

Aspectos Conceituais das Relações Financeiras Intergovernamentais

JOSÉ ROBERTO RODRIGUES AFONSO^(*)

Resumo

Este artigo objetiva contribuir para a análise das relações entre as esferas de governo no Brasil. Para fundamentar o estudo, é realizada, inicialmente, uma revisão das classificações e da estrutura analítica adotadas em trabalhos sobre a experiência de outros países. Sugere-se discriminar as relações intergovernamentais no Brasil entre as vinculadas ou não à repartição ou partilha de receitas tributárias, além das que envolvem a contratação de dívidas. Conclui-se que esse sistema de transferências teve papel crucial para a descentralização do gasto público iniciada na década de oitenta. Esta característica foi acentuada pela reforma constitucional de 1988, embora com novas alterações na natureza das relações intergovernamentais que favoreceram a autonomia dos governos estaduais e municipais.

Palavras-chave: finanças públicas, federalismo fiscal, relações intergovernamentais, descentralização fiscal.

Abstract

This article is aimed at analysing the relationship among Brazilian government levels. In order to set a background, one looks into the major studies dealing with the experience of other countries and gives special attention to the analytical framework according to which those studies are carried out. The intergovernmental relations in Brazil can be classified as transfers related or not to a tax sharing system, as well as state and local governments indebtedness. It is a major finding of the study that the grant system played a decisive role in decentralizing government expenditures during the eighties. The 1988 Constitution enhance the observed trends towards finance and fiscal decentralization, but with new changes in the grant structure benefiting state and local governments's autonomy.

Key words: public finance, fiscal federalism, intergovernmental transfers, fiscal decentralization.

O autor é Economista do BNDES.

(*) Este artigo constitui uma versão resumida e atualizada do primeiro capítulo da dissertação de mestrado do autor, apresentada ao Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob o título *Evolução das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: Transferências e Endividamento*, em setembro de 1989.

RELAÇÕES FINANCEIRAS INTERGOVERNAMENTAIS

No campo de estudo das finanças públicas no Brasil, as relações financeiras entre níveis de governo, em geral, são enfocadas apenas no tocante à arrecadação e à distribuição regular da receita de impostos determinada pela Constituição Federal. No entanto, as relações ocorrem também através da transferência de recursos financeiros não decorrentes de preceitos constitucionais, da assunção de responsabilidades e encargos e da contratação de empréstimos e financiamentos.

As outras formas de relacionamento ganharam maior evidência após a reforma tributária descentralizadora promovida pela Constituição de 1988. Essa desencadeou mudanças significativas (embora pouco quantificadas e qualificadas) nas relações entre os governos, inclusive por conta da reação do governo federal que tentou e empreendeu alguns cortes nas transferências não-constitucionais, nos empréstimos e em outras despesas que beneficiavam Estados e Municípios.⁽¹⁾

A nova realidade financeira da Federação brasileira reclama mais que nunca uma revisão de conceitos e metodologias para que se compreenda melhor e devidamente a estrutura e o comportamento das relações fiscais entre os entes federados. Este artigo objetiva contribuir para esse esforço de aperfeiçoamento dos instrumentos de análise daquelas relações.

O trabalho visa propor uma forma alternativa de classificação das relações entre governos no Brasil. Para tanto, subsídios são buscados na literatura que trata dos mecanismos de relacionamento financeiro intergovernamental em outros países, especialmente nos desenvolvidos e organizados como Federações. A preocupação básica é com a descrição da taxionomia dessas relações.

Destaca-se que, naturalmente, não são esgotadas as referências bibliográficas, nem os diferentes ângulos de abordagem que aparecem na literatura internacional sobre o Federalismo. Também não se avalia o mérito dos sistemas mencionados,⁽²⁾ muito menos se trata da discussão mais ampla sobre o grau desejado de (des)centralização ou de divisão de

(1) Vide SERRA & AFONSO (1991) - em especial, a segunda parte.

(2) Experiências comparadas é o objetivo, por exemplo, dos estudos de ACIR (1981), LIPKIN (1984) e REZENDE & LOBO (1985).

receitas e encargos. No mesmo sentido, no caso brasileiro, as atenções são concentradas nos aspectos conceituais das relações entre governos, embora, ao final do trabalho, sejam apresentadas breves notas caracterizando a evolução e estrutura recente dessas relações.⁽³⁾

A exposição é organizada em quatro seções. A primeira identifica tipologias encontradas em análises que tem por objeto as relações entre governos em diferentes países. Na segunda seção, prossegue-se a pesquisa comentando sumariamente indicadores e métodos empregados na análise. Na terceira seção, tomando por base a metodologia desenvolvida por Bahl (1986), são sugeridos novos conceitos para serem aplicados na classificação e no estudo das relações entre governos no Brasil, que diferem dos encontrados na literatura nacional. Por último, são comentadas rapidamente as características atuais da estrutura de transferências intergovernamentais e do recente processo de descentralização da Federação brasileira.

1. Tipologias

Os manuais de finanças públicas e as referências bibliográficas selecionadas na literatura internacional⁽⁴⁾ não adotam conceitos precisos e uniformes para conceituar as relações financeiras entre governos. É comum o uso genérico da denominação *grants*, porém o termo pode abranger desde a repartição de receitas de tributos até as doações, os auxílios e mesmo a concessão de empréstimos entre governos. Não há método consensual para a classificação dessas relações financeiras.

A literatura sobre a Federação norte-americana, em geral, adota a tipologia mencionada, por exemplo, no tradicional manual do Prof. Musgrave.⁽⁵⁾ A diferenciação básica é feita entre as transferências vinculadas e as genéricas: no primeiro caso, os recursos são destinados

(3) Na verdade, uma adequada análise quantitativa do relacionamento intergovernamental no Brasil reclama outro e exclusivo trabalho.

(4) Os principais trabalhos consultados foram os de BAHL (1986), LEVIN (1991), REZENDE & LOBO (1985), LIPKIN (1984), SHAH (1991), ARONSON & HILLEY (1986), KATZ (1981), ALLEN (1985) e BOADWAY (1985). Outros trabalhos, utilizados como leitura complementar, são citados na bibliografia.

(5) Vide MUSGRAVE (1973), parte 7 (ou, mais precisamente, a teoria de *grants* nas páginas 595-654.

para gastos determinados; no segundo, a cessão não é condicionada a quaisquer aplicações.

As participações em receitas públicas são tratadas, em alguns trabalhos, como um terceiro grupo, em outros, como subgrupo das transferências genéricas. Outra variação surge no caso das transferências vinculadas, distinguindo-se dentre as destinadas para propósitos específicos das que atendem uma função, área ou amplo conjunto de programas governamentais (conhecidas como *block grants*).

Uma abordagem bem diferente é encontrada em Bahl (1986).⁽⁶⁾ O autor sugere uma classificação que resulta do confronto de fatores relacionados à determinação do volume de transferências e de fatores referentes à forma de distribuição dos recursos por unidade governamental (p. 8-9). No primeiro caso, Bahl relaciona três determinantes básicos do fluxo de recursos: participação específica em receitas públicas nacionais, decisões políticas *ad hoc* ou reembolso de gastos. Na alocação dos recursos entre as diferentes unidades de governo, identifica quatro condicionantes: fórmula, origem dos recursos, fixação *ad hoc* ou reembolso de gastos.

A tipologia de Bahl consiste numa matriz, cruzando os dois princípios acima citados, que permite uma visualização mais precisa e imediata sobre as características das relações intergovernamentais em cada país (quanto à centralização decisória, ao raio de manobra das autoridades federais e à autonomia dos governos subnacionais, dentre outros aspectos). Neste sentido, é importante transcrever comentários de Bahl (1986, p. 8-10) ao analisar as diferentes faces das transferências:

i) Sobre a distribuição de tributos:

"From a point of view of fiscal decentralization ... are potentially the best way to determine the size of the grant pool... Income - and consumption based taxes are often

(6) A metodologia desenvolvida por Bahl, e bastante utilizada neste artigo, difere, em forma e conteúdo, da encontrada na literatura tradicional sobre finanças públicas, como aparece, por exemplo, nos clássicos manuais de MUSGRAVE (1973, p. 595-654), BUCHANAN (1972, p. 417-446) e SHOUP (1969, p. 615-652); ou mesmo em trabalhos específicos sobre relações intergovernamentais como os de BRETON (1975) e NETZER (1974).

shared and therefore can give local governments the equivalent of an income-elastic tax. The obvious disadvantages include a loss of revenue flexibility by the central government and a local government revenue structure that becomes more sensitive to macroeconomic swings ... Are probably the most common - the grant fund is determined as a share of a national or state tax and is then allocated among eligible units by formula or on an ad hoc basis"

ii) Sobre as decisões tomadas casuisticamente:

"Are programs whole total amount is determined in and ad hoc manner, usually by bargaining, as part of the regular central government budget process... From the point of view of the local government, ...creates a problem of uncertainty with respect to budget planning because revenue flow may be erratic and may not keep up with either inflation or real income growth. On the other hand,... does give the central government maximum flexibility in controlling the claim of the state and local government sector on national budget resources and hence in formulating stabilization policies and in making short-term rearrangements in the structure of central assistance"

iii) Sobre o ressarcimento de despesas:

"Partial cost reimbursement grants usually special purpose grants often carry centrally determined conditions, and therefore compromise local autonomy... Are usually categorical... designated for specific purposes, rather than general purpose, since cost reimbursement grants tend to be project-oriented and usually carry a central government approval process."...[O caso em que origem e forma de alocação dos recursos envolvem ressarcimento de gastos] may be open-ended in that the total grant fund is determined as the sum of all reimbursable expenditures... [o tipo em que apenas a alocação visa o ressarcimento] are closed-ended, which im-

plies that the degree of cost reimbursement and/or the number of projects approved may vary from year to year according to the total funding available... The five grant types that are not based on cost reimbursement are more likely to be general purpose than specified for some particular use"

Tentando conciliar a classificação alternativa sugerida por Bahl com a dos demais trabalhos consultados, nas seções seguintes são agrupadas as transferências por principais tipos e analisados os seus principais aspectos.

1.1. Competências Concorrentes

Vale citar, de início, uma forma peculiar de relacionamento intergovernamental muito encontrada nos sistemas tributários mais avançados, embora não envolva transferência de recursos entre unidades de governo: a **competência tributária concorrente**. Como tal, entende-se o regime em que mais de um nível de governo explora a mesma base tributária e cada um desfruta de total liberdade impositiva; eventualmente, com coordenação administrativa da tributação, mas a taxação, em si, feita de modo concorrente e independente.⁽⁷⁾ O caso mais comum é o do imposto sobre a renda.⁽⁸⁾

Neste regime, diferentes unidades de governo se relacionam entre si para a necessária compatibilização da legislação (inclusive, delimi-

(7) Em contraste com este regime, REZENDE & LOBO (1985, p. 34) mencionam a competência partilhada ("o tributo, ou sua receita, é partilhado por dois ou mais níveis de governo; competência legislativa e estabilidade das normas quanto a critérios de partilha consagram graus distintos de centralização tributária") e a competência exclusiva ("impostos e receitas exclusivos; desequilíbrios fiscais verticais são corrigidos por sistemas de transferências intergovernamentais; controles administrativos").

(8) Conforme LIPKIN (1984), o regime de competências concorrentes destaca-se nos:
Estados Unidos: no caso do imposto de renda seletivo e das contribuições previdenciárias, concorrem os três níveis de governo; no caso do imposto de renda sobre pessoas jurídicas, governos federal e estaduais; no caso do imposto sobre vendas a varejo, governos estaduais e locais;

Canadá: concorrem governo central e estados na cobrança do imposto de renda e governos locais cobram os impostos permitidos pelos respectivos estados; e

Austrália: o governo federal detém exclusividade apenas sobre a *excise duties* e o imposto sobre vendas de mercadorias, concorrendo com os estados no caso dos demais tributos.

tando o campo de atuação de cada nível) e para a condução da administração fiscal. Neste trabalho, entretanto, privilegia-se o fato de que constitui uma competência tributária própria; ou seja, para efeito financeiro ou contábil, os recursos constituem "receitas tributárias próprias" de certo governo (do mesmo modo que um tributo por esse governo arrecadado e de sua competência exclusiva).

1.2. Repartição de Receitas

A repartição de receitas ou tributos, em geral, permitem a participação de um governo na arrecadação de tributo cobrado por outra esfera e gerada no seu território ou visam a redistribuição de recursos através de fórmulas.⁽⁹⁾

No caso da repartição proporcional à arrecadação, o objetivo básico é a correção de desequilíbrios apenas na distribuição de recursos entre níveis de governo, ou seja, visa o chamado "equilíbrio vertical". A distorção implícita é o agravamento de disparidades regionais pois, obviamente, a transferência em função da arrecadação favorece as unidades mais desenvolvidas e com maior potencial tributário *per capita*.

A experiência internacional revela que, embora constitua a mais simples das formas de distribuição de receitas tributárias, encontra-se, ao menos, três diferentes tipos de procedimentos:

- (i) O tributo pode ser fixado e cobrado pelo nível superior de governo e o produto da arrecadação destinado, parcial ou integralmente, ao governo do estado e/ou da localidade onde foi recolhido. Na repartição, as unidades receptoras podem não ter qualquer controle sobre a parcela dos recursos a serem transferidos, sendo esta inteiramente decidida pelo governo distribuidor (como no Japão e na Itália). Por outro lado, existem casos em que os governos subnacionais estabelecem o índice de sua participação na arrecadação (Canadá, Suíça e alguns estados norte-americanos).

(9) Para uma análise recente e pormenorizada de objetivos, mecanismos e critérios de distribuição de transferências intergovernamentais em Federações de países em desenvolvimento, vide também SHAH (1991).

- (ii) O tributo pode ser arrecadado pelo governo subnacional, mas sua base e alíquotas serem definidas pelo governo central (caso da Noruega).
- (iii) Numa variação do primeiro caso, pode-se atribuir ao governo central as responsabilidades pela determinação da base e das alíquotas, bem como pela cobrança, mas os recursos arrecadados são distribuídos entre os três níveis de governo segundo proporções previamente fixadas (experiências da Alemanha Ocidental e da Áustria).⁽¹⁰⁾

Outros mecanismos de repartição de receitas entre as unidades governamentais são baseados na aplicação de fórmulas. Em geral, parte-se da destinação de uma porcentagem da arrecadação de determinado tributo ou das receitas orçamentárias para a formação de um fundo, que, por sua vez, será empregado na transferência de recursos para outros governos. Ressalte-se que nem sempre os fundos são financiados a partir da vinculação prévia e/ou permanente de uma porcentagem de determinada receita.

Os fundos podem assumir uma variedade ampla de objetivos, mas tendem a buscar a equalização da capacidade fiscal e o atendimento de determinadas necessidades coletivas. Outro fator freqüentemente considerado na distribuição dos recursos do fundo respeita a alguma forma de incentivo ao esforço fiscal realizado pelas Fazendas estaduais e/ou municipais.

Reclama grande atenção a operacionalização dos fundos, a começar pela definição dos critérios de rateio mais adequados ao objetivo da transferência. Por vezes, distorções na meta aparecem por

(10) Acrescenta-se que os dois países citados apresentam situações bastante antagônicas quanto à definição das percentagens de repartição das receitas

Na Alemanha, além de regras definidas constitucionalmente, os critérios de rateio são determinados em lei federal e, portanto, passíveis de modificação, embora a aprovação final caiba ao *Bundesrat* (o parlamento de representação estadual): "A competência legislativa sobre os impostos de receita partilhada é federal, mas o arbítrio é evitado pela necessidade de as medidas serem aprovadas pelo 'Bundesrat'" (REZENDE & LOBO, 1985, p. 35).

Na Áustria, a Constituição nada estipula e a repartição resulta de barganha tripartite, observando-se dominância dos interesses das autoridades federais; segundo REZENDE & LOBO (1985, p. 35): "a Constituição não desce a detalhes sobre a forma de partilha e limites da intervenção federal, os quais são regulados por lei ordinária, cabendo aos estados apenas a possibilidade de um veto suspensivo por decisão do 'Bundesrat' austríaco."

conta do estabelecimento de "condições especiais" a serem cumpridas pelos governos beneficiados na gestão pública (caso notório dos Estados Unidos).⁽¹¹⁾

Como na maioria dos países os recursos a serem transferidos com objetivos de equalização resultam de decisões *ad hoc*, opta-se por tratar deste mecanismo em tópico separado.

1.3. Transferências Vinculadas

Musgrave (1973) consagrou a figura das transferências vinculadas a propósitos específicos e, complementarmente, as diferenciou entre aquelas em que o governo beneficiado tem ou não que apresentar uma contrapartida de recursos próprios adicionais (*matching grants*). Estas últimas, ainda, podem ser qualificadas conforme o poder da unidade transferidora em fixar ou não o limite da contrapartida financeira dos governos subnacionais.

O princípio básico dessas transferências, segundo Bahl (1986), é constituir uma subvenção, uma ajuda, para ressarcir custos ou para financiar gastos com propósitos específicos. São comuns nas áreas de educação, transportes e assistência médica; muitas vezes, operacionalizadas também através de fundos.

Se é fácil definir o objetivo - a alocação de recursos para um programa ou uma área de ação -, é outra a situação para quantificar o montante de despesa necessário e o passível de atendimento, bem como o nível da transferência. Quando não são submetidos a prévia análise, os auxílios podem ser distribuídos tendo por limite uma porcentagem de uma fonte de receita tributária nacional ou de um montante de recursos fixado *ad hoc*.

(11) Segundo KATZ (1981, p. 65), nos EUA existem ... pelo menos 50 normas gerais a que estão sujeitos todos os governos estaduais e locais que recebam recursos federais de qualquer tipo. Nessas amplas diretrizes estão compreendidas questões tais como: ação afirmativa em prol das mulheres e das minorias; preservação dos monumentos e construções históricas; acesso especial para os deficientes físicos; estudos relativos ao impacto ambiental; participação cívica; bem como a elaboração de relatórios minuciosos e normas de auditoria. Esta prática não é prerrogativa do Executivo, exemplificando o autor como o Congresso transformou a destinação de um percentual da receita federal para aplicação na justiça criminal em um conjunto de vinculações a prisões, tribunais e juizados de menores.

Outra questão importante refere-se ao método de distribuição dos recursos entre as unidades governamentais: decisões casuísticas ou aplicação de fórmulas.

O emprego de fórmulas, em geral, está associado aos casos em que o governo transferidor reembolsa integralmente as despesas (Itália) e de forma generalizada entre as unidades governamentais (Estados Unidos e Canadá).⁽¹²⁾ Isto implica, por vezes, ser ponderado não apenas a população e outros índices relacionados às "necessidades", como também indicadores do potencial de equalização. A aplicação de fórmulas não significa, por si, a eliminação de grupos de interesse. Se nas decisões *ad hoc*, a busca por recursos desenvolve-se junto às autoridades e técnicos das agências federais ou estaduais, no caso das transferências por fórmulas a disputa também ocorre em torno da definição dos critérios de rateio, em geral, no âmbito do Poder Legislativo (pois é comum a definição das fórmulas em leis).⁽¹³⁾

O cálculo das despesas com os programas ou funções a serem custeados por transferências do governo central não envolve apenas fórmulas preestabelecidas e regularmente aplicadas. O governo transferidor, quando não define critérios próprios (como na Áustria),⁽¹⁴⁾ pode decidir estas normas conjuntamente com as unidades beneficiadas (situação da Alemanha Ocidental).⁽¹⁵⁾ Há um caso atípico (Austrália)

(12) É particularmente interessante a estrutura das transferências no Canadá voltadas para o reembolso de despesas dos governos subnacionais e divididas em dois grandes programas: *Established Programs Financing* (uma espécie de *block grants*) e *The Canada Assistance Plan*. No primeiro caso, são financiadas despesas com assistência médico-hospitalar e educação superior, através de diversas regras, como o reembolso de uma percentagem do gasto nacional *per capita*, multiplicado esse valor pela população da província. No segundo caso, trata-se de uma contrapartida direta à despesa: o governo central cobre 50% do gasto estadual na concessão de assistência e serviços sociais às pessoas desamparadas. Vide BOADWAY (1985, p. 37-44).

(13) KATZ (1981, p. 67), como exemplo, cita que existem representações em Washington de grupos de unidades de governo, membros de Poderes, de regiões e de categoria de servidores que prestam-se a *...atuar junto aos órgãos legislativos, a fim de assegurar que seus interesses sejam protegidos na hipótese de uma revisão dos termos das fórmulas*. Incluir um fator como custo de vida em uma fórmula gera um grande debate entre congressistas do Norte e do Sul dadas as disparidades do índice nessas regiões.

(14) A própria Constituição austríaca permite aos níveis superiores de governo supervisionar a aplicação das transferências e explicita atividades que não seriam da competência direta federal - como agricultura, hospitais, habitação e cultura. Em conseqüência, para fortalecer o planejamento central, a maioria das transferências aos governos subnacionais exige contrapartidas e envolve as áreas citadas.

(15) Na experiência alemã, a Constituição define programas a serem desenvolvidos cooperati-

em que as definições são delegadas a organismos ou comissões especializados e, teoricamente, independentes.⁽¹⁶⁾ Em outras situações, notadamente a dos Estados Unidos, não há uma sistemática claramente definida e as decisões são tomadas caso-a-caso; o processo é fragmentado e atomizado, o que fortalece o papel da burocracia e a ação dos chamados *lobbies*.

As decisões *ad hoc*, ou segundo avaliação dos "méritos", estão associadas a projetos ou atividades bastante específicos e reclamam critérios particulares. São próprias para a resolução de problemas conjunturais ou para o atendimento de pressões localizadas e dos interesses de grupos políticos. Muitas vezes são definidas através do processo orçamentário tradicional, o que significa delegar poderes, não apenas às autoridades e aos técnicos do Executivo, como também ao Legislativo.⁽¹⁷⁾ A barganha é mais explícita quando - usando os dois fatores ponderados por Bahl - tanto os programas contemplados por transferência, quanto os critérios para sua distribuição decorrem de decisões *ad hoc*.

Nos países em que é acentuado o peso das transferências vinculadas (caso dos Estados Unidos), a busca por maior autonomia reflete-se em expansão das *block grants*. Estas transferências permitem aos governos subnacionais, além da simplificação burocrática, um espaço maior para decidir sobre a alocação dos recursos entre diversos projetos e atividades dentro de uma área ou função específica.⁽¹⁸⁾

vamente entre governos central e estaduais (como desenvolvimento regional, política agrícola e construção de universidades). Em consequência, boa parte das transferências federais referem-se a essas tarefas conjuntas e são coordenadas através de comissões de planejamento paritárias.

- (16) O *Grants Commission* regula as transferências a fundo perdido e o *Loan Council* a concessão de empréstimos ao setor público (montante, nível, prazos e condições); entretanto, em ambos os casos, os analistas acusam, na prática, um domínio dos interesses políticos das autoridades federais.
- (17) KATZ (1981, p. 64), ao retratar a experiência dos Estados Unidos, concentrada em transferências vinculadas, identifica apoio a estas também no Congresso ("...é muito mais fácil orientar o uso dos recursos federais para fins específicos e controlar os administradores..."), nos *lobbies* ("...existe a segurança de que os recursos federais são usados em programas que têm sua aprovação") e em interesses das comunidades locais ("...permite receber verbas diretamente do governo federal, sem necessidade de maior envolvimento com o governo estadual... ou, por outro lado, porque permite aos administradores municipais, ao fazerem aliança com funcionários das agências federais, evitar ingerências de líderes políticos locais).
- (18) Nos EUA, as *block grants* são registradas nas áreas de segurança pública, meio ambiente, transportes, saúde e recreação. Nos últimos anos, programas de transferências desta natureza

Outra particularidade operacional das *block grants* (válida também para as transferências não-condicionadas) respeita à entrega de recursos: nem sempre é feita em *cash*. Por vezes, aproveitando-se de modalidades de repartição de receitas tributárias e, principalmente, de competências concorrentes, os recursos são realocados através da redução da alíquota ou da participação que cabe ao governo central em determinado imposto da competência estadual ou local.⁽¹⁹⁾

Na avaliação crítica, pelo lado das vantagens, a transferência vinculada é apontada como instrumento básico para a consecução de políticas fiscais elaboradas em nível nacional e de metas para ação pública setorial. Dos aspectos negativos, destaca-se o impacto restritivo sobre a autonomia das autoridades estaduais e locais para decidirem sobre a alocação de suas receitas. A multiplicação dos programas de transferências⁽²⁰⁾ desvirtua, ainda, a pretensa racionalização administrativa, ao provocar uma intensa burocratização do processo (a começar, para a apresentação dos planos), torna extremamente complexa a coordenação e duvidosa a eficácia do controle.

1.4. Transferências Não Condicionadas

As transferências efetivadas sem qualquer condição ou vinculação para a aplicação dos recursos, correspondem, muitas vezes, aos mecanismos de equalização da capacidade fiscal e de ajustamentos fiscais.⁽²¹⁾ Mas, existem casos em que as transferências não-condicionadas respondem pela maior parcela dos recursos repassados pelo governo central

nasceram da reunião, em um mesmo "pacote" de assistência financeira, de inúmeras *category grants* de pequena magnitude.

(19) Por exemplo, no Canadá, segundo LIPKIN (1984, p. 13), mais de um quarto das transferências federais aos estados em 1980/81 seguiam esta forma peculiar. Especificamente, para atender parte dos repasses do grande programa de transferência (*Established Program Financing*), diminuía-se em 13.5 pontos e 1 (um) ponto percentuais, respectivamente, o imposto de renda federal sobre pessoas físicas e jurídicas.

(20) Como exemplo, KATZ (1981, p. 65) menciona que transferências federais para educação nos EUA podem compreender pelo menos 25 programas diferentes (como "...ciências, artes, educação vocacional, dessegregação social das escolas, economia doméstica, merenda escolar, conservação dos recursos energéticos, noções de direito, instrução bilíngüe, instrução aos culturalmente prejudicados e instrução aos física e emocionalmente deficientes").

(21) Cita-se, como exemplo, o caso do Canadá em que uma parcela da arrecadação do imposto de renda (19.6% do total) é destinada pelo governo central aos governos estaduais de forma a compensar mudanças desfavoráveis àqueles da incidência desse imposto sobre pessoas físicas. Vide LIPKIN (1984, p. 13) e BOADWAY (1985).

para os subnacionais, e estes não são associados a regras de equalização (Áustria, Austrália, Canadá e Holanda).

Quanto aos mecanismos de equalização, vale recordar que, além de decisões *ad hoc*, a origem dos recursos pode estar na já citada participação da receita tributária. Proveniente ou não de parcela de uma receita, estruturada ou não sob a forma de fundos, importa, aqui, atentar para os objetivos de diminuição das disparidades regionais provocadas pela distribuição diferenciada dos recursos naturais, da produção agrícola e industrial e, enfim, da atividade econômica e da renda. As disparidades podem ser reduzidas através da transferência de recursos com vistas a obter determinado padrão de gasto funcional (equalização de performance fiscal, ou seja, de gastos). Neste caso, porém, as transferências tendem a apresentar vinculações na aplicação dos recursos. A outra alternativa é a complementação dos recursos próprios para o atendimento de determinada demanda por bens e serviços públicos - isto é, a equalização da capacidade fiscal ou das receitas.

Neste contexto, as transferências processam-se, em geral, de um nível de governo superior para um inferior, visando à **equalização vertical**, embora exista um caso singular - o alemão - de transferência entre unidades de um mesmo nível de governo, visando à **equalização horizontal**.⁽²²⁾

A operacionalização das transferências para equalização está baseada na aplicação de fórmulas que assumem as mais diferentes formas. Não é fácil definir os critérios a serem adotados nas fórmulas porque as metas - como garantir "necessidades" mínimas de gasto público por habitante - são altamente subjetivas.

Aspecto importante das fórmulas mais adotadas é a mensuração do potencial de arrecadação do estado ou da localidade. São utilizados parâmetros como a renda *per capita* (Estados Unidos e Noruega); os diferenciais de receitas entre unidades governamentais medidos a partir

(22) Na Alemanha, além da equalização vertical, baseada na repartição para os estados de 75% da arrecadação do imposto sobre o valor adicionado, também são efetuadas transferências de estados com maior capacidade fiscal para os de menor capacidade. Fórmulas tentam expressar as necessidades de receita (receita tributária nacional *per capita* ajustada ao tamanho e à densidade) e o potencial tributário de cada unidade em relação ao indicador-padrão, daí é deduzido o déficit a ser coberto pela equalização horizontal.

de uma receita-padrão, que pode ser deduzida da média dos cinco maiores estados (Canadá)⁽²³⁾ ou da média dos dois estados que mais arrecadam (Austrália); e as relações com a carga tributária global média (Japão).

Nos casos em que a equalização objetiva o atendimento das necessidades, é comum adotar-se como variável a população. Entretanto, alguns entendem que o número de habitantes é um índice pouco satisfatório para exprimir as "necessidades" devido ao impacto diferenciado das escalas sobre os custos públicos (mas raramente são consideradas as diferenças nos custos de provisão dos serviços ou obras).⁽²⁴⁾ Na formulação desses programas, são utilizadas também medidas do grau de urbanização, da área territorial, da densidade populacional, do nível de pobreza, do nível de escolaridade e da malha rodoviária. Aprofundando estas aplicações chega-se até a montagem de sofisticados modelos de regressão para estimar uma determinada "necessidade de despesa pública" e em cada região ou localidade (caso dos Estados Unidos e, principalmente, da Inglaterra e do País de Gales).

Em outras situações, recorre-se ainda a complexos sistemas para mensurar a capacidade de expansão das receitas, bem como estimar as despesas que podem ser atendidas pelo hiato de recursos observado entre a receita realizada e a potencial. Quando constatado um eventual déficit entre a demanda coletiva por "bens públicos" e o potencial de arrecadação da unidade, esta é beneficiada por um programa de ajuda estabelecido em função da distância entre receitas e necessidades médias.

(23) No Canadá, segundo BOADWAY (1985, p. 26), até 1982, a equalização tinha por base um padrão de receita médio nacional, o que atende a um esquema ideal dessa transferência. Posteriormente, substituiu-se o alvo de equalização para a capacidade tributária média entre Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan e British Columbia, o que resultou na exclusão do fundo dos estados mais ricos. Observa-se, entretanto, que a variável não é a simples arrecadação realizada, mas a receita *per capita* decorrente da aplicação de uma alíquota média nacional às respectivas bases estaduais de receitas.

(24) ALLEN (1985, p. 57-58) destaca mudança recente nas fórmulas adotadas nos Países Baixos em que foi substituída a variável população pela densidade populacional. Consistiu da tentativa de ponderar o fato de que os ganhos de escalas proporcionais ao crescimento do número de habitantes, após certo patamar, revertem em perdas: *"novas obras nas redes de esgoto no centro de uma cidade com alto índice de urbanização (ou em um bairro pobre congestionado) são em geral muito mais onerosas do que obras da mesma natureza em um subúrbio menos densamente povoado; ao mesmo tempo, é muito provável que as áreas congestionadas contenham um grande número de cidadãos de baixa renda e, portanto, em posição ruim de poder contribuir significativamente com os custos dessas obras."*

Alguns programas de equalização apresentam requerimentos de determinada performance fiscal. Visando evitar a substituição de receitas próprias pelas transferidas, por vezes, as fórmulas (ou outro mecanismo de alocação) contemplam medidas do esforço de tributação do governo subnacional: o parâmetro utilizado nos Estados Unidos e na França respeita a relação tributos/renda disponível.

1.5. Outros Mecanismos

Relações intergovernamentais também podem estar presentes, implicitamente, em medidas de renúncia de receitas tributárias: caso, por exemplo, em que são concedidas isenções ou reduções na incidência de imposto de renda sobre juros de títulos da dívida pública estadual ou local (Estados Unidos).⁽²⁵⁾

A inversão do sentido comum dos fluxos de transferências, ou seja, partindo de um nível de governo inferior para o superior, e não se tratando de equalização de receitas, ocorre no excepcional caso austríaco.⁽²⁶⁾

A concessão de empréstimo entre esferas governamentais também é tratada como forma peculiar de *grants* por alguns autores. Das experiências federativas tratadas na literatura, o endividamento "intra-setor público" que merece maior destaque é o australiano. Nesta experiência, através de um conselho intergovernamental (*Loan Council*), são concedidos empréstimos e financiamentos pelo governo central para os subnacionais. Naturalmente, ao regular as operações (especificamente quanto ao volume de recursos e às áreas ou programas beneficiados), as decisões do Conselho ajustam-se à política fiscal global. Podem, portanto, às vezes, resultar em maior austeridade nas liberações

(25) Segundo REZENDE & LOBO (1985, p. 35) apenas nos EUA é irrestrito o poder dos governos subnacionais em conceder isenções e cobrar *surtaxes*: "No Canadá isto é verdadeiro, teoricamente, para os governos estaduais, no que se refere ao imposto de renda, mas é pouco usado na prática. A Austrália repete, de certa forma, a situação do Canadá. Alemanha e Áustria mantêm aspectos similares: isso acontece com o imposto de renda (governo federal), com o "excise duties" (governo estadual). O governo local tem autoridade limitada para o "business tax".

(26) Os governos municipais austríacos recompensam os estaduais pelos custos destes com serviços de responsabilidade local, bem como pela perda de tributos de sua exclusiva competência que, desde a ocupação alemã na II Guerra Mundial, passaram a ser cobrados pelos governos locais; por outro lado, os estados destinam contribuições ao governo central para execução de programas de caráter nacional (como manutenção de hospitais e suprimento d'água). Conforme REZENDE & LOBO (1985, p. 37) e LIPKIN (1984, p. 25).

ou induzir a realização de operações vinculadas a aplicações específicas, previamente eleitas como prioritárias. As críticas correm por conta da centralização do poder decisório pois, embora o Conselho seja idealizado como um "laboratório de técnicos neutros", o governo central influencia as decisões pelo fato de responder pelo aporte de novos recursos dos fundos.⁽²⁷⁾

Nos Estados Unidos, em circunstâncias diferentes pois a dívida estadual e municipal está concentrada na emissão de títulos -, o Tesouro Nacional tende a tornar-se crescentemente credor dos governos subnacionais à medida que estes não conseguem "rolar" seus títulos junto ao mercado de capitais.(O'CONNOR, 1977, p. 197-202).

2. Metodologia de Análise⁽²⁸⁾

A literatura sobre aspectos financeiros das relações intergovernamentais em outros países contribui ainda para o desenvolvimento de uma metodologia para análise do mesmo relacionamento na Federação brasileira. Nesta seção, procura-se elaborar uma agenda dos temas mais comuns e destacar os indicadores que instrumentam os trabalhos citados anteriormente.

Uma questão sempre presente diz respeito à adequação das transferências intergovernamentais como fonte de receita dos governos subnacionais. Nesta discussão, índices invariavelmente apresentados são os que comparam as transferências com as receitas e, principalmente, com as despesas dos governos receptores dos recursos. Para avaliar o atendimento das despesas reclamadas pelas "necessidades públicas", o mais importante é a elaboração de séries da evolução das receitas transferidas *per capita*. Outra opção é a avaliação comparativa do desempenho das receitas dos governos subnacionais e as do governo central. Especificamente, pode-se levantar a elasticidade das transferências em relação à arrecadação tributária do governo central.

(27) LIPKIN (1984, p. 29-30) indica também que, entre 1982/83, os empréstimos representaram um quinto do total de aporte de recursos do governo central para os subnacionais na Austrália.

(28) Para uma análise mais detalhada das questões discutidas nesta seção sugere-se a leitura dos trabalhos de BAHL (1986) e LEVIN (1991), sendo que este último, em particular, aprofunda a discussão sobre a forma de mensurar o papel e a participação dos diferentes níveis de governo, bem como a centralização e o equilíbrio vertical.

Quanto à participação dos governos subnacionais no setor público do país, o indicador mais utilizado é o que compara suas receitas e - o mais importante - suas despesas com a consolidação das transações de todos os governos, descontando-se as transferências intra e intergovernos. Por vezes, também é deduzido da despesa consolidada o serviço da dívida pública. Por outro lado, conforme o tratamento dado às transferências intergovernamentais, Levin (1991, p. 6-7) diferencia duas medidas: uma que mensura a descentralização administrativa (o poder de compra e geração de rendas), quando são descontadas de cada governo as transferências concedidas; outra que mensura a descentralização financeira, ao incluir as transferências concedidas e excluir as recebidas por cada governo.

A equalização da capacidade fiscal é outro tema sempre presente no debate. As disparidades regionais e sua extensão, naturalmente, são identificadas através de quadros comparativos da receita, total ou tributária, *per capita*. Se a equalização predomina entre os objetivos das transferências, cabe relacionar o montante dos recursos desses programas com o total transferido e, para medir sua importância, com os gastos das unidades receptoras.

Quando as transferências são distribuídas através de fórmulas, a preocupação, em geral, é com o caráter redistributivo dos parâmetros. Há divergência quanto a se considerar na análise apenas os fundos de equalização ou o conjunto de transferências pois, direta ou indiretamente, toda transferência afeta a distribuição horizontal e vertical dos recursos públicos.

Quando o enfoque é exclusivamente das finanças dos governos subnacionais, muita atenção é dada aos efeitos alocativos das transferências. Do lado das receitas, cabe acompanhar o nível e a distribuição das receitas próprias, particularmente verificando se os aumentos das receitas de transferências não têm como contrapartida uma redução do esforço de tributação. Do lado das despesas, além de se verificar o efeito das vinculações na evolução de despesas específicas ou funcionais, importa observar se as transferências estimulam a expansão do total de despesas e determinam alterações expressivas na sua estrutura.

Autonomia, dependência e descentralização são os três objetos básicos dos estudos sobre as relações intergovernamentais. Por princípio, os sistemas de transferências são estruturados sempre objetivando aprimorar a eficiência administrativa e o planejamento fiscal. Identifica-se, porém, elevado grau de incerteza e óbvias conseqüências danosas àqueles objetivos nas transferências associadas ao reembolso de despesas e, principalmente, de decisões *ad hoc*. Nestes casos, a decisão depende de apreciações casuísticas, ou seja, do resultado da barganha de interesses (geralmente políticos), o que além da incerteza ainda tende a provocar aumento dos custos. Neste sentido, como bem destaca Bahl (1986, p. 18), para avaliar o grau de liberdade de atuação dos governos receptores das transferências, além do cálculo de sua participação na receita total é fundamental ponderar a importância relativa das transferências automáticas e não vinculadas.

O tema da autonomia do governo subnacional, por sua vez, pode ser focado por diversos ângulos: desde a magnitude das despesas não financiadas por transferências vinculadas e decididas *ad hoc* até a forma como se decide o volume de recursos a ser repassado, sem contar o grau de influência na definição de alíquotas e bases de impostos próprios ou arrecadados por outros governos e, depois, objeto de repartição.

A mensuração do grau de centralização dos sistemas tributários, na maior parte dos trabalhos, é feita de duas formas: primeira, a distribuição percentual entre os diferentes níveis de governo do total da arrecadação tributária do País; segunda, a participação das receitas ou das despesas com transferências de ou para outros níveis de governo no orçamento dos governos, respectivamente, transferidor ou receptor. Entretanto, são questionáveis esses indicadores pela superficialidade inerente, isto é, porque não permitem diagnósticos adequados sobre o nível da capacidade decisória das autoridades estaduais e municipais.

Bahl (1986, p. 19) destaca que a centralização não resulta simplesmente do aumento da dependência das receitas transferidas e sim do tipo de transferência utilizado. Assim, a análise deve passar, complementar e necessariamente, pelo levantamento da estrutura de transferências. Segundo aquele autor, "*as transferências intergovernamentais não*

são inerentemente centralizadoras", isto depende do desenho do sistema, ou mais precisamente, de um lado, do fator determinante do volume de recursos a serem distribuídos, de outro, do método usado para distribuir os recursos entre as diferentes unidades locais de governo beneficiadas pela transferência.

3. Conceituação da Experiência Brasileira Recente

Entende-se que a análise sumária da classificação e das características das modalidades e dos objetivos das relações intergovernamentais em outros países, ainda que restrita a algumas obras da vasta literatura sobre o tema, oferece um arcabouço analítico para rever conceitos e métodos encontrados na análise da experiência brasileira, que, a nosso ver, são considerados limitados e inadequados.

De início, não é demais ressaltar a diferença entre recursos transferidos de um para outro nível de governo, de um lado, como uma transferência clássica (a fundo perdido) e, de outro, como uma concessão de empréstimos (exigindo contrapartida futura). A classificação das transferências mais simples é a que, atualmente, predomina na contabilidade pública do País: distinguindo as transferências por níveis de governo que transfere ou recebe recursos. Mas, este fator, por si só, evidentemente é insuficiente para se caracterizar a estrutura e a evolução das relações intergovernamentais no Brasil.

3.1. Determinantes da Distribuição

Para melhorar a análise do grau de centralização de uma Federação, opta-se por adaptar à situação brasileira, na medida do possível, os conceitos defendidos por Bahl (1986, p. 8-10). Isto é, privilegiar na análise a observação simultânea, tanto dos determinantes dos recursos transferidos, como da forma de redistribuição entre os governos agraciados.

Do lado dos determinantes dos recursos passíveis de transferências entre governos, identifica-se, em primeiro lugar, os casos de expressa vinculação da receita de algum tributo, que sugere-se denominar de **transferências tributárias**.

A abrangência das transferências tributárias seria semelhante a das classificadas como constitucionais na atual literatura,⁽²⁹⁾ porém, julga-se o primeiro conceito mais preciso porque dentre as formas de distribuição intergovernamental de receitas tributárias encontradas no País, nas últimas três décadas, existem não apenas impostos, como também contribuições e taxas. Além disso, nem todas as repartições de receitas foram ou são previstas na Constituição Federal, embora, como traço comum, sejam sempre reguladas por lei.⁽³⁰⁾

Sugere-se conceituar as demais transferências intergovernamentais pela negação, isto é, como não resultam de vinculação explícita e prévia de um tributo, propõe-se denominá-las, de início, como transferências não-tributárias. Seguindo a metodologia proposta por Bahl, as transferências não-tributárias compreendem as determinadas, de um lado, por decisões *ad hoc*, de outro, por objetivos de repartição de custos ou ressarcimento de despesas.

Reconhece-se que o conceito de transferências não-tributárias pode ser criticado caso induza a idéia de que as transferências seriam financiadas apenas por receitas governamentais não-tributárias (patrimoniais, industriais, operações de crédito etc.), quando a fonte de recursos, por princípio, é definida no processo orçamentário tradicional e, assim, pode envolver recursos ordinários provenientes da arrecadação de tributos. Insiste-se, porém, que o objetivo do conceito é diferenciar entre transferências que resultam ou não de vinculações da arrecadação tributária.

Em estudos sobre o Federalismo brasileiro que tratam destes aspectos das relações intergovernamentais são encontradas as denominações de transferências negociadas, não-regulares ou via

(29) O conceito transferências constitucionais aparece em AFONSO & LOBO (1987) e em REZENDE (1982), dentre outros trabalhos. O *Relatório do Banco Mundial* (1989/I, p. 75-80) opta por qualificar as transferências como institucionais. Por outro lado, a denominação transferências tributárias já foi empregada também em REZENDE (1982), AFONSO (1989) e PRUD'HOMME (1989), bem como aparece na Constituição de 1988 em dispositivo relacionado aos orçamentos públicos (art. 166, par. 3º, II, c).

(30) O governo federal divide com estados e municípios a arrecadação da contribuição ao salário-educação, assim como já o fez no caso da antiga taxa rodoviária única (TRU); em ambas as receitas não são impostos. Nestes casos, embora não fixados pela Constituição, as transferências observaram, em geral, as mesmas características daquelas, quanto à regulamentação por lei, regularidade dos créditos e definição prévia e fixa do rateio.)

convênios.⁽³¹⁾ Entende-se que estes conceitos são menos apropriados que o de não-tributárias por abrangerem apenas uma parte de um amplo conjunto de transferências que, na prática, assume natureza a mais diversificada. Inclusive, neste bloco, existem transferências regularmente realizadas e que não decorrem de negociações bilaterais ou convênios, mas da aplicação de leis como, por exemplo, as destinadas à cobertura de gastos com a instalação e manutenção do Distrito Federal e de novas unidades federadas (os antigos territórios federais).

3.2. Distribuição e Aplicação dos Recursos

A classificação das transferências pode ser aprimorada ponderando os aspectos relacionados à forma de distribuição dos recursos. As transferências tributárias podem ser diferenciadas entre os casos de partilha (quando a distribuição é proporcional à arrecadação arrecadada no território do governo beneficiado) e os de repartição de receitas (incluindo os fundos de participação e demais distribuições que obedecem a fórmulas de rateio). Assim, no sistema tributário definido pela Constituição de 1988, a classificação das transferências tributárias seria a seguinte:

i) partilha:

- da União para os Estados e os Municípios: o imposto de renda retido na fonte pelos governos subnacionais (incidente sobre o que pagam a título de salários e juros) e o imposto sobre operações financeiras (IOF) incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro (30% para o governo estadual e 70% para o municipal, de origem da transação);
- da União para os Estados: cota de dois terços da contribuição para o salário-educação arrecadada no respectivo território, vinculada à aplicação em ensino básico; e
- da União para os Municípios: cota de 50% do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) incidente sobre as pro-

(31) Vide, por exemplo, REZENDE (1982), AFONSO (1985b), MINIFAZ/STN (1987) e AFONSO & LOBO (1987). O conceito de transferências "voluntárias" aparece na Exposição de Motivos referente ao projeto de lei orçamentária para 1989, quando o Executivo propôs uma série de cortes nessas despesas.

priedades, de cada localidade;

ii) repartição de receitas:

- da União para os Estados e os Municípios via Fundos de Participação (FPE e FPM): formados por cotas dos impostos sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), cabendo, a partir de 1993, 21.5% e 22.5%, respectivamente, para governos estaduais e municipais (25% vinculados ao ensino), tendo os critérios de rateio como objetivo a promoção do equilíbrio sócio-econômico entre essas unidades;
- da União para os Estados: cota de 10% da arrecadação do IPI, proporcionalmente às exportações de manufaturados, e de 20% de novos impostos (não previstos na Constituição); e
- dos Estados para os Municípios: cota de 25% do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), proporcional ao valor adicionado e outros fatores, e a mesma porcentagem do fundo recebido do governo federal pelos estados exportadores formado pelo IPI.

Além dessa classificação, para aprimorar a análise sobre a autonomia dos governos subnacionais, deve-se considerar também as normas para aplicação das transferências tributárias. Isto é, se as transferências podem ser alocadas livremente ou se são vinculadas de forma genérica a uma função ou programa de governo (marcantemente, para o ensino),⁽³²⁾ ou ainda aplicadas em propósitos específicos.⁽³³⁾

As transferências não-tributárias, por sua vez, podem ser desagregadas em três grupos: as destinadas especificamente ao ressarcimento

(32) No sistema tributário de 1965/67, constituíam uma espécie de *block grants* a repartição de cotas dos impostos federais sobre combustíveis, minerais, energia elétrica e serviços de transportes, bem como do próprio FPE e FPM, uma vez que estes recursos deveriam ser aplicados, integral ou parcialmente, em funções governamentais predeterminadas, como educação, saúde, transportes, energia e recursos minerais.

(33) Caso da antiga distribuição das cotas da taxa rodoviária única (TRU), assim como dos Fundos de Participação no período 1969/75, cujos recursos eram liberados após apresentação e análise pelo governo federal de detalhados planos de aplicação.

de despesas (desde sua determinação);⁽³⁴⁾ as vinculadas a grandes programas governamentais (caso típico dos recursos do sistema unificado de saúde); e aquelas de finalidade precisa (em geral, formalizadas através de convênios e que constituem as transferências negociadas, propriamente ditas).

4. Breve Caracterização da Situação Brasileira Recente

Por último, vale destacar algumas características relevantes do relacionamento intergovernamental no Brasil no período recente, que passou por expressivas alterações após a promulgação da Constituição de 1988. Os dados básicos foram extraídos das Contas Nacionais, do Anuário Fiscal do FMI e de balanços contábeis governamentais.⁽³⁵⁾

A magnitude das operações governamentais é indicada pela relação com o produto interno. Agregados os três níveis de governo e deduzidas as transferências governamentais, o serviço da dívida pública e os gastos com concessão de empréstimos, a despesa do governo consolidado foi de 27.5% do PIB no biênio 1989/90; essa porcentagem sobe 5 pontos se incluídos os juros e encargos da dívida. No mesmo período, a média das despesas da União e dos Estados com transferências para outros governos montou a 5.7% do PIB e correspondeu a 21% da despesa líquida consolidada. Isto significa que as transferências têm importância considerável no financiamento do gasto público no País, inclusive sendo aquelas magnitudes, absoluta e relativa, semelhante à encontrada por Levin (1991) na maioria dos países capitalistas avançados (em geral, equivalendo a cerca de 10 a 20% da despesa) e muito acima daqueles em via de desenvolvimento (abaixo de 10%). O crescimento do gasto público global e das transferências intergovernamentais foi uma tendência típica da segunda metade dos anos oitenta no Brasil porque, em 1980 e 1985, a despesa não-financeira do governo

(34) Enquadram-se nesta categoria, no caso das transferências promovidas pelo governo federal, os recursos para a cobertura de: despesas com ensino, saúde e segurança pública do governo do Distrito Federal; encargos com pessoal e dívidas dos antigos territórios federais ou estados extintos; e da renúncia de receitas tributárias estaduais decorrentes de incentivos fiscais concedidos pelo governo federal, dentre outros.

(35) Para uma exposição e análise mais circunstanciada dos dados citados nesta seção, vide a dissertação de mestrado do autor (*op. cit.*, capítulos II a IV), REZENDE *et alli.* (1989), AFONSO (1989 e 1991) e AFONSO & SERRA (1991).

geral girava em torno de 20% do PIB e o total de transferências situava-se entre 3% e 4% do PIB.

O aumento do tamanho do Estado foi acompanhado por mudanças qualitativas profundas no equilíbrio de poder da Federação brasileira e as relações intergovernamentais tiveram papel crucial nesse processo. As transferências concedidas pela União e pelos Estados, entre 1980 e 1990, cresceram 119% em termos reais, enquanto a despesa não-financeira do governo geral aumentou 55% e o PIB, 16%.

A expansão das transferências foi marcada por alterações em sua estrutura. Primeiro, destaca-se o expressivo aumento das transferências não-tributárias observado até 1987/88, quando alcançaram 36% do total transferido pela União e pelos Estados, enquanto em 1980 a participação era de 16%. Entende-se que as peculiaridades do processo de redemocratização do País contribuíram muito para tal situação (com os governantes subnacionais passando a ser eleitos diretamente antes que o Presidente da República).

Por outro lado, após promulgada a Constituição de 1988, possivelmente em resposta ao aumento da participação estadual e municipal na receita federal, ainda que na ausência de um plano de descentralização, o governo central diminuiu as transferências não-tributárias: estima-se que em 1991 não cheguem à metade do valor repassado em 1988. Estas montam atualmente a cerca de 1% do PIB; respondem por menos de 20% do total das transferências; e, no caso das originárias do governo federal, dividem-se em três blocos de peso semelhante as transferências do sistema único de saúde (um caso típico de *block grant*), o reembolso de despesas do Distrito Federal e de antigos territórios federais e as demais transferências, que, regra geral, derivam de decisões *ad hoc* e são formalizadas através de convênios.

Segunda característica fundamental é que no caso das transferências vinculadas a receitas tributárias (atualmente, cerca de 80% do total das transferências), cada vez mais sua aplicação se tornou livre de qualquer condicionalidade. Note-se que, nesta categoria (e no global), predominam os Fundos de Participação na arrecadação federal e a cota-parte municipal do ICMS arrecadado pelo Estado e, para estes, a Constituição vigente veda qualquer vinculação na obtenção e na aplicação

dos recursos, salvo a destinação mínima de 25% para ensino - que também se aplica à arrecadação própria e não requer planos ou decisões federais (na verdade, uma espécie de *block grant*).

Atentando para os aspectos destacados por Bahl, como se vê, a despeito da considerável dependência de governos estaduais e municipais (medida pela relação transferências/receita total), a estrutura atual das transferências concedidas pelos governos federal e estaduais não compromete a autonomia dos governos receptores. Destaca-se que 60% do total das transferências são feitas, hoje, com liberdade total de aplicação. A proporção sobe para 80% se incluirmos a parcela das cotas dos fundos vinculadas genericamente a programas de ensino. Este grau de autonomia na gestão dos recursos recebidos de outros governos é semelhante aos mais elevados encontrados por Bahl (1986, p. 14): caso da Alemanha (onde predominam partilhas), Reino Unido (predomínio dos fundos de equalização), Áustria, França e Canadá. Em contraste flagrante com a situação brasileira, vale citar que o mesmo autor calcula que as transferências para propósitos específicos respondem por mais da metade do total de transferências na Holanda, Itália e Japão e cerca de 90% nos Estados Unidos.⁽³⁶⁾

Uma análise mais abrangente da conta governo na contabilidade nacional revela que, na década de oitenta, houve um processo de rápida e contínua descentralização fiscal no País. Isto se expressa pela divisão entre níveis de governo tanto da receita como da despesa agregada do setor, e que, ao contrário do senso comum, antecede os efeitos das mudanças constitucionais de outubro de 1988.

(36) BAHL (1986, p. 14) analisou as relações intergovernamentais em doze países industrializados (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha Ocidental, Japão, Canadá, Itália, Dinamarca, Áustria, Austrália, Holanda e Suécia) e identificou as seguintes principais características:

a repartição de receita proporcional à origem da arrecadação aparece em cinco países, tendo expressão significativa apenas na Alemanha Ocidental e Dinamarca (aproximadamente 70% e 40% do total transferido);

- transferências para propósitos genéricos respondem por mais de 40% dos influxos intergovernos em oito países, predominando aquelas relacionadas a alguma forma de equalização no Reino Unido (77%), Itália (50%) e Japão (42%);

transferências para propósitos específicos também representam mais de 40% dos fluxos em oito países, destacando-se no caso dos Estados Unidos (90%), Suécia (72%), Holanda (59%), Japão (55%) e Itália (50%).

Na distribuição da receita tributária disponível após computadas as transferências tributárias - a União, que detinha dois terços do total de tributos em 1980, teve sua participação média reduzida para 60% entre 1985/88 e 54% entre 1989/91 (esta última, idêntica à proporção registrada em 1965, antes da reforma tributária anterior). Por outro lado, os Municípios foram, em larga escala, os maiores beneficiados desse processo: sua arrecadação própria continuou baixa (em torno de 3% da receita tributária total), porém, devido ao forte incremento das transferências tributárias, a participação municipal na receita tributária disponível subiu de 9% em 1980 para 12% entre 1985/88, chegando a 15% no período 1989/91.

As mudanças no sistema tributário influenciaram a evolução da divisão da receita corrente governamental. Confrontando os períodos de 1981/84 e 1989/90, cresceu a magnitude da receita - de 23% para 29% do PIB - e, ao mesmo tempo, diminuiu a parcela pertencente ao governo central - de 66% para 54%.

Do lado da despesa, a tese da descentralização fica, ainda, mais evidente. Nos extremos da última década, observa-se que a percentagem da União no total da despesa não-financeira decresceu de 63% em 1980 para 49% em 1990; no caso dos gastos com consumo, a participação relativa do governo central diminuiu de 44% para 40% e, nos investimentos, de 30% para 15%.

É verdade que computadas todas as despesas governamentais aumentaria a participação do governo federal (para cerca de 58% da despesa total no biênio 1989/90), uma vez que sua dívida é de grande magnitude e seu serviço oneroso. Mesmo assim, com as despesas dos governos subnacionais representando atualmente cerca de 70% das do governo central, a proporção é próxima à encontrada por Bahl (1986, p. 6-7) em vários países desenvolvidos e supera a dos Estados Unidos e a da Alemanha.

Especificamente no caso da geração de renda e da aquisição de mercadorias e serviços pelo setor governo da economia, a crescente importância dos Estados e Municípios levou a uma situação sem precedentes no exercício de 1990: suas despesas com o pessoal ativo superaram em mais de 85% as mesmas do governo central; no caso do

consumo agregado, o gasto estadual e municipal foi superior em 50%, e no de investimento bruto, chegou a 5,5 vezes mais que o da União. Estes índices aproximam o Brasil de Federações com longa tradição de descentralização, como Canadá, Austrália, países escandinavos e ex-comunistas (vide análises de Bahl e Levin). Em relação a estes últimos, as diferenças mais marcantes da Federação brasileira são: de um lado, a participação expressiva dos governos estaduais na arrecadação tributária nacional (pois, individualmente, o ICMS é o maior tributo cobrado no Brasil); de outro, a ínfima geração de receita própria pelos Municípios (associada à baixa tributação do patrimônio e imposição de taxas), cuja contrapartida é a significativa dependência desse nível de governo de transferências, que representam mais de 70% das despesas próprias.

É interessante registrar que em documento interno do Banco Mundial, Shah (1990, p. 24-26) examina dados semelhantes a estes e, em especial, aspectos institucionais da Federação brasileira vis-à-vis a de outros países, chegando ao que julga uma "avaliação impressionante": os indicadores de descentralização do Brasil são "muito bons" quando comparados com o das outras Federações.

A comparação com outras Federações indica que não apenas em termos de magnitude as relações intergovernamentais no Brasil são razoavelmente desenvolvidas. Aqui, há também uma grande riqueza dos instrumentos ou modalidades através dos quais os governos se relacionam, pois são encontradas modalidades de transferências e concessão de empréstimos enquadradas em todos os conceitos deduzidos da análise de experiências internacionais. A diversificação de modalidades vale não apenas para as relações entre o governo central e os governos subnacionais, como também entre Estados e Municípios, o que não se verifica em muitos dos países desenvolvidos.⁽³⁷⁾ Ao mesmo tempo, isto torna mais importante a qualificação e a quantificação da estrutura relativa das transferências para avaliação das características das relações intergovernamentais e da própria Federação brasileira.

(37) Por exemplo, a classificação apresentada por BAHL (1986, p. 14) não indica a presença da partilha de receitas tributárias federais nos Estados Unidos, Inglaterra, França, Itália e Holanda. A mesma observação aplica-se às transferências vinculadas a propósitos específicos na Alemanha Ocidental e Áustria.

Enfim, este diagnóstico da estrutura federativa do Brasil difere do encontrado, em geral, na literatura nacional, seja porque a maioria dos trabalhos toma por base condicionantes institucionais e estatísticas anteriores a meados dos anos oitenta, seja porque o estudo das relações intergovernamentais não utiliza conceitos e metodologias de alcance mais amplo como os encontrados na literatura internacional recente sobre Federalismo.

Referências Bibliográficas

- ADVISORY Commission on Intergovernmental Relations/ACIR. *Studies in comparative federalism: Australia, Canadá, the United States and West Germany*. Washington: ACIR, 1981.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Transferências intergovernamentais e o financiamento de Estados e Municípios. *Revista de Finanças Públicas*, v. XLV, n. 363, p. 32-41. Brasília: MINIFAZ/SEF, jul-set.1985.
- _____. Despesas federais com transferências intergovernamentais: uma revisão de conceitos, estatísticas e diagnóstico. *Relatório Interno nº 12*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, maio 1989.
- _____. *Uma coletânea de dados: duas décadas do setor governo nas contas nacionais 1970/1990*. Rio de Janeiro, set. 1991 (mimeo).
- _____. & LOBO, Thereza. Estudos para a reforma tributária (Tomo V): federalismo fiscal. *Textos para Discussão Interna INPES n. 108*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, mar. 1987.
- ALLEN, Hubert J. *Descentralização para o desenvolvimento uma revisão de estratégias e metodologias*. XXVII Congresso Mundial de Municípios. Rio de Janeiro: IULA, set./1985 (mimeo).
- ARONSO, J.Richard & HILLEY, John. *Financing state and local governments. Studies of government finance*. 4ª ed. Washington: The Brookings Institution, 1986.
- BAHL, Roy. Design of intergovernmental transfers in industrialized countries. *Public Budgeting and Finance*, v. 6, p. 3-22, Winter 1986.
- BOADWAY, Robin. Federal-provincial transfers in Canada: a critical review of the existing arrangements. In: KRASNICK, Mark. *Fiscal Federalism*, p. 1-47. Toronto: University of Toronto Press, 1985.

- BRETON, Albert. The theory of local government finance and the debt regulation of local governments. *Working Paper Series 7513*. Toronto: University of Toronto, 1975.
- BUCHANAN, James M. *The public finances: an introductory textbooks*. 3a. ed. Richard Irwin, 1972.
- KATZ, Elliz. Sistema intergovernamental norte-americano. *Revista de Administração Municipal*, v. 28, n. 161, p. 52-71. R.Janeiro: IBAM, out-dez. 1981.
- KING, David. *Fiscal tiers: the economics of multi-level government*. London: George Allen & Unwin, 1984.
- LEVIN, Jonathan. Measuring the role of subnational governments. *IMF Working Paper WP/91/8*. Washington: IMF, jan. 1991.
- LIPKIN, Sergio. *Sistemas tributários comparados*. Rio de Janeiro: IEI/URFJ, 1984 (mimeo).
- MUSGRAVE, Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B. *Public finance: in theory and practice*. McGraw-Hill Book, 1973.
- NETZER, Dick. State-local finance and intergovernmental fiscal relation. In: BLINDER, A. et.alli. *The economics of public finance*. The Brookings Institute, 1974.
- O'CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OATES, Wallace E. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972.
- OXFORD UNIVERSITY. Decentralisation and local government. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 3, n. 1. Oxford University Press, Summer 1987.
- PRUD'HOMME, Rémy. *State and local finance and public policy in Brazil*. Paris: Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales, June 1989.
- REZENDE, Fernando A. Finanças públicas e transferências intergovernamentais. In: *Política fiscal e programação dos gastos do governo*, p. 231-240. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.
- _____. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos Estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 12, n. 2, p. 489-540. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, ago. 1982.
- _____. AFONSO, J., VILLELA, R. & VARSANO, R. A questão fiscal. In: *Perspectivas da economia brasileira 1989*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1989.

RELAÇÕES FINANCEIRAS INTERGOVERNAMENTAIS

- REZENDE, Fernando & LOBO, Thereza. Competências tributárias em regimes federativos. *Revista de Finanças Publicas*, v. XLV, n. 362, p. 33-39. Brasília: MINIFAZ/SEF, abr-jun. 1985.
- SERRA, José & AFONSO, José Roberto. Finanças públicas municipais trajetória & mitos. *Conjuntura Econômica*, v. 45, n. 10, p. 44-50 e v. 45, n. 11, p. 35-43. Rio de Janeiro: FGV, out./nov. 1991.
- SHAH, Anwar. The new fiscal federalism in Brazil. *Working Papers WPS 557*. Washington: The World Bank, dec. 1990.
- _____. Perspectives on the design of intergovernmental fiscal relations. *Working Papers WPS 726*. Washington: The World Bank, jul. 1991.
- SHOUP, Carl S. *Public finance*. Chicago: Aldine Publ., 1969.
- VENTURA, Aylton. Federalismo e governo local na Alemanha. *Revista de Administração Municipal*, v. 26, n. 152, p. 56-84. Rio de Janeiro: IBAM, jul-set. 1979.
- WORLD BANK, The. Brazil public expenditure, subsidy policies and budgetary reform. *Report nº 7738-BR*. Vols. I (main report) e II (annexes). Washington: The World Bank/Latin America and the Caribbean Region/Brazil Department/Country Operations Division, Jun. 1989.

(Originais recebidos em maio de 1990. Revistos pelo autor em março de 1992).