seria “CTN com reserva 85%-15% e sem tabelas”. A tabela anterior mostra o resultado líquido dessas simulações, agregados por região.

2.3.2 Os sistemas de equalização

Neste item, passamos a discutir uma importante alternativa para operacionalizar a principal função redistributiva na Federação brasileira: os sistemas de equalização. Hoje, tais sistemas são utilizados nas mais desenvolvidas federações do mundo para se obter a redução das disparidades horizontais nas condições de prestação dos serviços públicos.

Apresentamos primeiro uma síntese desses conceitos e mecanismos, estritamente suficiente para a compreensão do resto do trabalho. Em seguida, discutimos a aplicação desse método para os sistemas redistributivos dos estados e dos municípios brasileiros, mostrando a simulação de algumas alternativas básicas, a título de exemplificação.

2.3.2.1 Uma breve descrição dos sistemas de equalização

Sistemas de equalização (SE) são procedimentos que permitem que governos centrais, em Federações, realizem transferências para governos subnacionais visando reduzir as disparidades horizontais em capacidade de gasto.

O que diferencia os SE das modalidades mais tradicionais de redistribuição de recursos, tais como as utilizadas na Índia e no Brasil (fundos de participação), é que os SE, ao

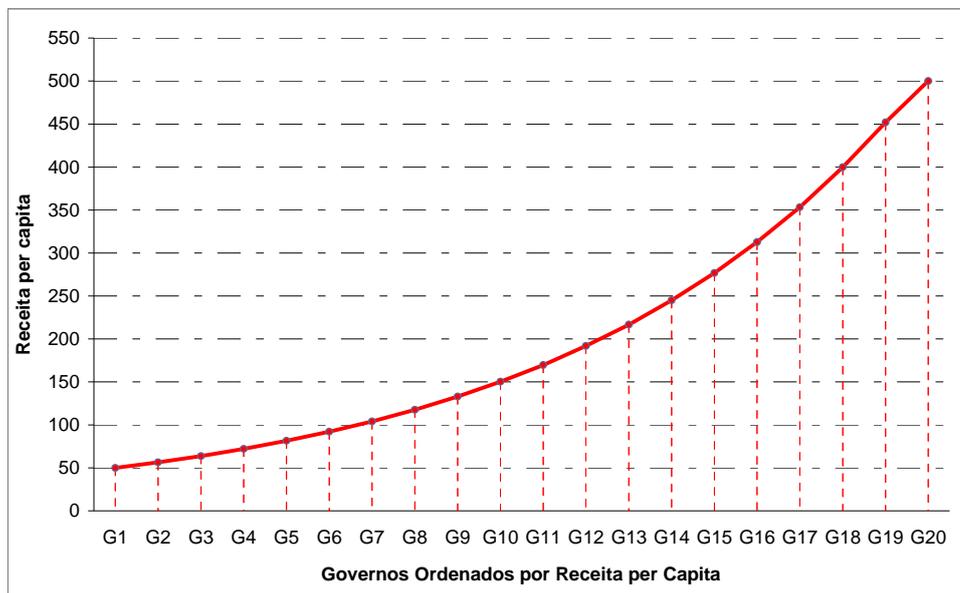
invés de utilizarem parâmetros macroeconômicos do tipo renda, pobreza ou grau de desenvolvimento, apóiam-se diretamente numa estimativa da receita própria dos governos atendidos.

O procedimento básico de um SE pode ser resumido nos seguintes passos:

- é feita uma estimativa da receita própria que cada governo, tendo em vista suas bases tributárias e o sistema tributário vigente, pode obter. Essa receita, mensurada em termos per capita, é um indicador preciso da capacidade própria de gasto de cada governo e, portanto, de sua capacidade de prover serviços;
- as receitas próprias per capita assim obtidas são a referência para a aplicação de um determinado critério de cálculo que define o montante de transferências a ser destinado a cada governo, para reduzir as disparidades horizontais.

Uma forma prática de visualizar o funcionamento do sistema é apresentada no gráfico a seguir. Uma vez calculadas as receitas próprias, os governos podem ser representados num gráfico onde são colocados conforme a dimensão de sua receita. Os governos mais à esquerda seriam mais pobres em termos de receita, os governos da direita seriam os mais ricos. Podemos pensar nestes governos como os estados de uma federação. No nosso exemplo, os governos G1 a G6 não atingem receita de R\$100,00 per capita, o governo G20 obtém receita própria de R\$500,00. Esta avaliação pode ser feita em qualquer federação.

Gráfico 3.2.1-1 – **Distribuição da receita per capita**



Construir um SE exige a definição de regras que regulam:

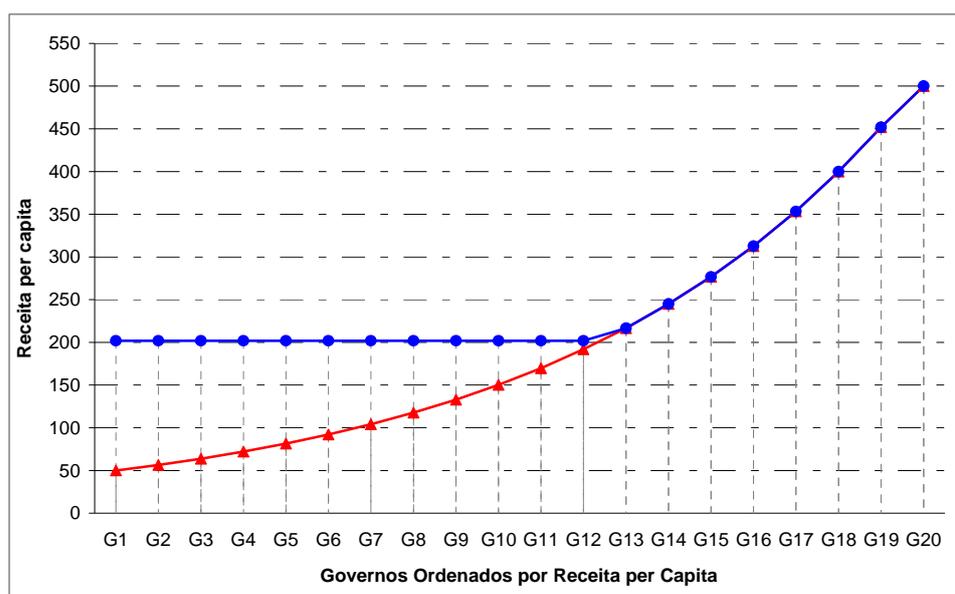
- o modo de financiamento do sistema;
- o critério básico de equalização adotado; e
- o grau de redistributividade aplicado pelo sistema.

Quanto ao modo de financiamento:

Os SE são divididos em duas categorias quanto ao modo de financiamento: *sistemas de conta aberta* e *sistemas de conta fechada*. No sistema de conta aberta é aplicado um determinado critério às receitas próprias – por exemplo, trazer até à média nacional de capacidade de gasto todos os governos cuja receita própria seja inferior a ela. Da aplicação do critério resulta certo montante de recursos que cabe ao orçamento do GF prover. É conta aberta porque o critério é que comanda, sendo a dotação uma variável subordinada. O montante transferido pelo GF não é predeterminado.

O gráfico 3.2.1-2 exemplifica o sistema de conta aberta. Nesse exemplo, temos uma federação hipotética com 20 províncias, cuja receita própria varia de R\$ 50,00 a R\$ 500,00 per capita. Para facilitar a análise consideramos que cada ente federado possui uma população de 6.000.000 de habitantes. Se o critério da equalização for elevar todos os entes que tenham receita menor que a média nacional (R\$ 202,00 per capita) a esse nível, isso implicará o aporte de um determinado volume de recursos por parte do governo central, nesse caso, o volume seria de aproximadamente R\$ 6,85 bilhões. A linha azul indica a situação obtida após a equalização.

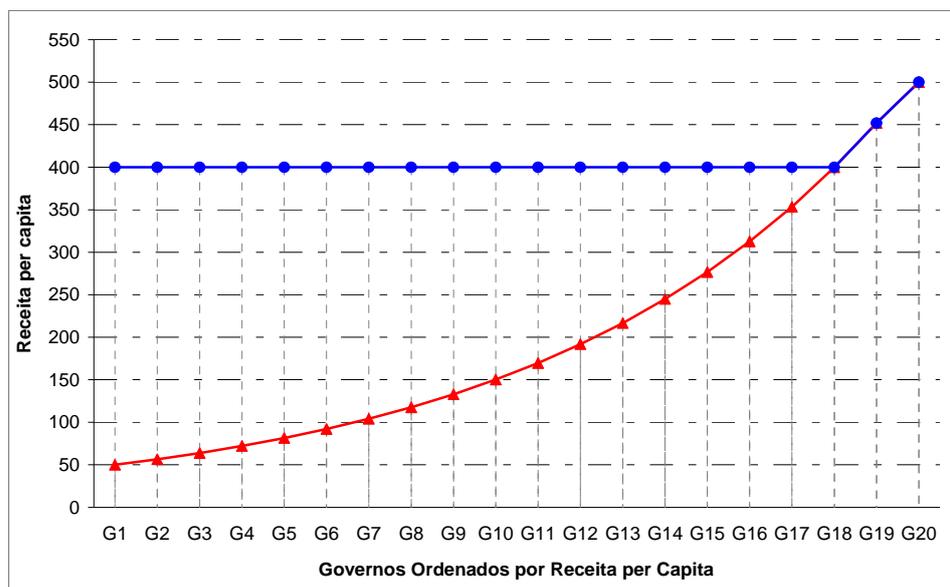
Gráfico 3.2.1-2 – **Equalização conta aberta**



Da mesma forma, se o critério da equalização fosse a receita de G18 (R\$ 400,00 per capita), teríamos a situação exemplificada no gráfico 3.2.1-3. Nesse caso, o volume de recursos aportado pelo governo central seria de R\$ 24,68 bilhões.

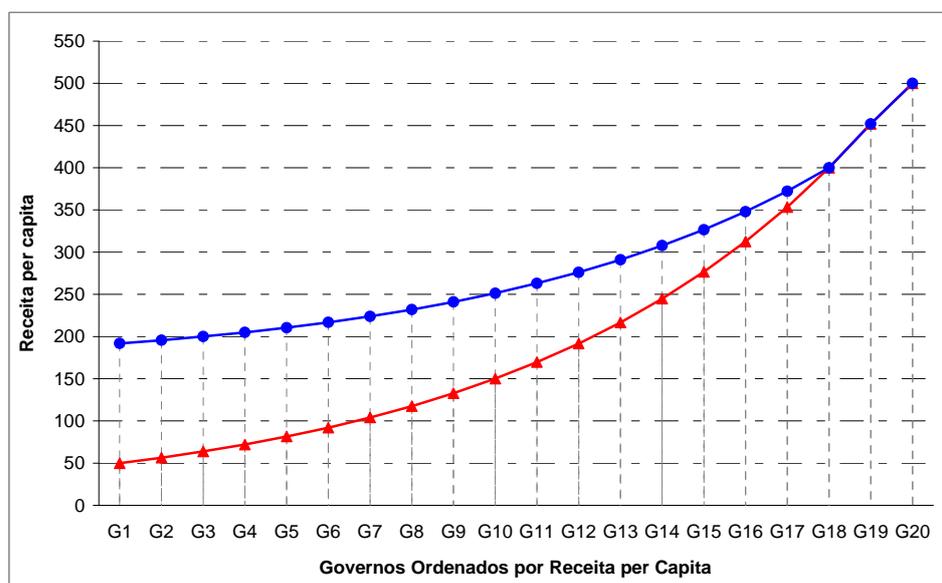
É importante notar que no sistema de conta aberta o volume de recursos a ser distribuído cresce mais que proporcionalmente em função do nível de receita que se deseja atingir. No exemplo anterior, praticamente dobramos o nível desejado (de R\$ 202,00 para R\$ 400,00), enquanto o montante distribuído aumentou mais de três vezes e meia (passou de R\$ 6,85 bilhões para 24,68 bilhões). Essa característica torna o sistema bastante oneroso, dependendo do nível de receita desejado e das disparidades horizontais entre os beneficiários.

Gráfico 3.2.1-3 – Equalização conta aberta



Por outro lado, um *sistema de conta fechada* funciona, nesse aspecto específico, de forma semelhante aos nossos fundos de participação: é previamente definido um montante de recursos – parte da receita de um imposto federal, por exemplo – e depois aplica-se o critério, utilizando a totalidade dos recursos. Nesse caso, é o montante que comanda, sendo o grau de redistributividade a variável subordinada. Se os recursos forem poucos, será reduzido o efeito redistributivo resultante da aplicação do critério. No exemplo anterior, dado o critério da equalização (trazer todos até a receita de G18), se o montante de recursos disponíveis for de R\$ 10 bilhões, teremos a situação descrita no gráfico 3.2.1-4.

Gráfico 3.2.1-4 – Equalização conta fechada



Como o montante de recursos não é suficiente para trazer todos até a receita de G18, deve ser feita uma distribuição proporcional à necessidade de recursos para se atingir o objetivo. Observa-se que apesar dos governos mais pobres receberem uma quantidade maior de recursos, o montante distribuído não foi suficiente: no caso de G1, por exemplo, chegou-se apenas a R\$ 192,00 per capita, enquanto o objetivo era R\$ 400,00. Isso se deve exatamente ao fato do montante destinado à equalização ser inferior ao necessário. Por outro lado, todos os governos situados abaixo de G18 recebem algum recurso, de forma inversamente proporcional à sua capacidade inicial de gasto.

Podemos dizer, portanto, que no sistema de conta aberta o nível de equalização define o volume de recursos distribuídos, enquanto no sistema de conta fechada, dado um critério, o volume de recursos define o nível de equalização.

Quanto ao critério de redistribuição

O critério mais amplamente adotado é aquele que visa equalizar a capacidade de gasto per capita dos governos (Canadá, Alemanha). Nesse caso, o sistema ignora as diferenças existentes nos custos de provisão e na distribuição das demandas dos serviços. Dada a enorme dificuldade envolvida na estimativa desses custos e demandas, tais sistemas partem da suposição de que é suficiente tornar mais equalizada a dotação per capita de recursos de cada governo.

Uma alternativa mais sofisticada exige um cuidadoso trabalho de avaliação de diferenciais de custo e de demanda por serviços entre regiões, de forma a permitir ponderar as transferências também com base nas diferenças de necessidades. No mundo das Federações contemporâneas, apenas a Austrália põe em prática um sistema desse tipo.

Neste estudo, consideramos apenas o primeiro critério, dadas as dificuldades quase insuperáveis que se colocam para a aplicação do segundo critério na realidade brasileira atual. Para um estudo detalhado sobre a aplicação de critérios alternativos, veja-se PRADO (2006).

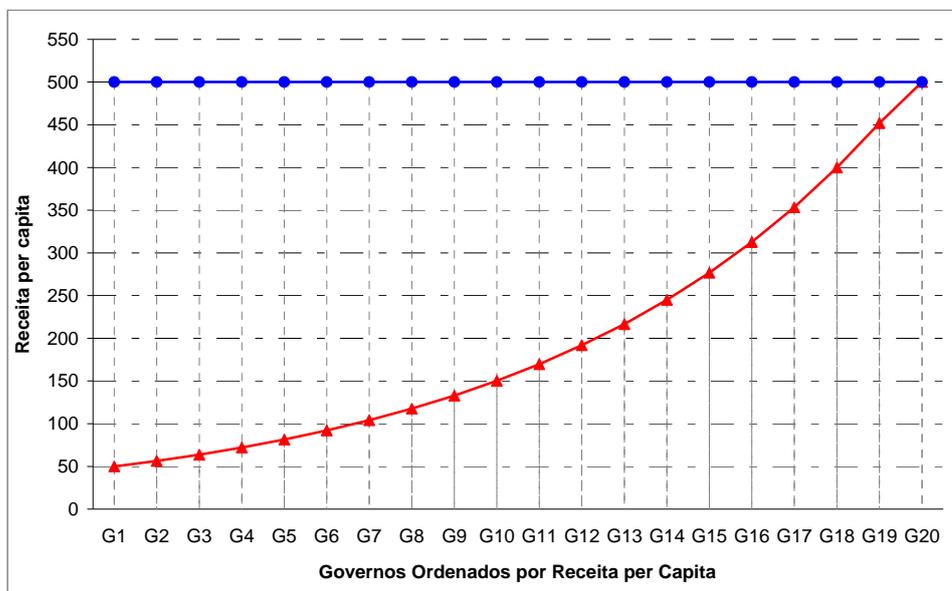
Quanto ao grau de redistributividade

A escolha do grau de redistributividade a ser adotado no SE é exemplificada pelos próximos gráficos, os quais se apóiam nos gráficos anteriores. Podemos dizer que o grau de redistributividade é o nível de redução das disparidades conseguido com o sistema. Portanto, ele será mais redistributivo quanto mais aproximar a receita per capita dos entes federados. Esta escolha envolve decidir se os recursos serão concedidos apenas aos mais pobres, tentando trazê-los o mais possível para cima, ou se serão distribuídos de forma mais uniforme entre todos os governos, de forma que mesmo os mais ricos recebam alguma coisa. (Note-se, por exemplo, que no sistema brasileiro, mesmo o estado mais rico da Federação recebe transferências do FPE, ainda que pequenas. Da mesma forma, no FPM, mesmo os municípios mais ricos são contemplados).

Num sistema de conta aberta, a escolha do grau de redistributividade consiste na definição do nível de receita per capita ao qual serão levados os governos com receita a ele inferior. Nos exemplos anteriores, observa-se que no gráfico 3.2.1-3 o sistema é mais redistributivo que no gráfico 3.2.1-2, pelo fato de que naquele, os entes aproximam-se mais do ente mais rico. Nesse caso, conseguir-se-ia a máxima redistributividade ao se adotar a receita do mais rico como nível desejado.

No gráfico 3.2.1-5, temos a máxima redistributividade num sistema de conta aberta; ou seja, todos os entes federados seriam elevados à receita do mais rico (R\$ 500,00). Conforme visto, o montante de recursos aumenta significativamente em função do nível de receita desejado: nesse caso, a demanda por recursos seria da ordem de R\$ 35,77 bilhões.

Gráfico 3.2.1-5 – **Equalização de máxima redistributividade, conta aberta**



Por outro lado, se o sistema é conta fechada, então, o que comanda é a dotação e o nível de equalização que pode ser obtido é subordinado. Dado um determinado volume de recursos, a escolha possível é entre uma opção de máxima redistributividade, que beneficia muito, mas a poucos governos, e diversas opções menos redistributivas, onde maior número de governos é incluído na distribuição. Essa alternativa é de redistributividade máxima porque apenas os governos mais pobres são beneficiados de forma a equalizá-los totalmente. Os governos mais ricos, a partir de um certo nível de receita, não recebem nada. No gráfico 3.2.1-6, a linha azul (Eq-1) exemplifica a equalização de máxima redistributividade para um montante de R\$ 10 bilhões.

É possível, no entanto, incluir mais governos na participação dos recursos, reduzindo o grau de redistributividade. Essa situação é de particular interesse no caso dos sistemas de conta fechada. Isso é exemplificado no gráfico 3.2.1-7, pelas linhas verde (Eq-2) e roxa (Eq-3), onde mais duas alternativas são descritas.

Dado previamente o montante de recursos (nesse caso, R\$ 10 bilhões), na alternativa 2, incluímos os governos G14 e G15 que antes não recebiam nada, enquanto a alternativa 3 inclui todos os governos, exceto o mais rico (G20). À medida que os governos mais ricos ganham acesso aos recursos, evidentemente, diminui a dotação dos mais pobres, pois o montante é predefinido. Essa é uma escolha essencialmente política.

Gráfico 3.2.1-6 – Equalização de máxima redistributividade, conta fechada

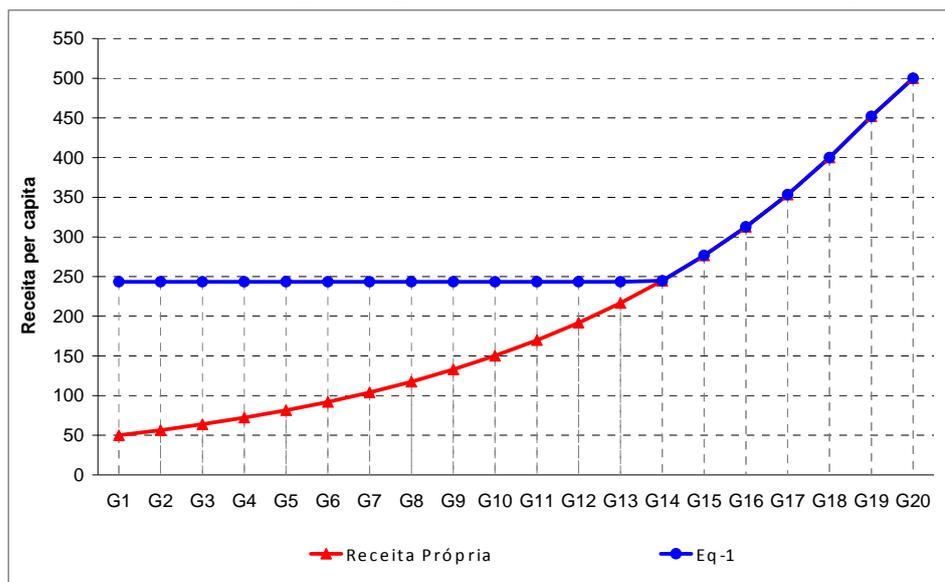
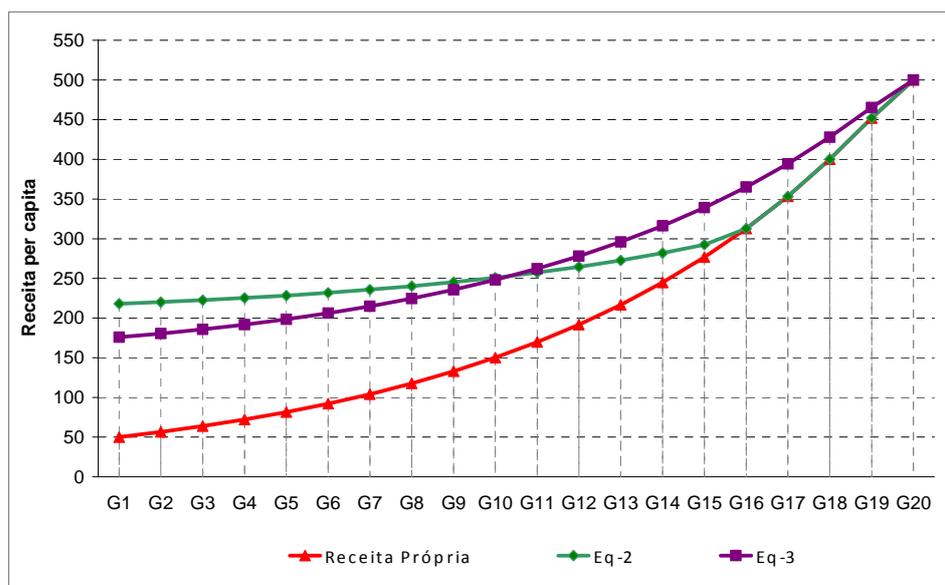


Gráfico 3.2.1-7 – Diferentes níveis de redistributividade, conta fechada



2.3.2.2 Algumas questões operacionais dos sistemas de equalização

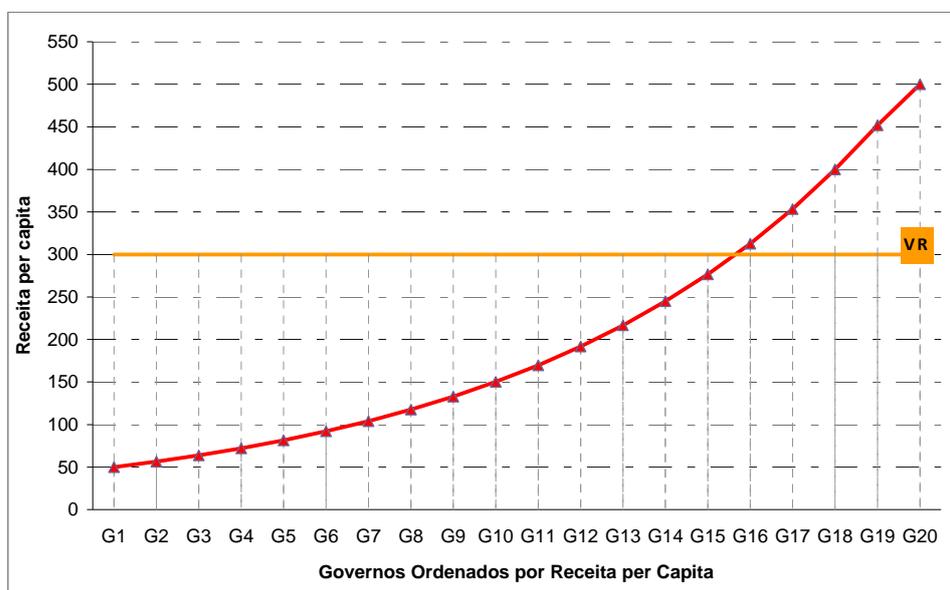
O funcionamento básico do sistema foi exposto no item anterior. Devemos considerar também alguns aspectos técnicos específicos, relativos à definição de valores e parâmetros utilizados no sistema.

1) A noção de valor de referência

Chamamos de *valor de referência* (VR) a um determinado nível de receita per capita adotado como referência para a distribuição de recursos. No exemplo mais redistributivo anteriormente apresentado (gráfico 3.2.1-6), o VR é R\$ 244. Nos exemplos menos redistributivos, os VRs são R\$ 300 e R\$ 500, respectivamente, para as alternativas Eq-2 e Eq-3 (gráfico 3.2.1-7). Portanto, o VR é a receita per capita que delimita dois grupos de governos: abaixo dela, todos recebem recursos da equalização; acima dela, nenhum recebe. Se o VR escolhido é a receita per capita do governo mais rico, todos menos este receberão recursos (gráfico 3.2.1-7 Eq-3), e o grau de redistributividade é menor. Deve ficar evidente que a escolha do VR é o que determina o grau de redistributividade do sistema. Gráficamente, o VR é apresentado como uma linha que indica o nível de receita per capita desejado para o sistema (gráfico 3.2.2-1).

Fica bastante visível a divisão entre os governos que receberão recursos da equalização e os governos que não receberão: no gráfico 3.2.2-1 os governos G1 a G15 serão beneficiados proporcionalmente à distância entre a sua receita própria e o VR. Se o montante de recursos for suficiente, todos os governos cuja receita seja inferior ao VR serão elevados a esse nível; caso contrário, obtém-se as diversas distribuições exemplificadas no gráfico 3.2.1-7.

Gráfico 3.2.2-1 – Valor de referência



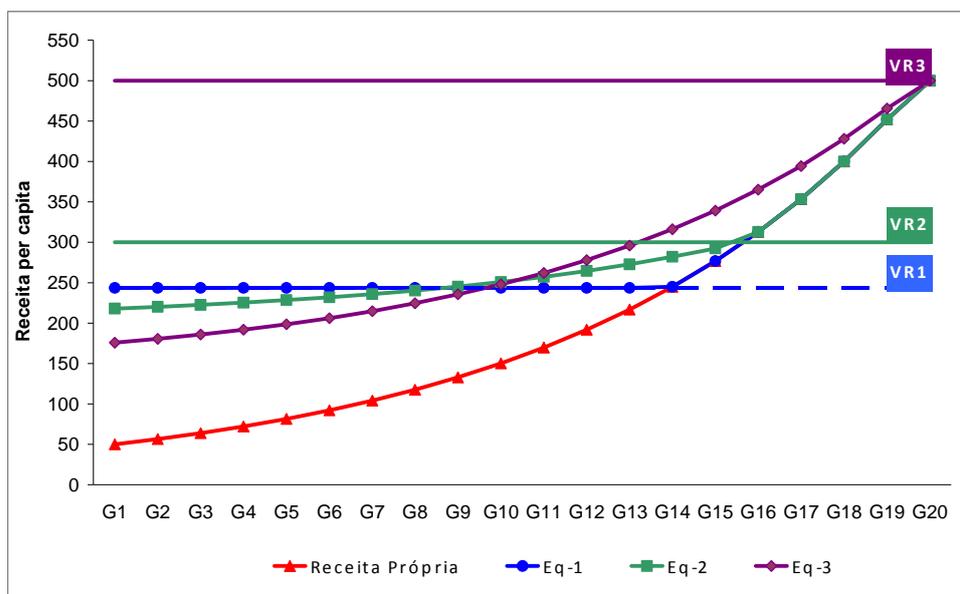
Aplicado o conceito de VR aos gráficos 3.2.1-6 e 3.2.1-7, teríamos a representação contida no gráfico 3.2.2-2. Deve ser observado que à medida que o VR aumenta, beneficiamos os governos mais ricos em detrimento dos mais pobres, pois nesse caso, o volume de recursos é dado previamente (conta fechada). Conforme já visto, a máxima

redistributividade é alcançada quando estabelecemos um nível desejado de receita, no qual o montante de recursos seja suficiente para elevar todos os governos a esse nível. No exemplo acima, a máxima redistributividade é alcançada com o VR1 (R\$ 244), e definimos esse valor como o *VR de máxima eficiência*. Entretanto, este, é o VR que mais exclui governos do sistema de equalização; portanto, a decisão política tem um *trade off* entre a redistributividade desejada e o número de beneficiários do sistema.

O VR de máxima eficiência também pode ser definido como o *VR mínimo* de um sistema de conta fechada. No exemplo anterior, não faz sentido falarmos num VR abaixo de VR1 (máxima eficiência), caso contrário, teríamos uma sobra de recursos, o que é inconcebível na lógica do sistema.

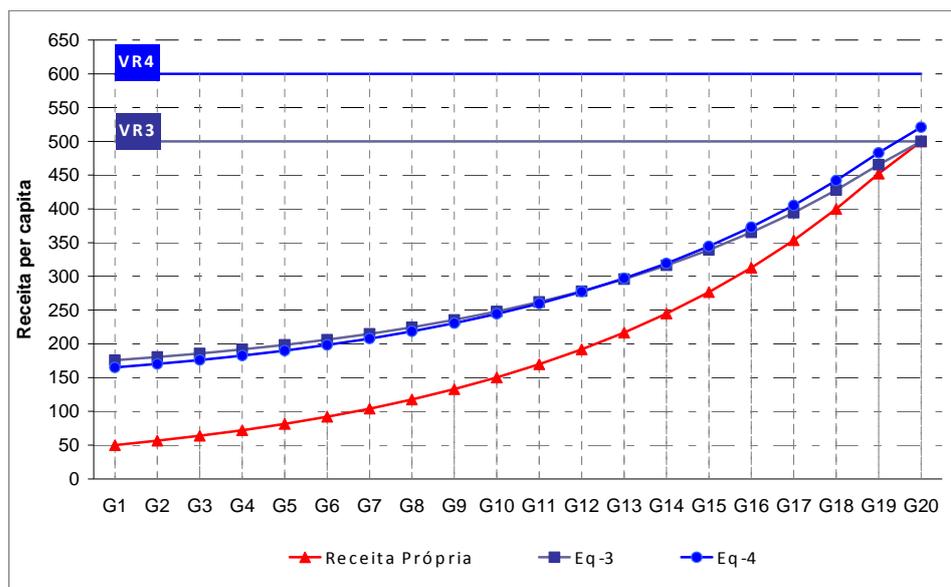
Por outro lado, não existe um limite superior para o VR. Até agora, o maior VR apresentado foi o equivalente ao valor da receita do governo mais rico (VR3 no gráfico 3.2.2-2) Entretanto, nada impede que o VR seja superior a esse valor, de forma que todos os entes federados recebam recursos do sistema. O gráfico 3.2.2-3 exemplifica essa situação.

Gráfico 3.2.2-2 – Caso hipotético com 3 VRs



Observa-se no gráfico 3.2.2-3 que com o VR3, o sistema excluía o governo mais rico, enquanto com o VR4 (R\$ 600,00), todos os governos são incluídos. O preço dessa inclusão é que o nível de redistributividade fica ainda mais reduzido e, conseqüentemente, menos eficiente o sistema.

Gráfico 3.2.2-3 – VR acima da receita do governo mais rico



2) Receita efetiva x potencial

A utilização eficiente de sistemas de equalização envolve uma dificuldade técnica relevante. Para que o sistema funcione de forma neutra e eficiente, não se pode utilizar como base de cálculo a receita efetiva dos governos, aquela que resulta da sua administração tributária. É necessário utilizar alguma avaliação da receita potencial, ou seja, da receita que seria obtida por aquele governo considerando um nível médio de esforço fiscal e de alíquotas, dada sua base tributária e as regras vigentes do sistema tributário. A receita potencial de um governo será maior que sua receita efetiva se ele for ineficiente na administração tributária ou reduzir suas alíquotas em relação às alíquotas médias praticadas no país e vice-versa. A razão básica para a escolha da receita potencial é que, caso contrário (ou seja, utilizar a receita efetiva), o sistema de equalização vai beneficiar aqueles que reduzam a sua pressão tributária (seja por alíquotas mais baixas, por isenções ou por fiscalização frouxa), pois passarão a receber volume maior de transferências.

O mérito fundamental da receita potencial, do ponto de vista dos sistemas de equalização, é ser ela independente da política fiscal praticada pelo governo em questão. Caso este decida reduzir as alíquotas efetivas de seus impostos, isso não vai afetar sua posição no sistema de equalização, que é baseado nas alíquotas médias. O mesmo vale para a concessão de isenções. Da mesma forma, se a sociedade dessa jurisdição optar por pagar mais impostos que a média nacional para seu governo, isso não vai reduzir seus aportes de equalização.

A grande dificuldade é mensurar a capacidade média de arrecadação num mundo econômico tão complexo e dinâmico. Não é um trabalho simples, mas existem algumas alternativas: a primeira delas é trabalhar com um conjunto de dados estatísticos, buscando assim aferir as bases tributárias da jurisdição, e depois aplicar uma alíquota média para obter a capacidade arrecadatória. Uma segunda opção é obter a receita potencial a partir da receita efetiva ou realmente arrecadada de cada ente federado, através de métodos econométricos complexos. Ambas as alternativas são viáveis caso exista um certo grau de harmonização no sistema tributário da Federação em questão, mas seguramente envolvem procedimentos complexos e sofisticados, nem sempre viáveis em países com sistemas de governo menos desenvolvidos.

No caso brasileiro, é patente o baixo grau de harmonização do sistema tributário, principalmente, quando consideramos a tributação sobre o consumo: o governo federal e os governos subnacionais disputam a mesma base tributária e existem inúmeras legislações tributárias diferentes e complexas. Hoje, podemos dizer que encontrar a receita potencial dos entes federados no Brasil é uma empreitada de enormes dificuldades, não só pelos motivos já mencionados, mas também por causa da guerra fiscal nacional baseada na concessão de benefícios fiscais unilaterais que acabam por gerar efeitos perversos nas operações interestaduais de um sistema de tributação misto (parte na origem e parte no destino).

Nesse contexto, a discussão de um sistema de equalização para o Brasil precisa se orientar para a busca de uma alternativa que evite essas dificuldades, mas alcance alguns dos benefícios que a equalização propicia. A resposta está na utilização da receita efetiva para o sistema de equalização no Brasil. Não há uma solução perfeita, mas os incentivos negativos podem ser bastante reduzidos ao se inserir no sistema de equalização uma variável baseada no esforço fiscal de cada ente federado. Já que no Brasil calcular a receita potencial é extremamente difícil e utilizar apenas a receita efetiva pode ser um problema maior ainda, por que não utilizar a receita efetiva e distribuir parte dos recursos do fundo de equalização para incentivar o esforço fiscal? A lógica é simples: se a utilização da receita efetiva desestimula a arrecadação, então vamos incentivá-la, distribuindo parte dos recursos por um critério baseado no esforço fiscal. A utilização da receita efetiva também tem a vantagem de ser de fácil mensuração e fiscalização, além de ser um dado consistente e conhecido por todos os entes federados, já utilizado nos programas de ajuste fiscal celebrados entre a União e quase todos os estados da Federação.

Ainda é preciso aprofundar a discussão sobre a forma de distribuição dos recursos de incentivo ao esforço fiscal, e o “Fórum fiscal dos estados brasileiros” deve dar continuidade a esse debate. Contudo, algumas propostas já foram apresentadas. Podemos apontar duas delas: a primeira consiste em obter o esforço fiscal de cada ente federado, comparando os resultados obtidos num dado exercício com a média de arrecadação de um histórico de pelo menos cinco anos. A outra opção é trabalhar o mesmo critério já apresentado, incluindo nele um fator para a variação do PIB. O importante é encontrar uma forma de incentivar o esforço fiscal de forma clara e consensual, que não envolva grandes problemas de cálculo e mensuração.

3) A abrangência da receita base de cálculo

Outra questão importante reside na definição precisa da estimativa de receita (efetiva ou potencial) que será utilizada como referência para a equalização. A resposta aparentemente óbvia seria que se deve considerar a totalidade das receitas próprias dos governos mais a totalidade das demais transferências recebidas por eles, pois isso é que mede sua capacidade de gasto. No entanto, deve-se considerar que os governos subnacionais, em Federações como o Brasil, recebem transferências condicionadas, que não são de livre aplicação pelos orçamentos e que podem ser distribuídas já dentro de uma lógica, num certo sentido equalizadora. No Brasil, esse é seguramente o caso do Fundeb e, em princípio, das transferências do SUS¹⁰. Assim, pode ser razoável excluir essas receitas da base de cálculo da equalização geral, pois elas já são distribuídas segundo um critério que é em si mesmo

¹⁰ Se o Fundeb pode ser com certeza tido como um sistema de equalização setorial, a mesma afirmação é mais problemática quanto ao SUS. A pouca transparência dos critérios de alocação dos recursos torna difícil caracterizar adequadamente o SUS. Para o que nos interessa aqui, contudo, permanece o fato de que é uma transferência setorial condicionada por critérios setoriais próprios. Se for esse o caso, deve ser revista e reformada como tal, nos seus critérios setoriais, e tais recursos não devem ser incluídos, “misturados”, com os recursos que alimentam os orçamentos livres dos GSN.

equalizador, no sentido de ter uma orientação para atender às necessidades específicas da jurisdição naquele setor.

Aqui, o ponto essencial reside em que algumas receitas não representam a ampliação da capacidade geral de gasto de um governo, no sentido de receitas que ficam disponíveis para seu processo orçamentário, pois já estão vinculadas a despesas obrigatórias. Por exemplo, se um governo recebe dotação maior do SUS porque sedia um hospital regional, e presta serviços a cidadãos de outras localidades, a inclusão dessa receita na base da equalização vai reduzir a sua dotação de recursos livres para atender a outros serviços, o que não é razoável.

Assim, temos que a metodologia para obtenção da receita base para equalização consiste na soma das receitas arrecadas diretamente mais as transferências desvinculadas, subtraindo-se as deduções obrigatórias de ambas. Portanto, excluimos da nossa mensuração de receita base de cálculo para a equalização, as transferências condicionadas.

Tabela 4.3-A

METODOLOGIA DE APURAÇÃO DO VALOR BASE	
(+)	Receita própria
(-)	Deduções obrigatórias da receita arrecadada
(=)	Receita própria líquida
(+)	Transferências desvinculadas
(-)	Deduções obrigatórias das transferências
(=)	Valor base para a equalização

2.3.2.3 O uso da equalização nas Federações modernas

Três das mais importantes e avançadas federações do mundo utilizam sistemas de equalização em suas transferências verticais: Alemanha, Austrália e Canadá. Nesses três países, as transferências realizadas sob critérios de equalização representam uma parte majoritária das transferências verticais. Os modelos de equalização dos três países, contudo, têm características distintas que decorrem do desenvolvimento histórico dos sistemas e dos objetivos a eles associados.

O modelo com menor grau de complexidade é o canadense. É um típico modelo de equalização da capacidade de gasto per capita, uma vez que não contempla diferenças em custos e demandas. O sistema calcula a receita potencial de cada uma das províncias, utilizando para isso um *Sistema Tributário de Referência*, que inclui todos os impostos de competência das províncias e considera para cada imposto uma alíquota correspondente à média nacional. Esse STR é utilizado para, através de dados obtidos da própria documentação fiscal, fornecidos pelos contribuintes, estimar a *receita potencial* de cada província. Feito isso, os dados de um determinado número de províncias tomadas como representativas são utilizados para obter uma receita per capita média que é assumida como a média nacional de receita, para fins de equalização. Em seguida, o procedimento é simples: todas as províncias que têm receita potencial per capita abaixo dessa média recebem recursos do governo federal

até atingir a média. As províncias com receita acima da média nada recebem. Note-se que esse sistema corresponde ao que chamamos anteriormente de “conta aberta”: o montante transferido pelo governo federal é resultado do critério, e, portanto, variável. Em geral, esse valor se mantém em torno a 1% do PIB do país. Os recursos assim transferidos são totalmente livres para alocação pelos orçamentos das províncias, não carregando qualquer condicionalidade.

A função redistributiva no Canadá é complementada por outro sistema, denominado Canadian Health and Social Transfer (CHST), que transfere recursos vinculados ao gasto nas áreas sociais básicas. Essa transferência é feita em base per capita simples, e o GF abate dela, para algumas províncias, recursos correspondentes à arrecadação de Imposto de Renda que foi “cedida” para essas províncias¹¹. Esses recursos são, em geral, de porte muito maior do que aqueles da equalização. Dessa forma, a função redistributiva no Canadá combina um sistema de equalização, que entrega recursos livres, com um amplo programa social que entrega recursos per capita.

O sistema alemão de equalização é muito diferenciado e peculiar. Boa parte de suas características decorre do fato de que os principais impostos do país, sobre a renda e sobre valor adicionado, são impostos uniformes nacionais, pois os estados (*länders*) não têm autonomia para administrar a definição de bases e alíquotas. Curiosamente, cabe aos estados a função de arrecadar o Imposto sobre Valor Adicionado, mesmo não tendo qualquer poder para modificar sua legislação. Os impostos próprios dos estados geram relativamente pouca receita, de forma que o financiamento federativo depende basicamente do compartilhamento do Imposto de Renda e do IVA entre governo federal, estados e municípios.

O Imposto de Renda (pessoa física e pessoa jurídica) é distribuído por percentuais fixados constitucionalmente entre os três níveis de governo. Essa distribuição obedece ao princípio da derivação, em que cada um recebe de forma proporcional à sua base tributária. Isso compõe a base da distribuição vertical, e esses percentuais são muito raramente alterados. Quanto à receita do IVA, é distribuída por critérios definidos em lei ordinária, sendo utilizada para fazer o “ajuste fino” na distribuição vertical.

De forma muito resumida, o sistema alemão opera da seguinte forma:

1. os recursos da parcela estadual do imposto sobre a renda (compartilhamento) são somados às receitas próprias obtidas pelos estados (incluindo seus municípios), permitindo obter a receita própria inicial de cada governo. Essa receita apresenta fortes disparidades em capacidade de gasto;
2. a parcela estadual da receita do IVA é distribuída entre os estados, sendo $\frac{3}{4}$ em base per capita e $\frac{1}{4}$ para beneficiar alguns estados particularmente pobres. Esses recursos são somados aos recursos indicados no passo 1, sempre em base per capita, gerando uma nova configuração de receita. O sistema se apóia na suposição de que, distribuídos o IR e o IVA, terá sido logrado basicamente o ajuste vertical, ou seja, a distribuição dos recursos entre GF e estados;

¹¹ No Canadá, tanto o GF quanto as províncias cobram o imposto sobre a renda. Nos anos 1970, um acordo permitiu que algumas províncias aumentassem suas alíquotas enquanto o GF reduzia as suas em igual dimensão, de forma neutra para o contribuinte. Eles chamam esse procedimento de *tax transfer*, transferência de impostos. O GF sempre considerou que essa receita cedida às províncias era uma concessão, e a trata como transferência. Assim, o montante atualizado dessa receita é abatido das transferências sociais.

3. mesmo que o passo 2 obtenha o equilíbrio vertical, persistem ainda fortes disparidades horizontais, em que alguns estados são muito mais ricos que outros. Nesse ponto surge um procedimento que só existe na Federação alemã: transferências horizontais entre estados. Através de um complexo mecanismo, os estados com receita per capita acima da média nacional cedem recursos para aqueles abaixo, para que todos atinjam, pelo menos, 95,5% da média nacional. Note-se que esse procedimento se diferencia do canadense porque naquele os ricos não são afetados, apenas os pobres têm sua situação melhorada. Na Alemanha, ricos cedem recursos para pobres, de forma que as disparidades são drasticamente reduzidas. Dessa etapa resulta uma nova configuração de receitas, já altamente equalizadas.

4. a última etapa envolve a transferência de recursos da parcela federal do IVA. Essa distribuição toma como referência a configuração gerada pelo passo 3, visando trazer todos os estados que estejam abaixo da média até 99,5% dessa média. É um procedimento do tipo “conta aberta”; ou seja, o governo federal utiliza o quanto for necessário de sua parcela do IVA para obter aquele resultado.

Alguns pontos devem ser destacados nesse modelo. Primeiro, ao contrário do canadense, ele não se apóia na receita potencial, mas na receita efetiva. Isso é possível, basicamente, porque todas as principais receitas envolvidas decorrem de impostos nacionais, não sendo significativo o problema do esforço fiscal. Em segundo lugar, o sistema é altamente peculiar porque força transferências horizontais de estados ricos para estados pobres, o que resulta num grau muito mais elevado de equalização. Finalmente, é muito importante o papel que tem nesse sistema o IVA nacional. É a receita desse imposto que responde por toda a função redistributiva das transferências. Primeiro, pela distribuição inicial da parcela estadual, e depois pela distribuição complementar da parcela federal.

É fora de dúvida um feito notável o fato de que tal sistema foi preservado basicamente sem alteração, mesmo com a unificação alemã, que acentuou drasticamente as disparidades entre os estados e acarretou uma pressão fiscal elevadíssima sobre os estados ricos.

Já a Austrália opera um sistema de equalização que é, sob certo ponto de vista, o mais sofisticado do mundo. Naquele país, a equalização não leva em consideração a receita per capita, mas inclui também entre os parâmetros da equalização, os custos de provisão de serviços e as diferenças nas demandas básicas. Desse ponto de vista, por incluir uma avaliação completa dos orçamentos das províncias – tanto da ótica da capacidade própria de gasto quanto da ótica das chamadas “necessidades fiscais” – o sistema australiano é o mais complexo e sofisticado do mundo.

Outra característica peculiar da Austrália é que, ao contrário do Canadá e da Alemanha, ele é um sistema do tipo “conta fechada”. Os recursos utilizados para equalização têm montante predeterminado e são dados pela receita integral do IVA federal. Toda e apenas a receita do IVA é entregue aos estados sob coeficientes de distribuição percentual que são o resultado dos complexos cálculos realizados para se obter a receita potencial de cada província e estimativas das diferenças em custos e demandas. Em suma, o que o sistema de cálculos produz é uma distribuição per capita dos recursos, mas ponderada pelas diferenças em capacidade própria de gasto (receita potencial) e pelos níveis diferenciados de custos e demandas.

Algumas observações finais sobre esses modelos são úteis para considerarmos o caso brasileiro. Primeiro, é necessário indicar que os requisitos técnicos, administrativos e políticos

para operar com eficiência tais sistemas são elevados. Não é a toa que se trata de três economias capitalistas avançadas. Em todos esses países os sistemas de equalização resultam de uma longa evolução operada na segunda metade do século XX. Em segundo lugar, a equalização pelo critério da capacidade de gasto per capita – Alemanha e Canadá – pressupõe que exista razoável homogeneidade no perfil de custos e demandas entre estados e províncias. Quando há muita heterogeneidade, o critério das necessidades fiscais, considerando diferenciais de custo e de demandas, pode ser mais apropriado. É por esse motivo que o modelo australiano evoluiu para o critério das necessidades. Por outro lado, a aplicação do critério das necessidades fiscais é altamente complexa e demanda sistemas sofisticados de informação estatística, além de um grau elevado de capacidade política para negociar os critérios.

2.4 A aplicação da equalização no Brasil – simulações

Neste item, apresentamos diversos resultados de simulações para possíveis alternativas de emprego da equalização na distribuição de recursos aos estados e municípios brasileiros. Em princípio, todas elas partem da hipótese de que os atuais fundos de participação seriam substituídos por sistemas de equalização legal ou constitucionalmente definidos, os quais distribuiriam aos governos subnacionais recursos totalmente livres de condicionalidades, visando equalizar a capacidade de gasto orçamentária livre desses governos. Conseqüentemente, os fluxos a que chamamos antes de programas nacionais, que se compõem de transferências condicionadas, não são considerados, pelas razões expostas anteriormente.

2.4.1 *Fundo de equalização para os estados brasileiros*

Agora, analisaremos os resultados obtidos com a simulação de um fundo de equalização que substituísse o atual FPE. A simulação se refere ao ano de 2005. Os dados financeiros são encontrados nos balanços consolidados da Secretaria do Tesouro Nacional e as estimativas populacionais são do IBGE. Para a simulação, foram definidos os seguintes parâmetros:

- sistema de conta fechada, sendo o montante distribuído exatamente igual à dotação do FPE para esse ano;
- utilização da receita efetiva para a obtenção da receita base para equalização;
- uma parcela do fundo distribuído para incentivar o esforço fiscal;
- três valores de referência. No cenário 1, através de um processo iterativo, será definido o VR mínimo onde os resultados do sistema serão maximizados. No cenário 2, foi atribuído ao VR um valor intermediário de R\$800, o qual foi escolhido aleatoriamente entre o VR de máxima eficiência e o VR igual à maior receita base do sistema. No cenário 3, o VR é igual à maior receita base do sistema.

Estabelecidos os parâmetros da simulação, foi calculada a receita base para equalização de cada estado e do Distrito Federal. Os balanços estaduais consolidados pela STN serviram de fonte de dados para esse levantamento. Os valores foram obtidos de acordo com a tabela 4.1.1.

Tabela 4.1.1

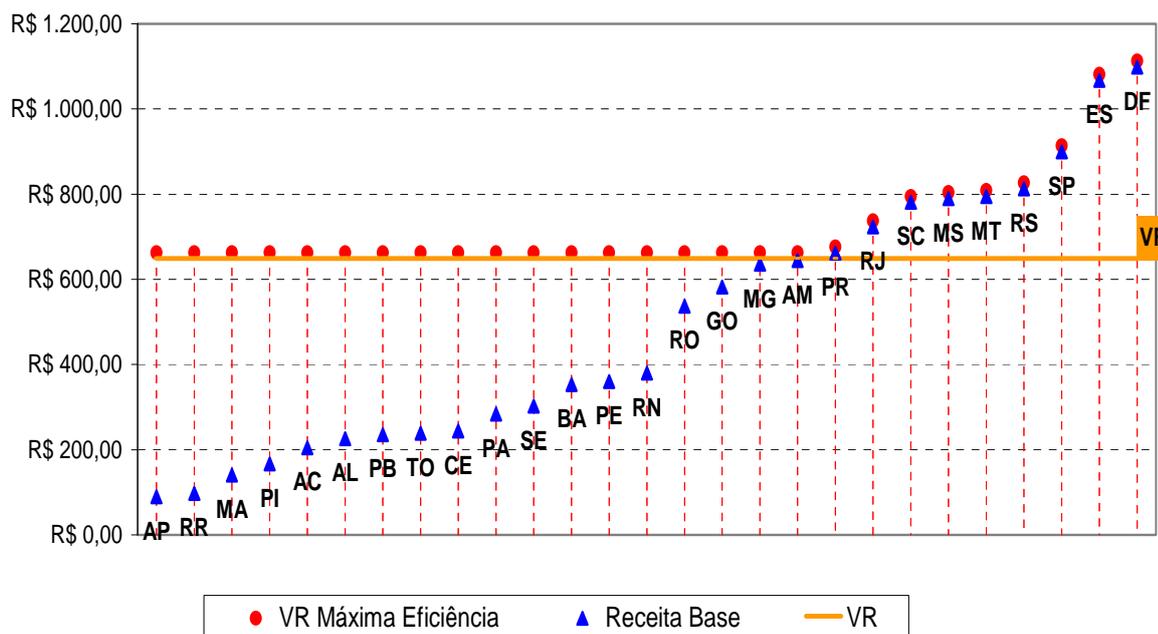
ESPECIFICAÇÃO DA RECEITA BASE PARA EQUALIZAÇÃO		
	Descrição	
RECEITA PRÓPRIA		
1.1.12.04.31	Imposto de Renda retido na fonte sobre os rendimentos do trabalho – IRRF	(+)
1.1.12.05.00	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA	(+)
1.1.12.07.00	Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos – ITCD	(+)
1.1.13.02.00	Imposto sobre Op. Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prest. de Serviços .de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicações – ICMS	(+)
1.1.21.00.00	Taxas pelo exercício do poder de polícia	(+)
1.1.22.00.00	Taxas pela prestação de serviços	(+)
1.1.30.00.00	Contribuição de melhoria	(+)
1.7.21.01.12	Cota-Parte do Imposto Sobre Produtos Industrializados – estados exportadores de produtos industrializados	(+)
1.7.21.09.01	Transferência financeira do ICMS -desoneração- LC nº 87/96	(+)
DEDUÇÕES		
9.1.13.02.00	Dedução de receita de ICMS para formação do Fundef	(-)
9.7.21.01.01	Dedução de receita para formação do Fundef – FPE	(-)
9.7.21.01.12	Dedução de receita para formação do Fundef – IPI-Exportação	(-)
9.7.21.09.01	Dedução de receita para formação do Fundef – ICMS-desoneração – LC nº 87/86	(-)
RECEITA BASE PARA EQUALIZAÇÃO (Receita própria –deduções)		

Encontrados os valores base, calcula-se os valores de referência para cada cenário. O objetivo da análise é comparar os resultados de capacidade de gasto atual com um possível descongelamento e com um sistema de equalização. Por isso, o valor de referência do cenário 1 será definido a partir de um processo iterativo, onde o valor de referência é elevado gradualmente até que o montante de recursos disponíveis para a alimentação do sistema seja exatamente igual à necessidade de recursos. O intuito é que cada ente federado com um VBE abaixo do VR possa alcançá-lo. Nesse cenário, teremos o melhor resultado equalizador. Em outras palavras: o VR é elevado sucessivamente até esgotar os recursos disponíveis.

Na simulação, 10% dos recursos do fundo de equalização serão distribuídos para incentivar o esforço fiscal. Como não dispomos ainda de um critério consistente e suficientemente analisado e debatido para calcular o esforço fiscal, optou-se, na simulação, pela distribuição dessa parcela de forma neutra para não influenciar nos resultados da equalização: estes 10% foram distribuídos numa base per capita simples. Isso se justifica porque, qualquer que venha a ser o critério definido, ele será ponderado pela população, de forma que caso os estados tenham o mesmo desempenho fiscal, receberão o mesmo valor per capita. Portanto, independentemente do critério a ser adotado, para fazer a distribuição neutra, será necessário considerar que todos os estados tenham empreendido o mesmo esforço fiscal, o que corresponderá à distribuição dos recursos com o mesmo valor per capita para todos eles.

É importante ressaltar que para o sistema proposto funcionar utilizando a receita efetiva, é imprescindível contrapor o incentivo negativo dessa medida, incentivando positivamente o esforço fiscal, de tal forma que não seja possível obter resultados financeiros do sistema de equalização com a redução da receita efetiva. Por isso, é necessário continuar o debate sobre o cálculo do esforço fiscal, antes de estabelecermos uma regra para a sua distribuição.

CENÁRIO 1 - VR Máxima Eficiência



Continuando a simulação, são distribuídos recursos para todos os entes federados que obtiveram um valor base menor que o valor de referência. Nesse primeiro cenário, oito estados e o Distrito Federal ficarão de fora do sistema de equalização, por possuírem um valor base acima do valor de referência: Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, São Paulo e Espírito Santo. Os demais estados participantes do sistema receberão recursos proporcionalmente ao volume financeiro necessário para se atingir o valor de referência. Isto é, o ente federado que possui o menor valor base receberá a maior quantidade de recursos. Do ponto de vista da capacidade de gastos per capita, os resultados da simulação são expressivos. Passamos, então, a analisá-los.

No gráfico anterior, podemos observar o efeito do fundo de equalização beneficiando todos os entes federados abaixo do VR. Nesse cenário, a quantidade de recursos necessários para se chegar a esse resultado é exatamente igual à quantidade de recursos disponíveis. Por isso, o efeito equalizador do fundo é forte.

Note-se que o FPE atual distorce a distribuição da receita per capita, não respeitando a realidade de capacidade de gasto de cada ente federado, enquanto o fundo de equalização se baseia exatamente nessa capacidade para realizar sua distribuição. Por isso, o coeficiente de variação que é calculado pela proporcionalidade do desvio padrão em relação à média e que demonstra o quão desigual é a distribuição da capacidade de gastos entre os entes da federação brasileira diminui vertiginosamente quando simulamos um fundo de equalização.

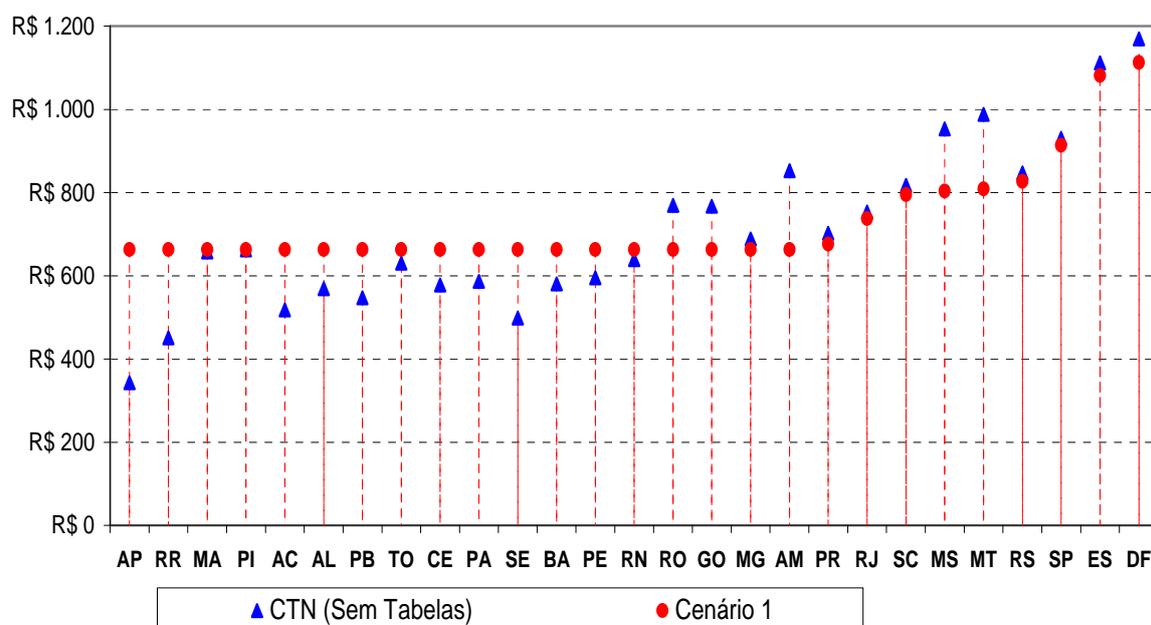
	Receita Base	FPE atual	CTN	CTN (Sem Tabelas)	Cenário 1
Média (M)	495	875	864	711	729
Desvio Padrão (DP)	297	346	374	195	124
Coefficiente de Variação (DP / M)	60,12%	39,58%	43,28%	27,41%	16,95%

Conforme podemos observar na tabela, o coeficiente de variação da receita base para equalização, que representa a capacidade de gasto antes do FPE atual ou do fundo de equalização, é de 60,12%. Em outras palavras, um desequilíbrio absurdo comparável com a desigualdade na distribuição de riquezas no país, onde apenas uma pequena parcela da população fica com a maior parte da riqueza gerada.

Com o FPE atual, o coeficiente diminui para 39,58%, mas ainda continua muito alto se compararmos com o resultado do fundo de equalização de 16,95%. Os resultados dos descongelamentos também não são satisfatórios se comparados com o sistema de equalização. Mesmo a versão descongelada sem as tabelas possui um resultado bem maior que o sistema de equalização.

Para visualizarmos os resultados podemos observar no próximo gráfico como ficaria a distribuição horizontal das capacidades de gastos nos dois melhores resultados obtidos, o descongelamento nos moldes do CTN sem as tabelas (ver item 1.1) e o sistema de equalização (cenário 1).

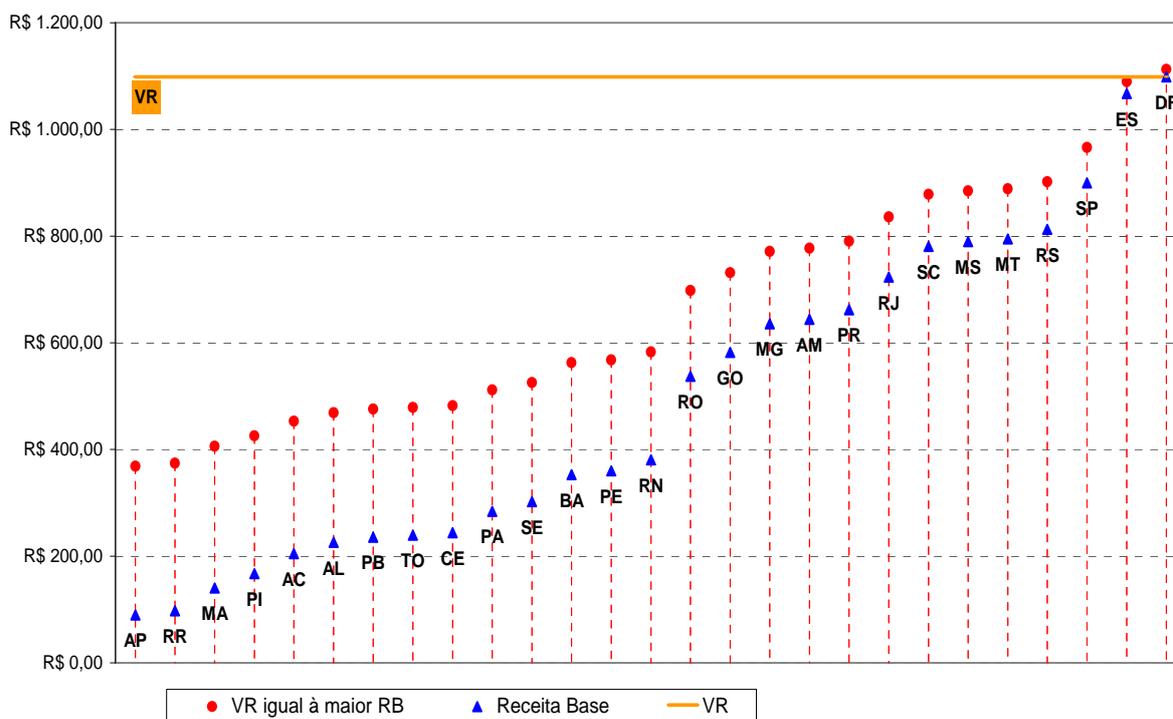
Comparação entre o CTN sem Tabelas (Reservas 85%-15%) e o Cenário 1



No cenário 1, podemos observar como funcionaria um sistema de equalização onde o VR obtivesse o melhor resultado do ponto de vista do equilíbrio horizontal. Contudo, essa eficiência tem um preço: como os recursos disponíveis para o sistema são limitados, o VR de máxima eficiência pode ser muito baixo em alguns casos, o que implica excluir muitos estados da partilha de recursos (no cenário 1, foram excluídos oito estados e o Distrito Federal) via fundo de equalização. Por esse motivo, pode ser melhor elevar um pouco mais o VR, para incluir mais estados na distribuição, mesmo que isso signifique obter resultados menos expressivos no que se refere aos estados mais pobres. Assim, realizamos mais duas simulações: o cenário 2, com um VR um pouco acima do VR de máxima eficiência e o cenário 3 com o VR igual à maior receita base do sistema, que é a do Distrito Federal.

No cenário 2, podemos evidenciar que os recursos distribuídos não foram capazes de elevar todos os estados que estavam abaixo do VR até ele, e por isso os resultados não serão melhores que no cenário 1, do ponto de vista do equilíbrio horizontal. Porém, nesse caso, apenas três estados (Espírito Santo, Rio Grande do Sul e São Paulo) e o Distrito Federal ficaram de fora da distribuição.

CENÁRIO 3 - VR igual à maior RB per Capita



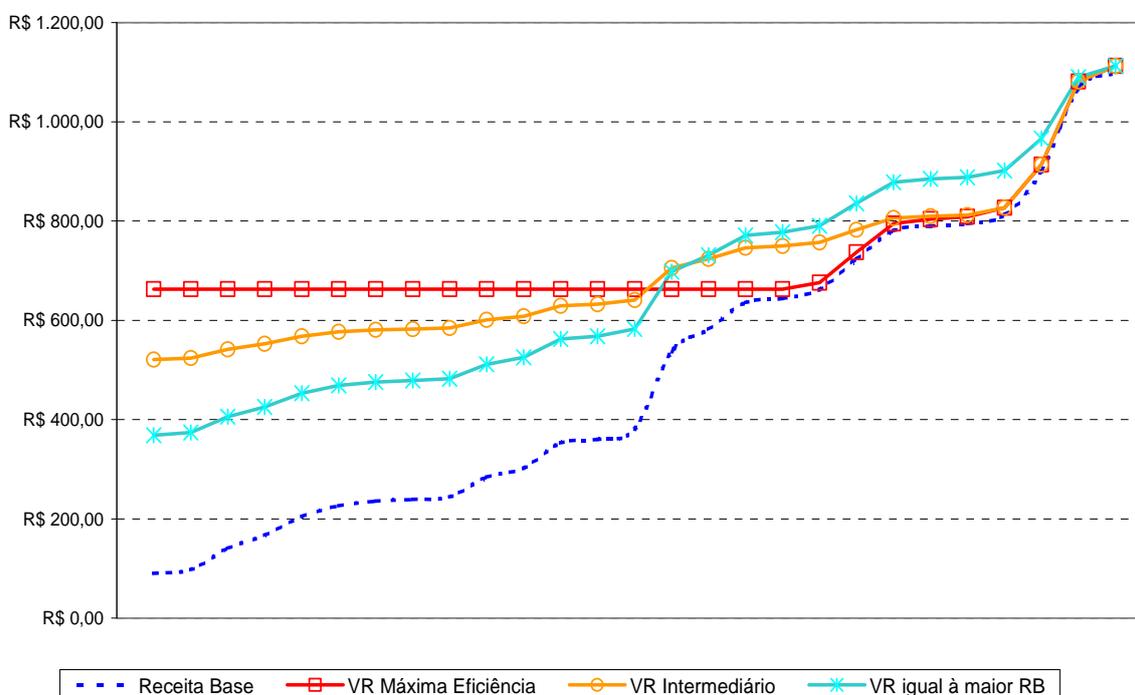
Já no cenário 3, como visto no gráfico anterior, todos os estados participam da distribuição, exceto o Distrito Federal. Verificamos, nesse caso, que o comportamento do equilíbrio horizontal continua sendo o de buscar uma equalização. Porém, a distância entre o VR e o resultado da distribuição é bem maior do que no cenário 2, pois os recursos dados foram distribuídos entre praticamente todos os estados, e a redução de disparidades em capacidade de gasto é minimizada.

O que fica claro aqui é a dualidade entre a eficiência equalizadora e a quantidade de estados envolvidos na distribuição. Ou seja, quanto maior o VR, mais estados participam e

menor será a eficiência equalizadora do sistema. Vamos confirmar essa afirmação analisando os resultados estatísticos das simulações, na tabela e no gráfico a seguir:

	Rec Ba	FPE	C	CTN Tab	Cená	Cená	Cená
Mé	4	8	8	7	7	7	6
Desv	2	3	3	1	1	1	2
eficiente de	60,	39,	43,	27,	16,	21,	32,

EQUILÍBRIO HORIZONTAL - Comparação dos 3 VRs



O cenário 1 apresenta o melhor coeficiente de variação, seguido pelo cenário 2. Já o resultado do descongelamento via CTN sem as tabelas é melhor do que o coeficiente de variação no terceiro cenário. É importante ressaltar que um aumento no volume de recursos disponível para o sistema altera completamente os resultados, posto que um maior volume de distribuição implica diretamente a majoração do VR de máxima eficiência, resultando num maior nível de inclusão de estados participantes da distribuição.

Para finalizar a análise, devemos apresentar os resultados financeiros das simulações realizadas, inclusive, dos descongelamentos já discutidos anteriormente, com o objetivo de conhecer e avaliar os impactos práticos das simulações.

Observando os resultados financeiros da próxima tabela, podemos constatar que a região Norte perde em todas as simulações, exceto, no descongelamento via CTN, o que se deve basicamente ao baixo contingente populacional da região. Assim, quando observamos o sistema atual, do ponto de vista da capacidade de gasto per capita, essa região é

superprivilegiada na distribuição. A exceção é o estado do Pará, que possui uma grande população, quase a metade da população da região Norte, e seria privilegiado em um sistema de equalização.

RESULTADO PER CAPITA DAS DISTRIBUIÇÕES SIMULADAS						
REGIÃO	CO	N	NE	S	SE	BRASIL
FPE	900,1	821,7	550,4	811,0	835,6	874,9
CTN	920,8	825,2	544,1	793,7	841,5	864,1
Perda / Ganho	20,7	3,5	-6,2	-17,3	5,9	-10,8
CTN - Sem Tabelas	919,1	652,1	593,8	785,8	844,2	711,4
Perda / Ganho	19,0	-169,6	43,5	-25,2	8,7	-163,5
Cenário 1	799,4	663,0	663,0	762,5	824,9	729,3
Perda / Ganho	-100,7	-158,6	112,7	-48,5	-10,7	-145,7
Cenário 2	827,4	636,4	601,1	795,8	854,1	702,6
Perda / Ganho	-72,7	-185,3	50,7	-15,2	18,6	-172,3
Cenário 3	860,2	575,2	512,1	854,3	897,9	667,0
Perda / Ganho	-39,9	-246,5	-38,3	43,4	62,4	-207,9

A região Centro-Oeste também perde recursos com os sistemas de equalização simulados, por dois motivos: primeiro, porque a população da região é menor que a da região Norte; e segundo, porque os estados dessa região têm receita própria per capita bem alta, impulsionada principalmente pelo Distrito Federal.

A região Sul só é beneficiada no cenário 3, onde o grau de redistributividade é menor. Já no Sudeste, os resultados são interessantes, pois a região só perde na simulação do cenário 1, onde a redistributividade é máxima. Em todas as outras simulações, a região ganha, isso porque concentra quase metade da população do país.

No caso do Nordeste, é importante observar que nos descongelamentos, a região é a mais beneficiada com a reserva de 85% dos recursos para as regiões N, NE e CO. Por outro lado, nos sistemas de equalização com alto grau de redistributividade (cenários 1 e 2), a região é fortemente privilegiada.

Pelo exposto, precisamos de um sistema de equalização nacional capaz de dirimir as desigualdades de capacidade de gastos dos entes federados, garantindo assim uma capacidade de gasto mínima a todos. Paralelamente, precisamos discutir o funcionamento de um fundo de desenvolvimento regional planejado e que incentive o desenvolvimento econômico das regiões menos desenvolvidas do país.

Uma última e importante observação: deve ficar evidente, pela discussão aqui levantada, que o sistema de equalização suporta diversas alternativas no que se refere ao grau de redistributividade. Essa escolha não é técnica. Ela depende das preferências políticas na Federação, e, principalmente, dos demais componentes da matriz de financiamento dos estados. O que se deve reter aqui é que o sistema é flexível para gerar diversos resultados no que diz respeito à redução das disparidades, além de permitir que o sistema de equalização seja adequado, ajustado aos demais elementos do financiamento dos governos estaduais ou municipais.

RESULTADOS PER CAPITA DAS DISTRIBUIÇÕES SIMULADAS

ESTADOS	UF	REGIÃO	FPE	CTN		CTN - Sem Tabelas		Cenário 1		Cenário 2		Cenário 3	
				Resultado	Perda / Ganho	Resultado	Perda / Ganho	Resultado	Perda / Ganho	Resultado	Perda / Ganho	Resultado	Perda / Ganho
Distrito Federal	DF	CO	1.176	1.191	15	1.170	(6)	1.113	(63)	1.113	(63)	1.113	(63)
Goiás	GO	CO	714	738	23	767	53	663	(51)	724	10	732	17
Mato Grosso	MT	CO	1.009	998	(12)	988	(21)	809	(201)	812	(198)	888	(121)
Mato Grosso do Sul	MS	CO	943	1.002	60	953	11	804	(139)	810	(133)	885	(58)
Acre	AC	N	1.596	1.573	(23)	518	(1.078)	663	(933)	568	(1.028)	453	(1.143)
Amapá	AP	N	1.615	1.299	(316)	343	(1.272)	663	(952)	521	(1.094)	369	(1.246)
Amazonas	AM	N	869	840	(29)	852	(17)	663	(206)	750	(119)	777	(92)
Pará	PA	N	513	545	32	586	73	663	150	601	88	512	(1)
Rondônia	RO	N	1.015	1.006	(9)	770	(245)	663	(352)	705	(310)	698	(317)
Roraima	RR	N	1.773	2.178	405	451	(1.322)	663	(1.110)	524	(1.249)	374	(1.399)
Tocantins	TO	N	1.107	1.091	(16)	630	(477)	663	(444)	582	(525)	479	(629)
Alagoas	AL	NE	583	578	(5)	569	(14)	663	80	577	(6)	469	(114)
Bahia	BA	NE	528	555	26	581	52	663	135	629	101	563	34
Ceará	CE	NE	479	536	56	578	98	663	184	584	105	482	3
Maranhão	MA	NE	447	453	6	658	210	663	216	542	95	406	(41)
Paraíba	PB	NE	578	531	(48)	547	(31)	663	85	581	2	476	(102)
Pernambuco	PE	NE	572	551	(21)	595	23	663	91	632	60	568	(4)
Piauí	PI	NE	538	531	(7)	662	124	663	125	553	14	426	(113)
Rio Grande do Norte	RN	NE	741	638	(104)	639	(103)	663	(78)	641	(100)	583	(158)
Sergipe	SE	NE	852	607	(245)	499	(353)	663	(189)	609	(243)	525	(326)
Paraná	PR	S	735	714	(21)	703	(32)	676	(59)	757	22	791	56
Rio Grande do Sul	RS	S	869	853	(16)	847	(21)	827	(42)	827	(42)	902	33
Santa Catarina	SC	S	838	824	(13)	817	(20)	795	(43)	806	(31)	878	41
Espírito Santo	ES	SE	1.182	1.125	(57)	1.112	(70)	1.082	(100)	1.082	(100)	1.090	(92)
Minas Gerais	MG	SE	696	698	3	689	(7)	663	(33)	746	51	771	76
Rio de Janeiro	RJ	SE	749	760	11	754	5	738	(12)	782	33	836	87
São Paulo	SP	SE	906	917	11	930	24	914	8	914	8	966	60

2.4.2 *Fundo de equalização para os municípios brasileiros*

Diferentemente da maioria das Federações, no Brasil, os municípios figuram como entes federados autônomos, participando fortemente da distribuição do sistema de partilhas. Conforme já vimos, o principal mecanismo que deveria promover o equilíbrio da capacidade de gasto dos municípios não utiliza um critério que o habilite para essa atribuição. É um imperativo, portanto, discutir uma solução para o problema do FPM. Note-se que, ao contrário do FPE, o FPM não foi congelado, exceto, pela fixação dos percentuais do pré-rateio interestadual. No entanto, a dinâmica dos fatores populacionais permanece.

O problema do FPM reside principalmente na sua concepção firmada basicamente no fator populacional, com forte viés para os municípios pequenos, devido à tabulação dos fatores conforme já visto. Portanto uma das alternativas mais importantes para os municípios seria também a transformação do FPM num sistema de equalização da mesma forma descrita para os estados.

Contudo, existem algumas questões ainda não discutidas na conceituação do sistema de equalização que devem ser abordadas agora. O sistema vai respeitar o agrupamento dos municípios em seus respectivos estados ou vai tratá-los de forma direta, ignorando completamente a existência deles? Na primeira hipótese, a solução seria um pré-rateio interestadual, como é feito com o FPM atualmente; é claro, que com a utilização de algum critério dinâmico, pois o atual sistema de percentuais congelados é desnecessariamente rígido. Na segunda hipótese, a equalização seria feita diretamente, conforme descrito no item anterior, com todos os municípios sendo tratados como governos iguais no espaço nacional. Note-se que na concepção original do sistema, conforme o Código Tributário Nacional, a distribuição era do segundo tipo, ou seja, num sistema de âmbito nacional. Foi a LC 62/89 que determinou o pré-rateio estadual.

Apesar de serem entes federados autônomos, em todas as questões federativas os municípios estão inseridos num contexto estadual, inclusive, quanto aos demais sistemas de partilhas, como auxílios às exportações, Fundeb, cota-parte do ICMS etc. Portanto, além da simulação de três VRs como foi mostrado no item anterior, apresentaremos as duas alternativas de sistemas de equalização para os municípios: equalização nacional e equalização com pré-rateio interestadual. Da mesma forma que nas simulações estaduais, consideramos apenas as receitas livres, excluindo os programas nacionais.

1) Equalização nacional

O sistema de equalização direta para os municípios seria exatamente o mesmo modelo apresentado para os estados: classificam-se todos os municípios brasileiros em ordem crescente de receita base, define-se o VR (maior ou igual ao VR de máxima eficiência) e aplica-se a distribuição proporcionalmente à necessidade de recursos para atingi-lo.

Tabela 4.2-1 – Receita base para equalização

Descrição	
RECEITA PRÓPRIA	
Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os rendimentos do trabalho – IRRF	(+)
Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU	(+)
Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens e Direitos – ITBI	(+)
Imposto Sobre Serviços – ISS	(+)
Taxas pelo exercício do poder de polícia	(+)
Taxas pela prestação de serviços	(+)
Contribuição de melhoria	(+)
Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR	(+)
Cota-Parte do Imposto Sobre Operações Financeiras com Ouro – IOF Ouro	(+)
Transferência financeira do ICMS – desoneração – LC nº 87/96	(+)
Cota-Parte do IPI-Exportação	(+)
75% da cota-parte do ICMS	(+)
Cota-Parte do IPVA	(+)
Multa e juros de mora	(+)
Receita da dívida ativa	(+)
DEDUÇÕES	
Dedução de receita de ICMS para formação do Fundef	(-)
Dedução de receita para formação do Fundef – IPI-Exportação	(-)
Dedução de receita para formação do Fundef – ICMS-Desoneração – LC nº 87/86	(-)
RECEITA BASE PARA EQUALIZAÇÃO (Receita própria – deduções)	

A simulação do sistema será apresentada com a seguinte modelagem:

- sistema de conta fechada, com R\$ 26,97 bilhões (valor transferido em 2005);¹²
- receita base – receitas livres e não-indenizatórias dos municípios, com a composição indicada na tabela 4.2-1;
- base de dados – balanço dos municípios extraído do site da STN, relatório Finbra2005. Os dados dos municípios que não constam no Finbra2005 foram extraídos dos relatórios dos anos anteriores, corrigidos pelo IPCA;
- valor de referência (VR) – serão simulados três cenários:
 - Cenário 1 – adotando o VR de máxima eficiência;
 - Cenário 2 – adotando um VR intermediário;
 - Cenário 3 – adotando um VR equivalente à receita do município mais rico.

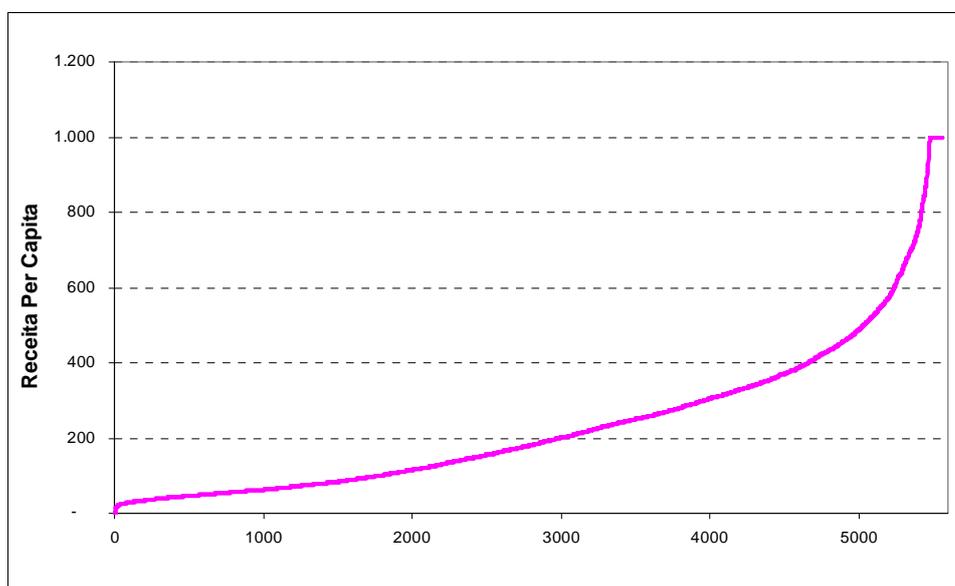
¹² Esse valor é aproximado, pois nos relatórios disponíveis na STN não constam os dados de todos os municípios. Conforme metodologia adotada, os valores das receitas dos municípios que não constam no relatório foram estimados.

Cenário 1 – VR de máxima eficiência

Nesse cenário, o VR será calculado pelo método iterativo já apresentado acima, pois esse método é mais simples do que a dedução de uma equação matemática e produz o mesmo resultado: teremos um VR que proporcionará a máxima redistributividade do sistema, com os recursos disponíveis.

Conforme discutido no item 4.1, 10% dos recursos serão utilizados para incentivar o esforço fiscal, de acordo com algum critério a ser definido. Nessa simulação, essa parcela será distribuída entre os municípios, considerando que todos eles promovam o mesmo esforço fiscal – o que corresponderá a uma distribuição per capita –, para não distorcer o resultado da equalização.

Gráfico 4.2.-1 – Distribuição dos municípios segundo a receita base¹³



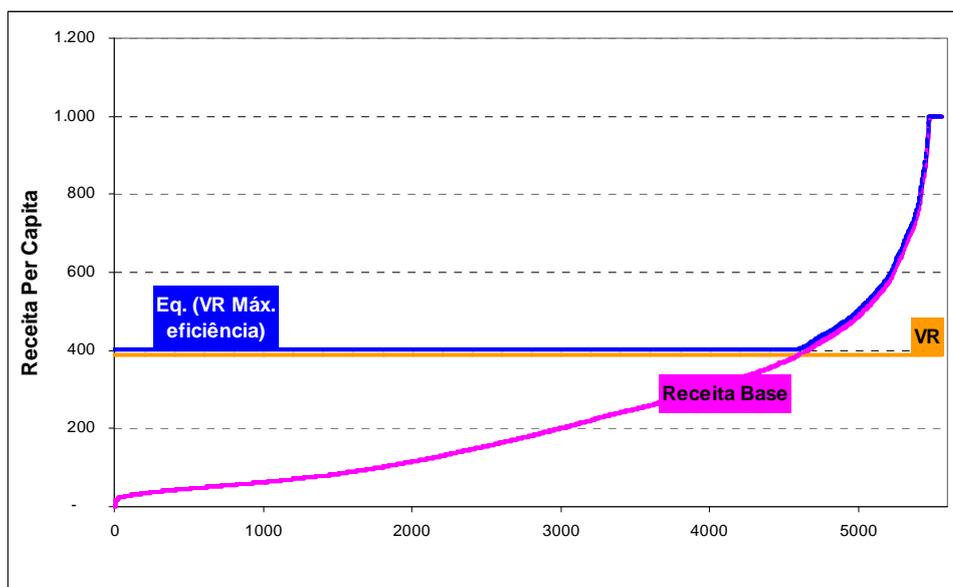
Definido o modelo, o primeiro passo será calcular a receita base de cada município, conforme procedimento descrito na tabela 4.2-1, e classificá-lo pela ordem crescente de sua respectiva receita base¹⁴, obtendo a distribuição apresentada no gráfico 4.2-1. Em seguida, ocorre o processo iterativo descrito na página 38, para se encontrar o VR de máxima eficiência. Nesse caso, o valor é de R\$ R\$ 387,96. Assim, todos os municípios cuja receita base seja inferior ao VR serão elevados a esse valor, e o montante de recursos necessários para isso é o valor que o município receberá a título de equalização.

A aplicação desse modelo resulta na seguinte distribuição:

¹³ Para facilitar a visualização, o gráfico limitou a receita base em R\$ 1.000,00, pois alguns municípios têm RB superior a R\$ 10.000,00. Essa limitação foi feita apenas no gráfico, as simulações utilizam os valores reais.

¹⁴ Conceitualmente, a classificação em ordem crescente não é obrigatória. O procedimento funciona perfeitamente se os municípios estiverem ordenados de outra forma qualquer, e ela é útil para a visualização do resultado.

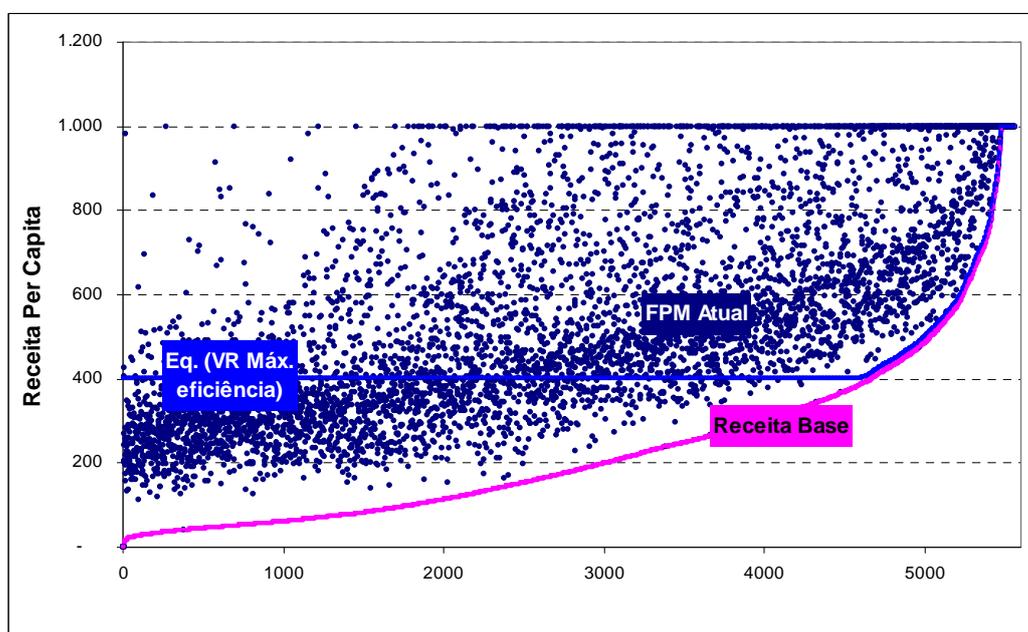
Gráfico 4.2-2 – Equalização nacional com VR de máxima eficiência



Nessa distribuição, a menor receita per capita passa a ser R\$ 403. Dos 5.563 municípios, 4.601 recebem recursos da equalização, e quanto aos demais, recebem apenas a parcela do esforço fiscal.

É interessante comparar a distribuição decorrente do sistema de equalização em relação ao atual FPM. Observa-se o quão desordenado é o atual FPM, do ponto de vista da receita disponível per capita. No gráfico 4.2-3, os pontos azul escuro representam a receita disponível per capita com a distribuição do FPM atual. Podemos notar claramente (distância entre a linha rosa e os pontos azuis) que alguns municípios originalmente pobres recebem poucos recursos do FPM, enquanto alguns municípios ricos recebem grandes quantidades. Já a linha azul claro mostra a aplicação do sistema de equalização, onde municípios pobres recebem grandes quantidades de recursos, enquanto os municípios ricos recebem apenas a parcela do esforço fiscal. O resultado do sistema de equalização será mais forte quanto maior o volume de recursos distribuídos.

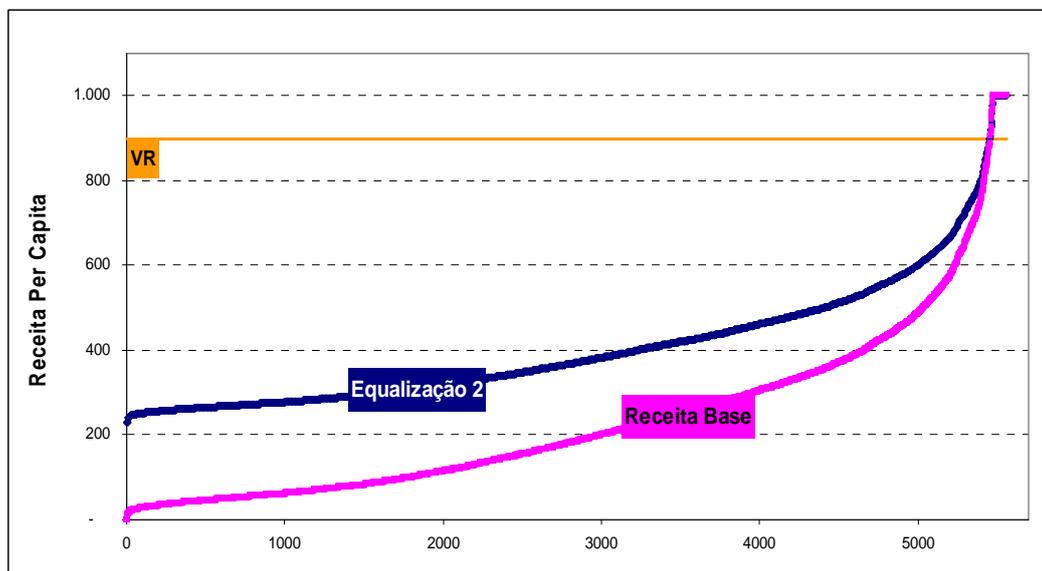
Gráfico 4.2-3 – Equalização x FPM atual



Cenário 2 – VR intermediário

Agora, vejamos a mesma simulação anteriormente mostrada, com um VR intermediário. Por exemplo, R\$ 900,00.

Gráfico 4.2-4 – Equalização nacional com VR intermediário

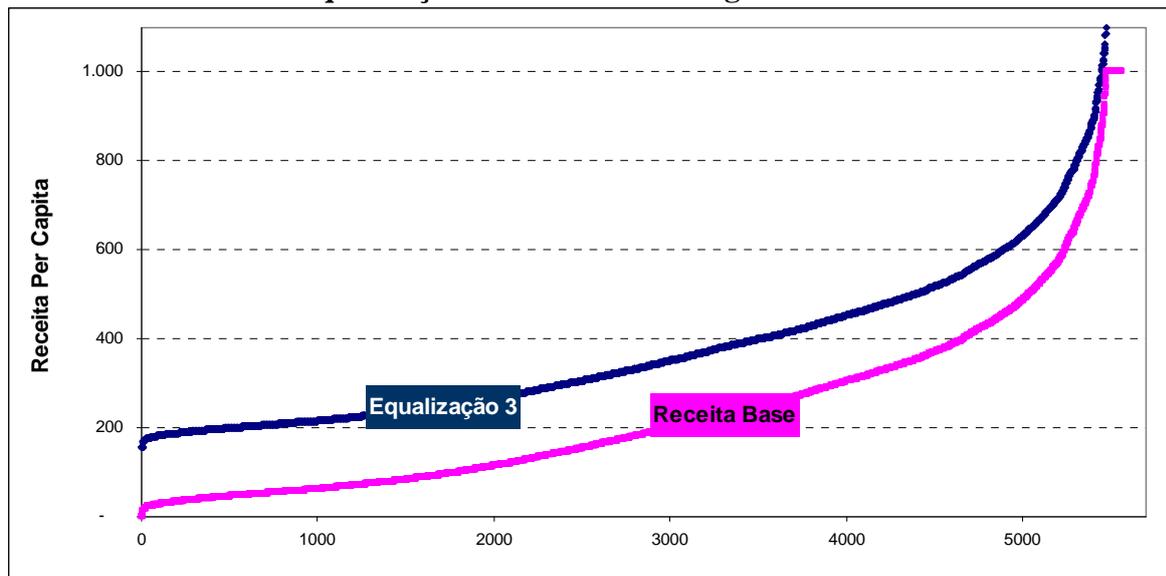


Nesse caso 5.459 municípios passam a receber recursos do sistema de equalização, ficando apenas 104 de fora; ou seja, foram contemplados aproximadamente 98,13% dos municípios. Entretanto, do ponto de vista da redistributividade, temos uma perda muito grande, pois a menor receita per capita, que na simulação anterior era de R\$ 403, passa para R\$ 231.

Cenário 3 – VR igual à maior receita base

Em seguida, veremos a simulação com o VR igual à receita base do município mais rico (R\$ 7.439). Nesse caso, apenas o município mais rico fica de fora da equalização (Paulínia, no interior de São Paulo), mas a perda no nível de redistributividade é mais significativa ainda, de forma que o município mais pobre fica com uma receita disponível per capita de apenas R\$ 155.

Gráfico 4.2-5 –Equalização nacional com VR igual à maior receita base



Vejamos agora como se comportam as simulações quanto aos valores transferidos por estado e região. A análise da tabela 4.2-2 deixa evidente o peso do VR no sistema de equalização. Na alternativa de máxima eficiência, apenas as regiões Norte e Nordeste obtêm ganhos em relação ao modelo atual, enquanto na alternativa menos redistributiva (equalização 3), apenas a região Sudeste ganha, com grande concentração em São Paulo. Na simulação com VR intermediário, os ganhos são distribuídos entre as regiões Norte, Nordeste e Sudeste, e nela os ganhos se concentram basicamente no Rio de Janeiro.

Tabela 4.2-2 – Sistema de equalização nacional: valor transferido por estado

Sigla	Estado/Região	VALOR TRANSFERIDO				DIFERENÇA		
		FPM Atual	Eq. Máx. Eficiência	Eq-2	Eq-3	Eq. Máx. Eficiência	Eq-2	Eq-3
N	NORTE	2.306	3.388	2.753	2.229	1.082	447	-77
RO	Rondônia	237	301	278	232	65	41	-5
AC	Acre	148	179	133	102	32	-15	-45
AM	Amazonas	360	431	530	484	71	169	124
RR	Roraima	130	91	74	59	-39	-55	-70
PA	Pará	929	1.905	1.370	1.062	977	441	133
AP	Amapá	93	165	119	91	71	26	-3
TO	Tocantins	409	315	250	198	-94	-160	-211
NE	NORDESTE	9.370	13.411	9.926	7.763	4.040	555	-1.607
MA	Maranhão	1.103	1.893	1.272	936	790	169	-167
PI	Piauí	655	917	623	461	262	-32	-194
CE	Ceará	1.393	2.181	1.609	1.235	788	216	-157
RN	Rio Grande do Norte	642	643	555	455	1	-87	-187
PB	Paraíba	840	1.000	721	549	161	-119	-291
PE	Pernambuco	1.339	2.083	1.553	1.274	744	214	-65
AL	Alagoas	630	821	601	460	192	-28	-169
SE	Sergipe	378	457	367	298	79	-11	-80
BA	Bahia	2.391	3.415	2.625	2.096	1.024	234	-295
SE	SUDESTE	8.780	6.483	8.956	11.405	-2.297	176	2.625
MG	Minas Gerais	3.468	3.010	3.047	2.873	-459	-421	-595
ES	Espírito Santo	468	384	494	503	-84	25	34
RJ	Rio de Janeiro	1.331	1.565	2.088	2.268	233	757	936
SP	São Paulo	3.512	1.524	3.327	5.761	-1.988	-185	2.249
S	SUL	4.658	2.326	3.686	3.981	-2.332	-972	-677
PR	Paraná	1.798	1.029	1.479	1.521	-769	-319	-277
SC	Santa Catarina	1.036	395	766	863	-641	-270	-173
RS	Rio Grande do Sul	1.824	902	1.441	1.597	-922	-383	-227
CO	CENTRO-OESTE	1.857	1.364	1.651	1.593	-494	-207	-264
MS	Mato Grosso do Sul	390	151	317	335	-239	-73	-55
MT	Mato Grosso	503	287	417	416	-216	-86	-87
GO	Goiás	964	926	917	842	-39	-48	-123
BRA	BRASIL	26.971	26.971	26.971	26.971			

Valores em R\$ milhões

Quanto à receita per capita, podemos observar a tabela 4.2-3, que mostra claramente o quanto o VR de máxima eficiência promove um equilíbrio maior na receita disponível per capita dos municípios em relação às demais alternativas. Conforme discutido anteriormente, esse equilíbrio ocorre em detrimento do número de beneficiários, enquanto nos modelos com VR mais alto aumenta o número de beneficiários em detrimento da redistributividade.

Tabela 4.2-3 – **Equalização nacional: receita disponível per capita por estado**

Sigla	Estado/Região	Receita Base	Modelo Atual	Eq. Máx. Eficiência	Eq. VR Intermediário	Eq. VR = mais rico
N	NORTE	182	339	412	369	333
RO	Rondônia	208	362	404	389	359
AC	Acre	135	355	403	333	288
AM	Amazonas	280	391	413	444	429
RR	Roraima	170	502	403	360	322
PA	Pará	144	277	417	340	296
AP	Amapá	127	285	404	328	280
TO	Tocantins	165	478	406	356	317
NE	NORDESTE	154	338	417	349	306
MA	Maranhão	93	273	403	301	246
PI	Piauí	98	316	403	305	252
CE	Ceará	133	305	403	332	286
RN	Rio Grande do Norte	195	409	409	380	347
PB	Paraíba	126	360	404	327	279
PE	Pernambuco	194	353	442	379	346
AL	Alagoas	130	339	403	330	283
SE	Sergipe	188	380	420	374	339
BA	Bahia	180	353	427	370	331
SE	SUDESTE	517	628	599	631	662
MG	Minas Gerais	304	485	461	463	454
ES	Espírito Santo	402	540	515	547	550
RJ	Rio de Janeiro	406	492	508	542	553
SP	São Paulo	669	756	707	752	812
S	SUL	397	569	483	533	544
PR	Paraná	366	541	466	510	514
SC	Santa Catarina	419	596	486	550	566
RS	Rio Grande do Sul	413	581	496	546	560
CO	CENTRO-OESTE	321	495	448	475	470
MS	Mato Grosso do Sul	381	553	448	521	529
MT	Mato Grosso	348	527	450	496	496
GO	Goiás	283	455	448	446	433
BRA	BRASIL	358	507	507	507	507

Valores em R\$ per capita

Outra avaliação importante é quanto ao comportamento da distribuição por faixa populacional dos municípios. Conforme já exposto, o critério de distribuição do FPM é estritamente populacional, com forte viés para os municípios com população pequena, em detrimento dos municípios populosos. Como podemos observar na próxima tabela, isso é corrigido pelo sistema de equalização, pois o critério passa a ser a receita disponível per capita.

A tabela 4.2.-4 mostra que os mais beneficiados com o sistema de equalização de máxima eficiência são os municípios mais prejudicados com o atual FPM, ou seja, aqueles com população maior que 16.981 habitantes, já as capitais perdem muito pouco, o que já era de se esperar, pois o FPM tem pouca representatividade na sua receita total. Conforme o VR vai subindo, os municípios pequenos são mais prejudicados e as capitais passam a ser beneficiadas.

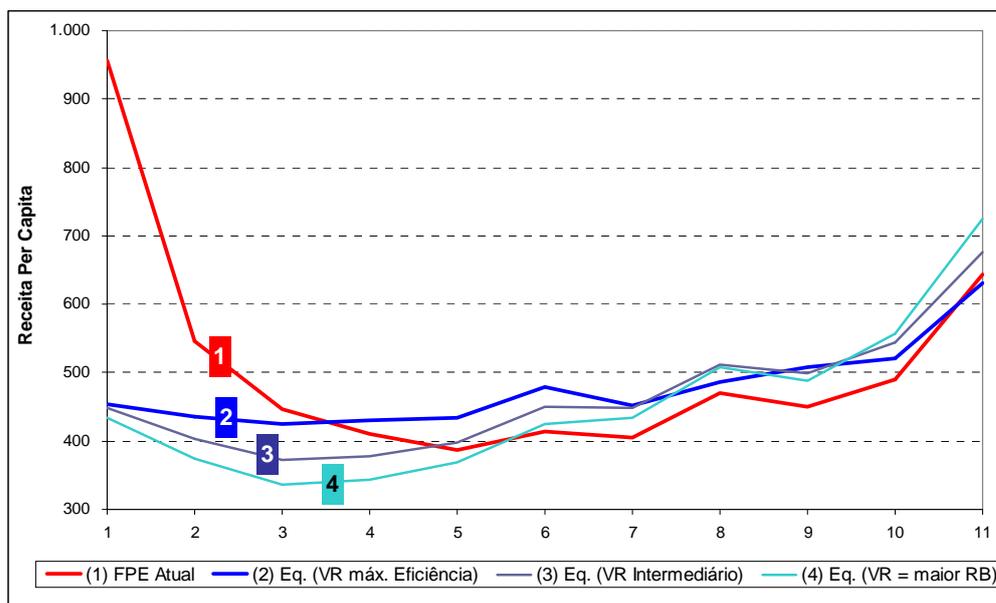
Tabela 4.2-4 – Equalização nacional: agregado por faixa populacional

Faixa	Receita disponível per capita				Diferença		
	FPM Atual	Eq. VR máx. eficiência	Eq. VR Intermediário	Eq. VR = maior RB	Eq. VR máx. eficiência	Eq. VR Intermediário	Eq. VR = maior RB
Até 5000	957	453	448	434	(504)	(508)	(523)
5000 - 10189	547	436	403	374	(110)	(144)	(172)
10190 - 16980	446	424	372	336	(21)	(73)	(110)
16981- 30000	410	431	377	343	21	(32)	(67)
30001 - 50940	387	434	398	368	47	11	(19)
50941 - 75000	414	479	450	426	65	36	11
75001 - 101216	405	452	449	435	47	44	29
101217 - 125000	469	487	512	508	17	43	39
125001 - 156216	450	507	498	488	57	49	38
> 156216	490	521	545	557	31	55	67
Capitais	644	630	677	724	(13)	33	81
Brasil	507	507	507	507	0	0	0

Valores em R\$ per capita

O próximo gráfico dá uma noção desses efeitos:

Gráfico 4.2-6 – Equalização Nacional: agregado por faixa populacional



Por último, cabe analisarmos o resultado do coeficiente de variação do FPM atual comparado com as alternativas do sistema de equalização. A tabela 4.2.-5 resume os coeficientes de variação sob vários aspectos. Podemos observar que em todos eles o sistema de equalização mostra-se mais eficiente do que o atual FPM, exceto alguns itens da equalização com VR igual à maior receita per capita.

Tabela 4.2-5 – **Equalização nacional: coeficiente de variação**

ITEM	AGRUPAMENTO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO - ALTERNATIVAS			
		FPM Atual	Eq. VR máx. Eficiência	Eq. VR Intermediário	Eq. VR = maior RB
1	Norte	21,24%	1,27%	10,30%	14,77%
2	Nordeste	11,16%	3,20%	8,69%	12,62%
3	Sudeste	13,07%	11,93%	12,71%	14,65%
4	Sul	4,02%	2,59%	3,32%	4,26%
5	Centro-Oeste	8,16%	0,21%	6,39%	8,22%
6	Agregado por Estado	27,07%	14,22%	24,97%	33,26%
7	Total dos municípios	66,93%	42,10%	52,51%	64,70%
8	Intra-Estadual*	51,59%	23,84%	32,17%	41,96%
9	Agregado por Tamanho	30,89%	11,97%	18,28%	23,90%

* Foi utilizada a média dos coeficientes de variação de todos os estados.

Quanto aos itens descritos na tabela, cabem algumas observações: No item 6 o coeficiente de variação é calculado considerando-se o agrupamento por estado da tabela 4.2.-3, Já no item 7, ele foi calculado ignorando-se a existência dos estados. No item 8, temos a média do coeficiente de variação de cada estado. Nas simulações com o VR de máxima eficiência e com o VR intermediário os resultados foram mais satisfatórios do que o FPM atual em todos os agrupamentos. Quanto ao modelo com VR igual à maior receita base, em alguns casos, é pior do que o modelo atual. Isso evidencia o *trade off* do sistema de equalização de conta fechada, a necessidade de se adotar um VR para se obter a maior redistributividade possível, incluindo o maior número de municípios.

Equalização: pré – rateio interestadual

Esse modelo consiste basicamente numa distribuição a nível estadual, por um critério qualquer (semelhante ao atual pré-rateio do FPM) e, em seguida, aplicar a equalização entre os municípios de cada estado, separadamente. Encontramos aqui, contudo, um problema que não ocorre no sistema de equalização nacional: Qual seria o critério de distribuição do pré-rateio? Uma primeira alternativa seria a utilização de um critério redistributivo simples como o inverso do PIB per capita conjugado com a população, para destinar mais recursos per capita aos estados mais pobres e populosos. Ocorre que, sob o aspecto da receita disponível per capita, esse critério padece das mesmas imperfeições dos demais sistemas redistributivos tradicionais: não avalia o sistema de apropriação de receita como um todo e não tem foco na equalização. Dessa forma, estaríamos implantando um sistema de equalização baseado numa distribuição prévia (pré-rateio) não equalizadora, contrariando toda a lógica do sistema.

Ademais, esse sistema poderia gerar algumas distorções:

- municípios pobres de estados ricos seriam severamente prejudicados, uma vez que o seu estado, por ser rico, receberia uma pequena quantidade de recursos;
- municípios ricos de estados pobres seriam beneficiados, uma vez que seu estado receberia um grande volume de recursos, o que provocaria um aumento significativo do VR (ver definição de VR mínimo acima) na equalização intra-estadual.

Por outro lado, o pré-rateio estadual dos recursos apresenta algumas vantagens conjunturais e técnicas. O sistema atual já envolve um pré-rateio. Portanto, uma alternativa de implementação gradual da equalização poderia partir do pré-rateio atual e definir um critério futuro a ser atingido, progressivamente, durante uma fase de transição. Em segundo lugar, o pré-rateio isola a distribuição interna aos estados, permitindo que a autonomia estadual seja exercida na escolha de uma forma de equalização própria, com VRs específicos para cada estado, definidos por lei estadual. Dada a elevada disparidade entre os estados brasileiros, quanto ao perfil de tamanho e população dos municípios, essa alternativa poderia permitir melhor adaptação aos governos.

Existe outra alternativa, que preserva o pré-rateio estadual, mas não faz uso de parâmetros macroeconômicos: um sistema de equalização em duas etapas. Na primeira etapa, seria feita uma equalização nacional dos municípios, exatamente da forma descrita anteriormente, cujos valores seriam agrupados por estado, configurando o pré-rateio. Na segunda etapa, faríamos a equalização interestadual. A modelagem do sistema é a mesma da equalização nacional, embora exija a definição de 27 VRs, um nacional e 26 estaduais.

Tabela 4.2-6 – **Equalização com pré-rateio x FPM (R\$ milhões)**

Sigla	UF/Região	VALOR TRANSFERIDO		Diferença
		FPM	Equalização	
N	NORTE	2.306	3.483	1.178
RO	Rondônia	237	314	77
AC	Acre	148	185	37
AM	Amazonas	360	443	83
RR	Roraima	130	94	-36
PA	Pará	929	1.953	1.025
AP	Amapá	93	169	76
TO	Tocantins	409	325	-84
NE	NORDESTE	9.370	13.768	4.398
MA	Maranhão	1.103	1.942	839
PI	Piauí	655	941	286
CE	Ceará	1.393	2.246	853
RN	Rio Grande do Norte	642	666	24
PB	Paraíba	840	1.028	188
PE	Pernambuco	1.339	2.115	776
AL	Alagoas	630	846	216
SE	Sergipe	378	471	93
BA	Bahia	2.391	3.514	1.123
SE	SUDESTE	8.780	6.065	-2.715
MG	Minas Gerais	3.468	3.038	-430
ES	Espírito Santo	468	391	-77
RJ	Rio de Janeiro	1.331	1.489	157
SP	São Paulo	3.512	1.147	-2.365
S	SUL	4.658	2.295	-2.363
PR	Paraná	1.798	1.022	-776
SC	Santa Catarina	1.036	380	-656
RS	Rio Grande do Sul	1.824	893	-931
CO	CENTRO-OESTE	1.857	1.360	-497
MS	Mato Grosso do Sul	390	144	-246
MT	Mato Grosso	503	285	-218
GO	Goiás	964	931	-33
BRA	BRASIL	26.971	26.971	

Valores em R\$ milhões

Devido à semelhança da etapa do pré-rateio com a equalização nacional, apresentaremos apenas uma simulação do pré-rateio, com o VR nacional de máxima eficiência, enquanto a equalização intra-estadual será apresentada em três alternativas: VR de máxima eficiência, VR intermediário e VR igual à maior receita base. Nessa simulação, o VR intermediário será o ponto médio entre o VR de máxima eficiência e a maior receita base do respectivo estado, limitado a R\$ 900,00. Deve ficar claro que o critério pode ser outro qualquer, a limitação em R\$ 900,00 foi escolhida apenas para manter coerência com a simulação da equalização nacional.

A distribuição da parcela do esforço fiscal (10%) será feita apenas na equalização intra-estadual; ou seja, o pré-rateio será feito com a totalidade dos recursos, de forma que, no critério do esforço fiscal, um município concorrerá apenas com os municípios do mesmo estado. Essa observação é muito importante, pois, diferentemente do pré-rateio, na equalização nacional, todos os municípios concorrem entre si pelos recursos do esforço fiscal.

O primeiro passo será o pré-rateio, com o cálculo do VR nacional de máxima eficiência. Nesse caso, R\$ 410,85¹⁵, comparando-se a receita base de todos os municípios do Brasil que estão abaixo do VR nacional, obtém-se o quanto cada município necessita para atingi-lo. Após esse processo, eles são agrupados em seus respectivos estados, somando-se o total de recursos necessários para cada um e distribuindo-se o montante do fundo, proporcionalmente, à necessidade de cada estado. O resultados estão resumidos na tabela 4.2-6. Nota-se a semelhança destes valores com os valores da tabela 4.2-2. As duas só não são idênticas devido à parcela do esforço fiscal, que no pré-rateio é distribuída pelo critério da equalização, o que não acontece com o modelo de equalização nacional.

O segundo passo é reservar 90% dos recursos para equalização e 10% para o esforço fiscal e calcular os VRs estaduais conforme as alternativas apresentadas: VR de máxima eficiência, intermediário e igual à maior receita base. A tabela 4.2-7 apresenta os VRs encontrados para cada um dos cenários descritos.

Tabela 4.2-7 – Equalização com pré-rateio: valores de referência

Unidade Federada	Eq1- Máx. Eficiência	Eq2 - Intermediário	Eq3 - Maior RB	Unidade Federada	Eq1- Máx. Eficiência	Eq2 - Intermediário	Eq3 - Maior RB
Acre	383,28	383,28	383,28	Paraíba	381,69	434,70	487,71
Alagoas	382,81	385,49	388,17	Paraná	394,78	879,87	1.364,96
Amapá	382,12	458,30	534,47	Pernambuco	379,83	769,36	1.158,89
Amazonas	396,67	724,21	1.051,76	Piauí	379,43	427,68	475,92
Bahia	384,36	900,00	3.852,20	Rio de Janeiro	388,44	900,00	2.377,55
Ceará	383,06	388,76	394,46	Rio Grande do Norte	388,30	900,00	1.938,91
Espírito Santo	395,27	843,28	1.291,29	Rio Grande do Sul	397,47	900,00	2.739,82
Goiás	386,85	900,00	1.719,17	Rondônia	390,30	539,99	689,67
Maranhão	379,03	379,03	379,03	Roraima	386,78	386,78	386,78
Mato Grosso	395,14	900,00	1.776,25	Santa Catarina	399,17	900,00	1.838,58
Mato Grosso do Sul	398,51	900,00	2.277,93	São Paulo	399,38	900,00	7.439,16
Minas Gerais	388,69	900,00	3.235,75	Sergipe	385,77	900,00	1.704,37
Pará	381,30	690,80	1.000,30	Tocantins	385,61	613,59	841,57

¹⁵ Note que esse VR é maior que o VR de máxima eficiência da equalização nacional. Isso ocorre porque a parcela do esforço fiscal será reservada após o pré-rateio, enquanto na equalização nacional era reservada previamente, o que faz com que o pré-rateio, num primeiro momento, conte com um volume maior de recursos para equalização. Conseqüentemente, o VR será maior.

Observa-se uma particularidade nos casos do Acre, Maranhão e Roraima. Nesses estados, o VR mínimo (máxima eficiência) é maior que a receita base do município mais rico. Para se ter uma idéia, as maiores receitas base desses estados são R\$ 214,30, R\$ 327,74 e R\$ 234,69, respectivamente. Isso significa que, dado o VR nacional, o volume de recursos destinados a esses estados é suficiente para equalizar todos os municípios a um nível superior à receita base do mais rico, obtendo-se a máxima redistributividade possível. Deve ser ressaltado que, nesses casos, mesmo que o critério estadual estabeleça um VR qualquer – por exemplo, a média da receita per capita, dado que o montante a ser distribuído é mais que suficiente para elevar todos a esse nível –, haverá a necessidade de se aumentar gradativamente o VR até que os recursos sejam esgotados. Portanto, o VR mínimo (máxima eficiência) não necessariamente estará numa posição intermediária entre a receita base do mais pobre e a do mais rico. Dependendo do montante disponível, ele pode ultrapassar a maior receita base do respectivo estado, como de fato aconteceu naqueles três estados. A questão mais importante nessa discussão é que a equalização jamais poderá ser feita com um VR menor que o VR mínimo.

Definidos os VRs estaduais, procede-se à equalização em cada um dos estados da mesma forma descrita nos itens anteriores.

Tabela 4.2-8 – Equalização com pré-rateio

Sigla	Estado/Região	Receita Própria	Receita Base	FPM Atual	Equalização
N	NORTE	74	182	339	419
RO	Rondônia	65	208	362	412
AC	Acre	49	135	355	411
AM	Amazonas	112	280	391	417
RR	Roraima	85	170	502	411
PA	Pará	63	144	277	424
AP	Amapá	45	127	285	412
TO	Tocantins	70	165	478	414
NE	NORDESTE	74	154	338	424
MA	Maranhão	45	93	273	411
PI	Piauí	42	98	316	411
CE	Ceará	62	133	305	411
RN	Rio Grande do Norte	96	195	409	417
PB	Paraíba	57	126	360	412
PE	Pernambuco	95	194	353	446
AL	Alagoas	66	130	339	411
SE	Sergipe	93	188	380	427
BA	Bahia	85	180	353	434
SE	SUDESTE	311	517	628	594
MG	Minas Gerais	138	304	485	462
ES	Espírito Santo	164	402	540	517
RJ	Rio de Janeiro	323	406	492	503
SP	São Paulo	401	669	756	698
S	SUL	194	397	569	482
PR	Paraná	184	366	541	466
SC	Santa Catarina	209	419	596	484
RS	Rio Grande do Sul	195	413	581	496
CO	CENTRO-OESTE	144	321	495	448
MS	Mato Grosso do Sul	179	381	553	445
MT	Mato Grosso	127	348	527	449
GO	Goiás	138	283	455	449
BRA	BRASIL	198	358	507	507

Valores em R\$ per capita

Tabela 4.2-9 – Equalização com pré-rateio: agregado por faixa populacional

Faixa	RECEITA DISPONÍVEL PER CAPITA				DIFERENÇA		
	FPM Atual	Eq1 - VR máx. eficiência	Eq1 - VR intermediário	Eq1 - VR = maior RB	Eq1 - VR máx. eficiência	Eq1 - VR intermediário	Eq1 - VR = maior RB
Até 5000	957	455	445	439	(502)	(511)	(518)
5000 - 10189	547	439	413	402	(107)	(134)	(144)
10190 - 16980	446	428	396	384	(18)	(49)	(62)
16981 - 30000	410	434	407	396	25	(3)	(13)
30001 - 50940	387	437	418	409	50	31	21
50941 - 75000	414	481	469	461	67	54	46
75001 - 101216	405	453	445	439	48	40	34
101217 - 125000	469	487	488	482	17	19	13
125001 - 156216	450	507	515	513	58	65	63
> 156216	490	517	517	515	27	27	25
Capitais	644	628	670	693	(15)	27	50
Brasil	507	507	507	507	(0)	(0)	(0)

Valores em R\$ per capita

Observa-se claramente que o resultado da equalização promove um maior equilíbrio da receita disponível per capita dos municípios agregados por estado (tabela 4.2-8), bem como a semelhança desses resultados com aqueles apresentados na equalização nacional (tabela 4.2-3).

A tabela 4.2-9 mostra os resultados para o agrupamento por faixa populacional. As mesmas observações feitas para a tabela 4.2-4 são válidas para a tabela anterior, evidenciando o forte equilíbrio promovido pela equalização na receita disponível per capita, de forma a corrigir as distorções do atual FPM.

Os gráficos de dispersão são semelhantes aos gráficos 4.2-2 e 4.2-3 e as observações são as mesmas já descritas na alternativa da equalização nacional. Portanto, não há necessidade de uma nova apresentação desses resultados.

As tabelas 4.2-10 e 4.2-11 comparam as simulações do pré-rateio e da equalização nacional, do ponto de vista do coeficiente de variação e da quantidade de municípios incluídos na distribuição. Elas mostram que a melhor alternativa quanto à redistributividade é o pré-rateio com VRs nacional e estaduais de máxima eficiência, seguido de perto pela equalização nacional com VR de máxima eficiência. Por outro lado, quanto ao número de participantes, a melhor alternativa é a equalização nacional com VR igual à maior receita base. Entretanto, em alguns casos, ela apresenta um coeficiente de variação maior que o FPM atual. É interessante notar que a alternativa do pré-rateio com VR de máxima eficiência – apesar de ser a opção mais eficiente quanto ao coeficiente de variação – inclui também uma quantidade maior de municípios que a equalização nacional com VR de máxima eficiência; o que ocorre por dois motivos: O pré-rateio conta com a parcela do esforço fiscal na primeira etapa e o sistema é duplamente equalizador, nacionalmente com o pré-rateio e, na segunda etapa, com a equalização intra-estadual.

Tabela 4.2-10 – **Equalização com pré-rateio x equalização nacional: coeficientes de variação**

ITEM	ESTATÍSTICA	FPM Atual	Equalização com pré-rateio			Equalização nacional		
			Eq1 - VR máx. eficiência	Eq1 - VR intermediário	Eq1 - VR = maior RB	Eq. VR máx. Eficiência	Eq. VR Intermediário	Eq. VR = maior RB
1	Norte	21,24%	1,05%	1,05%	1,05%	1,27%	10,30%	14,77%
2	Nordeste	11,16%	2,87%	2,87%	2,87%	3,20%	8,69%	12,62%
3	Sudeste	13,07%	11,59%	11,59%	11,59%	11,93%	12,71%	14,65%
4	Sul	4,02%	2,56%	2,56%	2,56%	2,59%	3,32%	4,26%
5	Centro-Oeste	8,16%	0,46%	0,46%	0,46%	0,21%	6,39%	8,22%
6	Agregado por Estado	27,07%	13,18%	13,18%	13,18%	14,22%	24,97%	33,26%
7	Por Município	66,93%	41,48%	47,04%	50,85%	42,10%	52,51%	64,70%
8	Intra-Estadual*	51,59%	23,69%	27,98%	30,60%	23,84%	32,17%	41,96%
9	Agregado por Tamanho	30,89%	11,58%	15,84%	17,94%	11,97%	18,28%	23,90%

* Foi utilizada a média dos coeficientes de variação de todos os estados.

Tabela 4.2-11 – **Equalização com pré-rateio x equalização nacional**

Alternativa	Número de Beneficiários		
	Eq1- Máx. Eficiência	Eq2 - Intermediário	Eq3 - Maior RB
Equalização com pré-rateio	4.647	5.448	5.537
Equalização nacional	4.601	5.459	5.562
Percentual de municípios incluídos			
Equalização com pré-rateio	83,53%	97,93%	99,53%
Equalização nacional	82,71%	98,13%	99,98%

As simulações apresentadas aqui não pretendem esgotar as possibilidades para um sistema de equalização aplicado aos municípios. O sistema de pré-rateio multiplica essas possibilidades, uma vez que para cada VR nacional temos outros 26 VRs estaduais que podem se comportar distintamente. Entretanto, este trabalho apresenta o que poderíamos chamar de dois extremos: de um lado, o pré-rateio com VRs nacional e estaduais mínimos, promovendo o maior nível de redistributividade possível, e no outro extremo, a equalização nacional com VR igual à maior receita base, aumentando a inclusão em detrimento da redistributividade. Naturalmente, é possível encontrar alternativas menos redistributivas, basta aumentar o VR acima da maior receita base (ver gráfico 4.2-3), mas isso não tem aplicação prática relevante.

Quanto à escolha entre a equalização nacional e a equalização com pré-rateio, dependendo do VR adotado, as diferenças em relação à redistributividade são irrisórias. Portanto, outros fatores também devem ser levados em consideração na escolha do sistema: a equalização nacional simplifica bastante o sistema – na verdade, é a concepção mais simples possível de um sistema de equalização –, e por outro lado, o pré rateio dá uma dinâmica maior e confere mais autonomia aos estados, que por meio de suas Assembleias Legislativas ou dos conselhos municipais podem definir os níveis de redistributividade e de inclusão do sistema desejados.

Outra questão importante diz respeito à possível proliferação de pequenos municípios; o sistema de equalização nacional poderia ser mais vulnerável. Entretanto, apesar de sua

simplicidade, é muito difícil prever se um determinado município será beneficiado ou não com sua divisão, dado que isso depende de diversos fatores, como distribuição da população e concentração de renda.

2.5 Conclusões

Agora, é necessário destacarmos alguns pontos. Primeiro, nunca é demais ressaltar que a adoção de sistemas de equalização não é uma panacéia, pois eles não vão resolver todos os problemas fiscais da Federação brasileira. Trata-se apenas, como ficou bem claro, de um sistema tecnicamente superior e mais eficiente para operar as transferências que no sistema fiscal federativo cumprem a função de reduzir disparidades. Nesse sentido, é essencial ressaltar alguns limites da equalização:

1) O alcance do efeito equalizador, neste como em qualquer outro sistema de “conta fechada”, depende do montante de recursos destinado a essa função. O mais sofisticado sistema de equalização, como o australiano, não terá grande impacto se os recursos que o alimentam forem de pequena dimensão. Assim, se pretendemos que o sistema de equalização tenha efeitos mais amplos, é imprescindível rediscutir a distribuição vertical de recursos, ampliando a dotação que alimenta o sistema.

2) O sistema de equalização que se apóia na capacidade de gasto per capita ignora as diferenças em termos de necessidades fiscais existentes entre os governos. Ele trata todos os governos como iguais, entregando mais recursos para os que têm menos, sem considerar as diferenças em termos de custos e necessidades.

Se a autonomia não for um valor fundamental e absoluto, a adoção de programas nacionais que focalizem cada tipo de serviço social segundo a distribuição das demandas, como faz o SUS, seria provavelmente mais eficiente. Mas, se a Federação em questão não utiliza programas nacionais e a provisão de todos os serviços básicos depende dos orçamentos subnacionais, utilizar como base da equalização apenas a receita per capita não é um bom modelo, pois a distribuição das demandas sociais provavelmente se dará de forma irregular entre governos. Nesse caso, o modelo adequado tem que se aproximar do sistema australiano, onde custos e necessidades diferenciados ponderam também as dotações.

3) Na medida em que a Federação utiliza programas nacionais – e isso, em geral, acontece nas áreas básicas de saúde, educação e de infra-estrutura – esses setores passam a ser financiados por sistemas especializados, que têm regras próprias. Se isso acontece, então, os setores social e economicamente mais relevantes são cobertos pelos programas. Nesse caso, a equalização com base na capacidade de gasto per capita pode ser mais eficiente, pois o critério de eficiência dos demais gastos tem uma forte correspondência com a distribuição da população.

4) Se a equalização é apoiada na receita fiscal efetiva dos governos, como já referimos, ela cria incentivos negativos aos governos subnacionais: frouxidão fiscal poder vir a ser recompensada. Isso exige uma de duas medidas, ambas problemáticas. Primeiro, tal como feito nas Federações mais avançadas (Canadá e Austrália), pode-se tentar apoiar o sistema na receita potencial. Essa é uma estimativa de difícil realização, e a experiência dessas Federações demonstra que, apenas quando o sistema de administração tributária consegue construir um padrão preciso e sofisticado de informação fiscal por parte do contribuinte, os governos conseguem calcular a receita potencial. Num caso como o Brasil, onde a tributação de bens e serviços é uma total

desordem de bases tributárias legisladas de forma distinta por 27 governos, esse cálculo é problemático. Por outro lado, a estrutura da tributação estadual no Brasil, hoje, na qual predominam os setores chamados de *blue chips* (telecomunicações, energia elétrica e combustíveis), com a forte participação da substituição tributária, facilita essa estimativa.

A alternativa ao uso da receita potencial é a solução que foi preliminarmente indicada neste estudo, ainda sem uma formulação técnica suficiente: adotar a receita efetiva e reservar uma parte dos recursos para serem distribuídos conforme o esforço fiscal dos governos. A eficiência dessa solução depende de logarmos delinear um critério tecnicamente preciso e seguro para o cálculo desse esforço fiscal, o que está na agenda do “Fórum de estados” para o próximo exercício.

Por outro lado, é também necessário enfatizar as vantagens únicas que os sistemas de equalização apresentam na situação atual, quando comparados com as demais alternativas existentes.

1) A principal vantagem decorre de do fato de que o sistema toma como referência diretamente a receita per capita dos governos. Ao fazê-lo, responde direta e imediatamente a qualquer modificação nas receitas próprias dos governos. Por exemplo, se uma região da Federação entra em estagnação econômica, enquanto as demais mantêm um crescimento econômico normal, o sistema reagirá imediatamente, aumentando as dotações da região afetada, à medida que a estagnação reduza relativamente a receita desse governo em relação aos demais. Da mesma forma, se uma reforma tributária que vise modernizar ou aumentar a eficiência do sistema venha a reduzir a receita de alguns governos, o sistema reagirá de forma compensatória.

É essencial notar que a capacidade de resposta do sistema dependerá da dotação de recursos, quando se trabalha com um critério de “conta fechada”.

2) Sob a equalização, o caráter dinâmico das transferências é potenciado. As dotações refletirão rapidamente mudanças na dimensão relativa das bases tributárias. O grau de atualização dos coeficientes vai depender da temporalidade da informação estatística sobre as receitas.

3) Sendo o sistema apoiado diretamente na receita, ele evita certas distorções que decorrem do uso de parâmetros macroeconômicos como a renda per capita. Um caso típico é o dos estados que têm PIB elevado, mas forte viés exportador, com o que sua base tributária é atrofiada pela desoneração. Sob a equalização esse estado receberá dotações maiores do que sob um sistema apoiado na renda, como o FPE, garantindo a aproximação das capacidades de gasto entre os estados.

4) Como ficou claro nos diversos exemplos apresentados, ao contrário do que ocorre com o uso de parâmetros macroeconômicos, sistemas de equalização são instrumentos flexíveis que podem ser regulados para obter diversos graus de redistributividade. Se a Federação valoriza muito a equidade, ela pode evoluir para um sistema de conta aberta, onde se estabelece um critério e o GF aporta o volume de recursos que for necessário. Mesmo num sistema de conta fechada, dado o volume de

recursos, a Federação pode optar por beneficiar mais os mais pobres ou distribuir de forma mais uniforme os recursos. Tal sistema também é adequado para transições necessárias em processos de reforma. Por exemplo, pode-se escolher inicialmente um valor de referência que se aproxime da distribuição vigente atualmente e, depois, ir alterando lentamente o VR, para obter o perfil distributivo desejado.

O fato de que sistemas de equalização são utilizados nas mais avançadas e bem organizadas Federações do mundo não é, de forma alguma, um argumento final para recomendar sua adoção. Soluções técnicas funcionam de forma diferente em diferentes sociedades, devido a tradições, características culturais etc. No entanto, não há qualquer argumento que possamos ter identificado que afirme ser essa opção ineficiente para o caso brasileiro. O entendimento é o de que, hoje, estamos diante da oportunidade histórica de fazer avançar o federalismo fiscal brasileiro. O “congelamento” de 1989 eliminou o sistema de redução de desequilíbrio horizontais na Federação brasileira. É evidente e inquestionável que os fundos de participação podem ser amplamente melhorados e levados a cumprir a função para a qual foram concebidos. Nesse processo, podemos adotar uma posição conservadora, apenas ressuscitando o velho sistema concebido em 1965, ou podemos começar uma trajetória que nos aproxime das práticas mais modernas e eficientes adotadas em Federações do primeiro mundo. Não podemos implementar, de imediato, sistemas de equalização perfeitos. Podemos, contudo, começar um processo gradual que nos leve, em uma década, a contar com esse aperfeiçoamento.

Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto Rodrigues, **Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968 e 1988**: transferências e endividamento. 1989. Dissertação Mestrado em Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

_____; REZENDE, Fernando. **A reforma fiscal no processo de elaboração da nova constituição**. Rio de Janeiro: Ipea, 1987. (Texto para Discussão, 121).

PRADO, S. (Coord.). **Partilha de Recursos na Federação Brasileira**. Brasília, DF: Edições Fundap/Ipea, 2003. 245p.

_____. **EQUALIZAÇÃO e federalismo fiscal** – uma análise comparada. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006. 462p.

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, 1987. (Texto para Discussão, 122).

VILLELA, Luiz Arruda. Revisão dos critérios de rateio dos fundos de participação. In: MATTOS FILHO, Ary O. (Coord.). **Reforma fiscal** – coletânea de estudos técnicos. São Paulo: Dórea, 1995. v. II, p. 621-634. (Série Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal).

_____. **Redefinição do sistema de co-financiamento dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: [S.n.], 1995. Mimeografado.