

O PRINCÍPIO FEDERATIVO NO BRASIL

Mario Henrique Simonsen

Resumo

O artigo tem como principal objetivo examinar a divisão das tarefas de Estado entre a União e Unidades da Federação e suas implicações políticas e Econômicas.

Abstract

This paper examines the division of public expenditures between the central and others levels of governments in a federation and its economic and political implications.

Palavras-chave

federalismo fiscal, repartição de gastos entre níveis de governo

Key words

fiscal federalism, distribution of expenditures among levels of government

Ministro da Fazenda do Governo Geisel (1974-79) e Secretário do Planejamento do Governo Figueiredo (1979). Atualmente é Vice-Presidente da Fundação Getúlio Vargas e Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV.

Desde a Proclamação da República o Brasil optou pelo princípio federativo, decompondo o Estado em três esferas de poder: a União, os Estados e os Municípios. A tradição do Império fora a do sistema unitário, basicamente destinada a evitar a cisão do país, em vista do que havia ocorrido em várias nações hispano-americanas. A República consagrou a Federação, desde a Constituição de 1891, em parte para diferenciar-se do Império, em parte inspirada na experiência dos Estados Unidos da América, e até a Constituição de 1967 nos alcunhou "República dos Estados Unidos do Brasil".

Fundamentalmente, a idéia de Federação é a de interpor um nível intermediário de poder entre os governos central (União) e local (município). A descentralização em dois estágios justifica-se, naturalmente, num país cuja extensão territorial inviabiliza a atenção direta do governo central com os governos locais. No Brasil de hoje, por exemplo, seria inconcebível supor que o Presidente da República pudesse receber em audiências particulares cada um dos cinco mil prefeitos municipais. Isso é o suficiente para explicar a necessidade de uma esfera intermediária de poder.

O principal problema do regime federativo é como dividir as funções do governo entre as duas esferas superiores, União e Estados. Entre estes últimos e os municípios, a divisão de tarefas não apenas é menos complexa como, dentro de certos limites, pode ser deixada a cargo de cada Constituição estadual. No total, a divisão deve ser clara e, como tal, excluir as competências conjuntas ou superpostas. Só que, no nível da Constituição Federal, a separação deve definir-se entre as competências da União, de um lado, e a dos Estados e municípios, de outro. Dentro de cada Unidade da Federação, a distribuição de tarefas entre o governo estadual e o municipal pode ser deixada a cargo da Constituição estadual, pelo menos em boa parte.

Isto posto, na discussão que se segue limitar-nos-emos a examinar o que parece ser o problema mais importante: a divisão das tarefas de Estado entre União e Unidades da Federação, e o que isso implica do ponto de vista político e econômico.

A junção de vários Estados numa Federação envolve uma cessão de soberania: as várias Unidades Federativas transferem a sua soberania à União em troca dos benefícios comuns que daí resultam. Isto posto, em primeira instância os Estados aceitam como competência exclusiva da União a defesa nacional e a representação externa do país. Nas sociedades

modernas, aceitam o curso forçado de uma moeda legal comum, emitida pelo governo central. Admitem a livre migração de capitais, mão-de-obra, mercadorias e serviços de um Estado para outro, sem qualquer barreira tributária. Comprometem-se a subordinar as suas leis e Constituições à Constituição Federal e à legislação daí decorrente, e assim por diante. A presunção implícita é que cada Estado prefira aderir à União do que fechar-se em copas num movimento separatista.

A escolha dos bens e serviços que devem ser supridos pela União, além da defesa nacional, da representação diplomática e da arbitragem dos conflitos interestaduais é questão que depende de certas definições de natureza política e econômica. Em princípio, não há porque centralizar o que pode ser descentralizado, como o ensino básico e os serviços de água e esgoto (nesse particular, a vinculação de parte da receita federal ao ensino básico prevista pela Constituição de 1988 é uma aberração). No outro extremo, a emissão de moeda fiduciária, a regulamentação do câmbio, do crédito e do comércio exterior só podem ficar a cargo da União. No meio do caminho, porém, há ampla área cinzenta, em função de considerações políticas e econômicas.

Em primeiro lugar, o modelo de representação popular afeta a distribuição de tarefas entre a União e as Unidades da Federação. Se os congressistas são eleitos nacionalmente, como no sistema alemão de listas partidárias, a União pode reduzir suas tarefas ao mínimo indispensável, deixando o máximo para ser diretamente realizado pelos Estados e municípios. No reverso da medalha, se os congressistas são eleitos pelos Estados, como ocorre no Brasil, o que se tem de fato, como Congresso Nacional, é uma assembléia de representantes estaduais junto à União. Neste caso, a obrigação dos congressistas perante seus eleitores é conseguir o máximo de verbas federais para o seu reduto. Isto força a União a dispor de recursos, que são transferidos discricionariamente para os Estados e municípios. Nada indica, *a priori*, que essa transferência discricionária seja mais eficiente do que uma repartição automática de receitas, como a dos Fundos de Participação. Ela se impõe, tão-somente, como fruto do modelo eleitoral.

Em segundo lugar, a divisão de tarefas entre governo e iniciativa privada costuma afetar a divisão do trabalho entre a União e Estados. Com efeito, na chamada estatização supletiva, em que o governo passa a controlar

a produção de petróleo, do aço, da energia elétrica, das minas, das ferrovias, das telecomunicações, e assim por diante, quem costuma substituir a iniciativa privada é a União, e não os Estados. De fato, a privatização envolve a redução do tamanho do Estado em todas as esferas, mas muito mais na federal.

Em terceiro lugar, a suposição autocrática de que o governo Federal tenha melhor julgamento do que os Estaduais e Municipais desvia para a União parte daquilo que normalmente caberia às Unidades da Federação e governos locais.

Em quarto lugar, a existência de amplas desigualdades regionais favorece o inchaço do poder central. Com efeito, a Federação, neste caso, costuma assumir um papel distributivo, em que os Estados mais ricos transferem renda para os mais pobres. Em tese, essa transferência pode processar-se automaticamente, como no caso dos Fundos de Participação. Contudo, o princípio da condicionalidade da ajuda não é descabido, sendo aplicado por organismos internacionais e inter-regionais de fomento, como o FMI, o Banco Mundial e o BID, entre outros, abrindo espaço para as transferências discricionárias.

Em quinto lugar, o sistema constitucional de tributos estaduais e municipais pode ou não exigir maior interferência da União na autonomia tributária dos Estados. Em princípio, qualquer Estado deve ter ampla autonomia para lançar tributos que só incidam sobre seus residentes, desde que: a) tais tributos não onerem direta ou indiretamente as exportações de mercadorias, capitais e serviços para outros Estados ou para o exterior; b) tais tributos não discriminem a produção conforme sua origem geográfica; e c) tais tributos estejam capitulados na Constituição Federal e não excedam os limites máximos fixados em Lei Complementar. Um imposto sobre vendas ao usuário final, ou um imposto sobre o valor adicionado com alíquota zero sobre as exportações e vendas interestaduais atende a essa especificação. Contudo, até hoje tais impostos não foram introduzidos no Brasil. A Constituição de 1946, ao prever o Imposto de Vendas e Consignações, de incidência em cascata, estabeleceu um sistema tributário descoordenado, que não apenas favorecia a concentração vertical da produção, como levava os Estados a exportar impostos para o exterior e para outras Unidades da Federação. Por falta de conhecimento de política fiscal, a União não continha a

autonomia tributária dos Estados, e isso levou muitos comentaristas a considerar a Constituição de 1946 um modelo de federativismo. Só que o modelo era torto, pois permitia que indiretamente um Estado cobrasse impostos dos residentes noutro Estado. A Emenda Constitucional 18, de 1966, incorporada pelas Constituições de 1967 e 1969, e elaborada com outro grau de conhecimento de política tributária, substituiu o IVC pelo ICM, incidente sobre o valor adicionado. Mas só prescreveu alíquota zero (de fato isenção) sobre as exportações de manufaturados. Assim, os Estados indiretamente continuavam a tributar os residentes em outras Unidades da Federação. Essa possibilidade de transferir tributos via ICM interestadual acabou gerando as guerras de isenções entre Estados, para atrair indústrias para o seu território, o mesmo problema que já havia surgido sob a égide do Imposto de Vendas e Consignações da Constituição de 1946. Para disciplinar essas isenções, o governo Médici promulgou a Lei Complementar 24, que deu origem ao complicado mecanismo do Confaz. Um outro problema ficou em aberto, o dos municípios-fábrica X municípios-residência, para o qual a única solução que se encontrou foi a criação, nunca bem regulamentada, das áreas metropolitanas. Todos esses conflitos espelhavam, de fato, um sistema tributário desafinado com o princípio federativo.

Em sexto lugar, a origem histórica da federação naturalmente afeta a descentralização das tarefas entre União e Estados. A autonomia das Unidades Federativas costuma ser muito maior em federações espontâneas, constituídas a partir de um contrato de adesão, do que nas federações outorgadas, em que a União voluntariamente cede parte de seus poderes aos Estados.

A tradição brasileira é a de uma federação fraca, isto é, de baixo coeficiente de poder dos Estados em relação à União, tomando como padrão de comparação a federação norte-americana. Esta foi a resultante de um somatório de vetores alinhados praticamente no mesmo sentido: a) ao contrário dos Estados Unidos, onde a federação se impõe como um contrato de adesão dos Estados durante e após a guerra da independência, a federação brasileira foi outorgada pela Constituição de 1891, basicamente sob inspiração do modelo norte-americano; b) o sistema de representação popular escolhido em todas as Constituições, com um número fixo de representantes por Estado na Câmara dos Deputados e no Senado, transformou o Congresso Nacional numa assembléia de representantes estaduais perante a

União; como se discutiu anteriormente, esse sistema de representação força a dependência dos Estados em relação às concessões discricionárias da União; c) os últimos cem anos foram marcados por ciclos de centralismo e ditadura nos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, assim como em muitos países desenvolvidos; d) o militarismo, que foi uma influência essencial na tradição republicana até 1980, naturalmente se opunha a uma federação forte, e que por isso mesmo se sujeitava ao risco de cisões separatistas; e) a estatização da economia foi um movimento internacional constante desde o final do século passado até a década de 1970, cumulando a União com tarefas supletivas; f) a federação brasileira sempre teve o objetivo distributivo de transferir renda dos Estados mais ricos para os mais pobres; e g) os sistemas de impostos estaduais nunca se ajustaram perfeitamente ao espírito federativo.

As transformações ocorridas no mundo após 1980, a universalização da democracia, a revelação dos custos do gigantismo burocrático, o descrédito do Estado-Empresário, a retração do militarismo, o fim da guerra fria e, finalmente, o colapso do comunismo provocaram em todo o mundo uma nova onda de descentralização e privatização. De acordo com esta nova ordem, o governo não deve fazer o que pode ser realizado pela iniciativa privada, e a União não deve assumir os papéis que podem ser bem desempenhados pelos Estados e municípios. Essa onda deveria refletir-se, no Brasil, numa redução global do tamanho do Estado com o fortalecimento da Federação.

Vejamos alguns exemplos. Na fase da estatização era moda supor que o governo deveria assumir o controle dos serviços de telecomunicações e de produção, exploração e refino de petróleo, já que estes não interessavam ao setor privado. O que a experiência realmente revelou é que o setor privado só não se interessava por esses serviços quando o governo, controlando as tarifas, os obrigava a trabalhar no vermelho. E que, mesmo com tarifas controladas, assumiriam o controle da produção e dos serviços se o governo lhes subsidiasse o equivalente aos prejuízos que carregava no orçamento fiscal. Isto posto, a discussão sobre que esfera de governo deve cuidar do petróleo e das telecomunicações, se a Federal, a Estadual ou a municipal, perde o sentido: o que está em discussão não é uma função de Estado. Se alguém resolver subsidiar esses setores, o que não é muito recomendável, a

priori, obviamente terá que ser a União. Só que se trata de uma discussão sobre subsídios, e não mais uma intervenção estatal na produção.

Tomemos agora os problemas de previdência social e saúde. Bem equacionados, esses problemas se transformam em questões securitárias, que se resolvem pelo seguro-aposentadoria e pelo seguro-saúde. Ambos podem ser providos pela iniciativa privada e pela medicina também privada. A tarefa do Estado não é prover esses serviços, mas garantir a cada cidadão um seguro mínimo, seja para a aposentadoria, seja para a saúde. Mais uma vez, trata-se de um problema de subsídios e transferências, e não de provimento de bens públicos.

Vejam os um outro caso, o da educação. Que o Estado assegure a educação fundamental gratuita é compreensível, por critérios éticos, distributivos e econômicos. Só que hoje o ensino básico no Brasil pode ficar inteiramente a cargo dos Estados e municípios. A intervenção da União, como supridora de merenda escolar, tornou-se ridícula: a tarefa pode ser cumprida com custos muito menores pelos municípios. De fato, em matéria de ensino fundamental a única tarefa cabível à União é regulamentar os programas mínimos, de modo a manter certa homogeneidade em todo o território nacional.

De onde se conclui que, em matéria de Educação, a tarefa da União deve ser, basicamente, orientar o ensino superior. É claro que, mais uma vez, cabe-lhe a tarefa de coordenar os programas universitários mínimos, pois os engenheiros ou os médicos diplomados numa Universidade credenciada em qualquer ponto do país devem ser habilitados a exercer sua profissão em todo o território nacional. Só que isso não apóia a proliferação de regulamentações de profissões (como as de jornalista, economista ou sociólogo), e muito menos a noção de que o ensino universitário deve ser suprido pelo governo. O que a União deve realmente financiar são bolsas de estudo e de manutenção aos estudantes carentes. Excepcionalmente, esse financiamento deve cobrir 100% dos custos nos centros de excelência, destinados ao ensino de pós-graduação.

A discussão precedente mostra que o inchaço do Estado, e particularmente da União, deve-se a uma filosofia social que contrapunha às imperfeições de mercado o ideal de um planejador perfeito; no momento em que se estabeleceu o confronto realmente significativo, o do mercado falível com

o planejamento igualmente falível, sem *feedback* e com seu elefantismo burocrático, dois pontos se revelaram. Primeiro, os excessos de regulamentação governamental criaram a falsa idéia de que muitos bens privados eram bens públicos. Segundo, que o conhecido fato de que os bens públicos, para serem adequadamente supridos, precisam de financiamento pelo Estado, foi indevidamente extrapolado. Admitiu-se que eles não apenas precisavam ser financiados, mas também produzidos pelo Estado.

Após essa revisão de conceitos, voltemos ao Brasil e à Constituição de 1988. A Constituição, elaborada sob forte clima emocional e sem um projeto diretor e, além do mais, construída de baixo para cima a partir da divisão do trabalho de 559 constituintes entre 24 subcomissões temáticas, obviamente se ressentia da falta de consistência. De um lado, ela criou as bases para uma federação forte, ao aumentar a participação dos Estados e municípios de 32% para 57% na arrecadação do IPI, de 32% para 47% no Imposto de Renda e ao absorver os impostos únicos (particularmente o imposto sobre combustíveis e lubrificantes) pelo ICMS. Só que, simultaneamente, fortaleceu o centralismo, vinculando 18% das receitas da União para a Educação, sendo que metade ao ensino básico! Determinou a gratuidade do ensino nas Universidades Federais. Estatizou, além do petróleo, as telecomunicações, estabelecendo várias discriminações contra o capital estrangeiro. Acumulou encargos previdenciários e de saúde para a União. E manteve, para o suposto projeto de federação forte, a mesma estrutura representativa tradicional da federação fraca.

A sabedoria da Constituição de 1988 foi reconhecer o seu caráter experimental, e prever a auto-revisão em 1993. O que se tem a emendar, a esta altura, dispensa explicações. Primeiro, o sistema de representação popular precisa ser compatível com uma federação forte, onde a União não transfira discricionariamente recursos para os Estados e municípios. Como se sabe, em 1989, o governo Sarney tentou equacionar as suas restrições orçamentárias à Constituição pela operação desmonte. Ela foi derrubada pelo Congresso, cuja representação era incompatível com o reequilíbrio das finanças da União. O voto distrital misto, com metade dos deputados eleitos por distritos, metade por listas partidárias, insinua-se como uma boa solução para o problema. Dispositivos sobre estatização e restrição aos capitais estrangeiros são tumores a serem extirpados da Lei Magna. Na mesma linha, é necessário acabar com as vinculações à educação, e sobretudo eliminar a

disposição que assegura a gratuidade do ensino nas Universidades Federais, na prática um subsídio aos filhos de ricos, que constituem a maioria dos estudantes dessas Universidades. Na realidade, a abordagem correta para o ensino superior é dar autonomia às Universidades Federais (como, em São Paulo, já se deu à USP), e gradualmente resumir o seu financiamento pelo Estado à concessão de bolsas de estudo e pesquisa, que é o único ponto em que se justifica a interferência estatal. Finalmente, o sistema de tributos deve ser ajustado à equação federativa, a melhor fórmula para os Impostos Estaduais, sendo um imposto sobre o valor adicionado cobrado segundo o princípio do destino.

(Recebido em junho de 1994).