



Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros

Cadernos Fórum Fiscal
n^o 1

Equalização Fiscal

DEZEMBRO DE 2006

Programa
Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros & Fundação Getulio Vargas
Coordenação: Fernando Rezende

Cadernos Fórum Fiscal
n^o 1

Equalização Fiscal

Autores:

Edna Farage (PA)

Edson Peceguini (SP)

Marcos Rogério Portes (PR)

Maria de Fátima Santos (BA)

Maria Roseana Soares (PE)

Paula Costamilan (PR)

Rogério Princhak (BA)

Pedro Paulo Cardoso de Mello (SP)

Orientação e Supervisão: Prof. Sérgio Prado (FGV e Unicamp)

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	5
PREFÁCIO	7
1. INTRODUÇÃO	8
2. FEDERALISMO FISCAL E EQUALIZAÇÃO	8
3. SISTEMAS FEDERATIVO-FISCAIS NOS PAÍSES ESTUDADOS.....	10
3.1. ALEMANHA	10
3.1.1 Histórico	10
3.1.2 Características da Federação Alemã	11
3.1.3 Sistema de Partilha de Recursos	13
3.2 AUSTRÁLIA.....	17
3.2.1 Introdução	17
3.2.2 Aspectos Histórico-geográficos	18
3.2.3 Dados Político-institucionais	18
3.2.4 Evolução do Federalismo Fiscal	20
3.2.5 Aspectos Tributários Relevantes – montagem em ordem cronológica do arcabouço fiscal (tab. 2.4)	21
3.2.6 Tipos de Transferências	24
3.2.7 Atribuição de Encargos na Austrália	25
3.2.8 Distribuição Horizontal de Recursos	25
3.2.9 Cálculo dos Indicadores Redistributivos (<i>relativities</i>)	26
3.3 CANADÁ	28
3.3.1 Aspectos Gerais do Setor Público Canadense	28
3.3.2 Atribuição de Encargos	31
3.3.3 Competência Tributária e Arrecadação	32
3.3.4 <i>Tax Collection Agreements</i> (Acordos de Arrecadação)	35
3.3.5 <i>Tax Transfers</i> (Transferência Tributária)	36
3.3.6 Transferências Intergovernamentais	37

3.3.7 Tabelas	40
3.4 ÍNDIA	43
3.4.1 Introdução	43
3.4.2 Organização Político-administrativa	43
3.4.3 Atribuição de Poderes	44
3.4.4 Aspectos Macroeconômicos	47
3.4.5 Relações Fiscais Federativas	48
COMISSÃO DE FINANÇAS	56
3.5 BRASIL	67
3.5.1 Histórico	67
3.5.2 Aspectos Gerais do Sistema de Partilha de Receitas Brasileiro .	68
3.5.3 Transferências: Classificação, Funções e Comentários Gerais ..	70
3.5.4 Partilha Vertical e Horizontal de Recursos	72
4. ANÁLISE COMPARADA	73
5. RECOMENDAÇÕES	75
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
BIBLIOGRAFIA	80

APRESENTAÇÃO

Em setembro de 2004, os Secretários de Fazenda de onze estados brasileiros relacionados na contracapa dessa publicação, reunidos para o Confaz de Aracaju, firmaram convênio instituindo o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros com os objetivos 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 Getúlio Vargas, entidade que reúne profissionais com reconhecida competência e experiência no estudo e na prática de 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.

Este 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 de 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.

Ao longo do período, os técnicos estaduais que participaram do primeiro ano de atividades do Fórum se dedicaram à realização de tarefas relacionadas aos quatro temas acima 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.

Como era de se esperar, os relatórios gerados pelos participantes diferem tanto em forma quanto em abrangência das questões por eles abordadas. E essas diferenças refletem não apenas leituras distintas dos problemas, mas também a polêmica que se registra tanto no plano internacional quanto entre nós com respeito a cada um deles. Não obstante a heterogeneidade dos resultados e a não homogeneidade do conjunto, esses relatórios constituem um acervo importante de informações e de conhecimento e é de grande utilidade para o objetivo principal das atividades do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros que é o de provocar o debate em torno da necessidade de ser empreendida uma reforma em profundidade do federalismo fiscal brasileiro.

Fernando Rezende, professor da EBAPE, FGV e coordenador técnico do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros.

Sérgio Prado, professor 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 onde afirmavam a disposição de virem a firmar convênio com a Fundação Getúlio Vargas – FGV, para implementação de um programa de estudos sobre federalismo. Entre esse protocolo e a assinatura do convênio que criou o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 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 ensejou a criação do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros – FFEF. Por sua vez, o FFEF acatou prontamente a idéia de desenvolver um programa com a FGV, como previra o Protocolo de Fortaleza.

O programa FFEF-FGV, inicialmente concebido pelo Professor Fernando Rezende, apontava a necessidade de sistematizar, de algum modo, o conhecimento concernente aos 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 ambiente neutros, destes e de outros temas, cujos rumos têm o poder de afetar diretamente equilíbrio federativo. Todavia e infelizmente, no mais das vezes é possível constatar que determinantes diversos levavam – e ainda levam – à apreciação açodada, tempestuosa e precipitada de matérias importantes, dentre estas as de natureza fiscal, sem a reflexão adequada e desejável.

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 construção gradual. Mesmo assim, uma mola propulsora nos tem levado a avançar. Esta é um verdadeiro elo a unir aqueles que, eventual ou permanentemente, têm interagido no ambiente do Fórum. Secretários, professores, especialistas, colaboradores e nós técnicos, cujo maior estímulo à sobreposição das atividades do Fórum com as respectivas funções nas secretarias de fazenda é a busca do conhecimento e o ideal de justiça federativa. Que estes quatro sejam apenas os primeiros dos muitos Cadernos Fórum Fiscal!

Fátima Guerreiro, Auditora Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é decorrente dos encontros do Grupo de Equalização Fiscal, no âmbito do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, ocorridos ao longo do exercício de 2005, sob a coordenação do professor Fernando Rezende, da Fundação Getúlio Vargas, com a orientação do professor Sérgio Prado, da Universidade de Campinas (UNICAMP). Seu objetivo é a consolidação dos estudos sobre sistemas de equalização em outras federações, elaborados pelos representantes de cada estado participante do Fórum. Estão aqui resumidos os sistemas federativo-fiscais da Alemanha, Austrália, Canadá e Índia. Constam também as características dos principais sistemas de transferências de recursos no Brasil, com comentários sobre a possibilidade de adaptação de mecanismos utilizados por aquelas federações para o aperfeiçoamento do sistema brasileiro.

O trabalho destina-se, sobremaneira, a todos aqueles que direta ou indiretamente estão envolvidos com o debate internacional sobre federalismo fiscal.

2. FEDERALISMO FISCAL E EQUALIZAÇÃO

Entende-se por federalismo fiscal o conjunto de questões relacionadas à atribuição de encargos como referência para partilha de recursos, atribuição de tributos e formas de compartilhamento, mecanismos para ajustes do desequilíbrio vertical, métodos de distribuição horizontal de recursos, além de formas de coordenação intergovernamental. Tudo isso considerado nos contextos cultural, social e histórico de cada federação.

O objetivo de uma federação, ao adotar sistemas de equalização, é reduzir as disparidades entre entes federados, contribuindo para que os governos subnacionais tenham condições de prestar serviços públicos conforme um padrão mínimo nacional. Os governos federais centralizam os recursos e controlam os instrumentos da equalização fiscal, mas há federações onde os governos subnacionais participam do processo, realizando trocas entre estados, como ocorre na Alemanha.

Os sistemas de equalização são compostos por transferências livres, ou não-condicionadas, e têm a aplicação dos recursos definida pelo orçamento local. Nesse

aspecto, fica mantida a autonomia dos governos subnacionais. A principal característica desses sistemas é a utilização de uma referência nacional (um padrão, um *standard*) de capacidade fiscal que considera a totalidade das receitas, refletindo as condições econômicas e as bases tributárias de todas as regiões. O custo médio nacional de prestação dos serviços públicos, em alguns casos, compõe a base das transferências equalizadoras.

A equalização da capacidade de gasto (capacidade fiscal) não garante a igualdade na capacidade de oferta de serviços, na medida em que podem existir grandes diferenças de custos entre regiões ou uma distribuição irregular de demanda por certos serviços. Nesse sentido, um sistema de equalização torna-se cada vez mais complexo quando leva em consideração o custo real dos serviços. Atualmente, poucos países atingem tal grau de sofisticação técnica para cálculo das parcelas equalizadoras.

As relações financeiras intergovernamentais nos sistemas federativos podem se dar de maneira informal, através de negociações de gabinete, como ocorre no Canadá, em um processo conhecido como Federalismo Executivo, ou por instituições formalmente constituídas, como no caso da Austrália, com a *Grants Commission*, ou mesmo através de um colegiado, que no exemplo da Alemanha é representado pelo *Bundesrat*.

A discriminação dos recursos destinados à equalização pode ser constitucional ou infraconstitucional, constituída por receitas de vários impostos ou de um único grande imposto. As quotas a serem distribuídas, na maioria dos países em parcelas *per capita*, podem ser calculadas diretamente por órgãos do governo central, principal interessado na equidade, ou por equipes/comissões criadas especialmente para esse fim, a exemplo da *Grants Commission* australiana e da *Finance Commission* indiana.

Na seqüência, serão descritas mais detalhadamente as formas de organização das relações fiscal-federativas dos casos estudados, com ênfase nos sistemas de transferências de recursos e mecanismos de equalização.

3. SISTEMAS FEDERATIVO-FISCAIS NOS PAÍSES ESTUDADOS

3.1 ALEMANHA

3.1.1 Histórico

A Alemanha é um caso típico em que os estados-membros precedem historicamente a federação. Houve uma aproximação progressiva dos estados independentes, concretizada com a unificação, em 1871, levando a um arranjo necessariamente federativo.

Os estados-membros tinham bastante autonomia, inclusive para escolher seu regime de governo: inexistia nessa fase um governo central federal no sentido moderno.

Até o final da década de 70 do século XIX, o governo central dependia de transferências de recursos dos governos estaduais; no início do século XX, ele foi ampliando seu controle sobre parcelas da tributação, em um claro processo de fortalecimento do poder central.

Ao final da I Guerra Mundial, com a Alemanha em caos financeiro, endividada e pressionada pelos países vencedores, surge a república parlamentarista, com forte centralização de poder e os estados-membros passando a ser unidades administrativas do estado nacional, com poderes políticos mais restritos. Essa concentração acarretou também a centralização da competência tributária e o surgimento do sistema de partilha de recursos entre os entes da federação.

Com a subida ao poder do nacional-socialismo, os recursos fiscais são fortemente centralizados, com todos os encargos estaduais transferidos para o poder central.

Ao final da II Guerra Mundial, com a derrota do nacional-socialismo, há uma exigência dos aliados para a criação de um sistema na Alemanha que dificultasse ou impedisse a centralização de poder. Entretanto, parte do povo alemão, por uma questão cultural, ainda exigia um poder central forte com papel ordenador.

Diante disso, surge em 1949 uma constituição que apresentava aspectos contraditórios, refletindo, ao mesmo tempo, a visão dos aliados e do corpo político

alemão. Essas ambigüidades persistiram até a Constituição de 1969, que consolida as bases e diretrizes que prevalecem até hoje.

Em um aspecto a Constituição de 1949 foi bastante inovadora: já previa que a União poderia criar um sistema de transferência de recursos dos estados mais ricos para os estados com menor capacidade fiscal. Este dispositivo vem a se tornar o mais típico componente do sistema de partilha da federação alemã.

Houve também, naquela Constituição, o compromisso de manter “a uniformidade de condições de vida” em toda a federação, princípio que passa a ter enorme peso na prática do federalismo alemão. Essa uniformidade precede a concorrência de poderes, o que leva a esfera federal a reclamar poderes legislativos como seus e marginalizar o papel dos parlamentares estaduais.

A reforma de 1955 ratifica o movimento de concentração de poder nas mãos do governo federal (GF), ampliando seu controle direto sobre os recursos fiscais. Em 1969, então, consagra-se o modelo vigente até os dias atuais, com a consolidação do *Welfare State*, de políticas macroeconômicas ativas e o comprometimento do Estado com o desenvolvimento econômico e o pleno emprego.

3.1.2 Características da Federação Alemã

A Alemanha é um país com cerca de 81,5 milhões de habitantes, 16 estados federados, sendo cinco incorporados a partir da reunificação.

Antes da incorporação dos estados do leste, o produto per capita era bastante homogêneo entre os estados do oeste alemão. O esforço redistributivo necessário para uma capacidade de gasto igualitária era politicamente viável.

Entretanto, a unificação trouxe para o conjunto 17,5 milhões de habitantes com renda per capita 60% abaixo da média nacional anterior. Naquele momento, aumentou tremendamente o esforço de equalização e com ele vieram as grandes disparidades sócio-econômicas. Ainda assim, embora trazendo maior complexidade ao modelo adotado, com sua dosagem e mecanismos alterados, o sistema de partilha de recursos não sofreu grandes mudanças no período de transição. O Federalismo Cooperativo alemão, caracterizado pelo fortalecimento do governo central e sua integração na esfera dos governos regionais, com interdependência entre o exercício das competências e a repartição das receitas, fez com que o país não sofresse tanto com a mudança.

Com o passar do tempo, entretanto, e o volume de transferências dos estados mais ricos para os mais pobres aumentando significativamente, o sistema tem estado sob forte pressão.

O sistema alemão é fortemente embasado nas organizações oficiais da federação, o que por um lado dá maior coesão ao país, mas por outro “engessa” modificações ou ajustes mais céleres ao modelo ao longo do tempo.

A legislação fiscal é federal, mas a arrecadação e a execução do gasto são atribuídas aos governos subnacionais. Em geral, o governo federal mantém elevado poder legislativo sobre os encargos e as receitas do setor público, mas participa modestamente na execução das tarefas.

A burocracia central é pequena, o que leva o governo a apoiar-se nas máquinas administrativas estaduais, que contam com cerca de 70% do pessoal.

O sistema legislativo federal alemão é bicameral, tendo uma câmara baixa, o *Bundestag*, e uma alta, o *Bundesrat*. Os legislativos estaduais são unicamerais, à exceção da Baviera.

Em um nível político mais geral, há a Conferência de Chefes de Governo, que reúne os chefes de governo da União e dos estados. Para a articulação no nível estadual, há o *Bundesrat*, que tem poder de veto às decisões federais (um contrapeso a toda essa centralização legislativa) e, entre outros, a Conferência dos Ministros-chefes dos Estados, que se reúne uma vez por ano, sem a participação da União.

No âmbito tributário, o alcance do órgão é bastante amplo. A formulação preliminar das leis é enviada ao *Bundesrat*, que a submete às burocracias estatais (o *Bundesrat* se apóia muito na *expertise* dessas burocracias). Nas sessões plenárias, as decisões já estão praticamente tomadas devido aos diversos encontros e negociações prévios entre técnicos do governo federal e dos estados.

Como forma de representação estadual, o *Bundesrat* é, portanto, uma manifestação típica do conceito de cooperação: fortalece os estados coletivamente, enquanto corpo articulado, detendo, inclusive, o poder dos estados com maior capacidade econômica. Os estados só têm força na medida em que conseguem organizar-se coletivamente dentro do *Bundesrat*, o que não é difícil, pois seus membros são indicados pelos governos estaduais e são estritamente subordinados às suas diretrizes: são 69 assentos e o presidente é rotativo, começando do estado mais populoso para o menos populoso.

3.1.3 Sistema de Partilha de Recursos

Existem três formas de compartilhamento de recursos fiscais na Alemanha, operados como etapas, em que o resultado de cada uma é o ponto de partida da próxima:

1. compartilhamento de impostos (IR e IVA, preponderantemente);
2. transferências interestaduais, sem participação de recursos da União; e
3. transferências verticais: União-estados e estados-municípios.

O IVA serve como instrumento de ajuste vertical, pois tem legislação ordinária e é mais fácil de ser alterado do que o IR (Imposto de Renda), que é constitucional. Quanto às transferências interestaduais, constitucionalmente definidas, elas se dão dos estados com capacidade fiscal acima de média nacional para os estados com capacidade fiscal abaixo dessa média (25% do IVA estadual). Existem também as chamadas ajuda financeira e função compartilhada, da União para os estados, que acontecem quando a União passa recursos para os governos subnacionais de forma condicionada, vinculada a projetos específicos (cerca 20% do IVA federal). Essas duas últimas modalidades cresceram substancialmente no período pós-unificação, representando a maior parte da ajuda extraordinária para a recuperação econômica e social do leste.

Do ponto de vista da execução das funções públicas (competência administrativa), a federação alemã é uma das mais descentralizadas do mundo.

3.1.3.1 Competência Legislativa x Competência Administrativa

1. Distribuição de Encargos:

As atribuições do governo federal são aquelas típicas: defesa, relações internacionais, alfândega, gestão monetária, correios e telégrafos (GF legisla e executa). As atribuições dos estados, cuja legislação é definida no âmbito federal, são: tributária (grande parte), previdenciária, seguro desemprego, regulação econômica da saúde, transportes rodoviários, navegação etc. As atribuições dos estados que eles mesmos legislam são: política cultural, segurança pública, sistema viário local, água e saneamento, transportes coletivos, ensino fundamental e médio, geração de energia elétrica e política de saúde pública.

Há outros encargos dos estados que o governo federal não legisla, mas emite “disposições gerais” (diretrizes que delimitam o legislativo estadual): direitos do funcionalismo público e princípios orientadores do ensino superior.

O poder de legislar dos municípios (governos locais) é muito restrito, diz respeito, na maioria das vezes, ao espaço local (atribuições bastante simples). Entretanto, eles são grandes executores das legislações federal e estadual (80% das leis federais é executada pelos municípios). Além disso, 2/3 dos investimentos públicos é feito pelos municípios.

As funções públicas na Alemanha, normalmente, são financiadas por quem executa. Há duas formas de executar a legislação federal: “como matéria própria” ou “por delegação da União”. No primeiro caso, os estados financiam essas funções e no segundo, a União arca com a despesa (normalmente, trata-se de assuntos relacionados aos benefícios sociais do *Welfare State*).

Há, ainda, as tarefas conjuntas (*joint tasks*), federais e estaduais: extensão e construção das instituições de ensino superior (incluindo os hospitais), melhoria da estrutura econômica regional e melhoria da estrutura agrária e proteção costeira. Mesmo nas *joint tasks*, o que se divide é o planejamento e o financiamento, ficando a execução apenas por conta dos estados.

2. Distribuição da Competência Tributária:

A legislação tributária é quase toda federal, sendo a arrecadação majoritariamente estadual: cerca de 69% do total de receitas do país; os principais impostos, IR e IVA sobre operações internas, são arrecadados pelos estados. No caso do IVA, os estados sequer ficam com o total de seu esforço fiscal, já que esse imposto é utilizado para equalização horizontal.

Pouquíssimos tributos são arrecadados pela União: os impostos alfandegários, o IVA sobre importações e os *excise taxes* (bebida, exceto cerveja, cigarros e derivados de petróleo – 23% do total).

Os municípios têm um imposto sobre atividade econômica local que é totalmente de sua competência administrativa, além daqueles imobiliários, e juntos representam 40% de suas receitas (8% da receita total do país).

3.1.3.2 Apropriação dos Recursos / Compartilhamento Vertical

Há os impostos de apropriação exclusiva (AE) e os impostos compartilhados (IC). Em relação aos primeiros, a União tem direito exclusivo sobre as *excise taxes* federais (acima listadas), o imposto sobre seguros e o imposto complementar de renda. Os estados têm direito exclusivo aos impostos sobre patrimônio, herança, aquisição de imóveis, veículos automotivos, cerveja, jogos e loterias. Os municípios têm direito exclusivo aos impostos sobre diversões, bens imóveis e outros impostos locais menores.

Em seu conjunto, os impostos de apropriação exclusiva correspondem a 25% do total da receita. Já os impostos compartilhados, que são o IR, o IVA e o imposto local sobre atividades econômicas, correspondem a 75% do total da carga tributária do país.

Os critérios de rateio para estes últimos são:

- IRPF -> 15% dos municípios, 42,5% dos estados e 42,5% da União;
- IRPJ -> 12% dos municípios, 44% dos estados e 44% da União (o IR é definido constitucionalmente e é mais difícil de ser alterado, além de constituir a base geral de financiamento das funções públicas); e
- IVA -> 2,2% dos municípios, 46,0% dos estados e 51,9% da União (definido em lei ordinária e tem a função de fazer o ajuste fino).

A receita total fica assim distribuída: 12,1% para os municípios, 38,0% para os estados, 44,7 para a União e 5,2 para a União Européia.

3.1.3.3 Mecanismo de Distribuição Intergovernamental

A distribuição de recursos no sistema alemão se dá por um processo seqüencial, composto de três etapas ou rodadas, conforme já mencionado anteriormente. A primeira etapa divide os impostos compartilhados: o IR, o imposto sobre atividade econômica local e o de combustíveis são distribuídos pró-rata, de acordo com a origem do recurso (apenas uma devolução de receita, nada mais); o IVA foi escolhido para fazer o ajuste fino: 75% dele são distribuídos pelo critério *per capita*; os restantes 25% são distribuídos para melhorar a receita dos estados mais pobres (aqueles com capacidade financeira abaixo de 92% da média nacional). Nesse cálculo da capacidade financeira, antes devem ser considerados os recursos

recebidos pela devolução prevista no item anterior, mas não os 75% do IVA; se os 25% forem insuficientes para ajustar todos os estados, o ajuste é feito até onde der, ou seja, algum ponto abaixo dos 92%, e se forem maiores que o necessário, a sobra será dividida entre todos os estados da federação.

Com base na situação gerada pela distribuição do IVA, a segunda etapa consiste em trocas horizontais de recursos entre estados, sem a participação da União: estados com capacidade fiscal acima da média transferem recursos para os que estão abaixo da média, até que eles atinjam pelo menos 95% desse valor (base *per capita*, ponderada pelo grau de urbanização e densidade populacional). O processo é semelhante ao sistema de partilha dos 25% do IVA, regulados pela mesma lei, porém aqui a conta é aberta, não há teto (limite de montante a ser partilhado).

Nesta etapa da partilha entram os municípios, cujos recursos são entregues aos estados, que definem, então, critérios próprios de distribuição.

Esta rodada é resultante das anteriores, portanto, já incorpora no cálculo da capacidade financeira individual e média dos estados a totalidade do IVA e do IR estaduais, bem como parte dos tributos próprios dos municípios. Aqui, os estados são divididos entre aqueles que têm superávit e os que têm déficit, sendo os primeiros potenciais doadores de recursos aos demais. Há um sistema que gera automaticamente essas transferências. Além disso, entre os financiadores, os mais ricos pagam mais, dependendo da diferença entre sua capacidade e a média, sempre lembrando que os estados contribuintes não podem, após as rodadas de distribuição de recursos, ficar abaixo da média; se isso ocorrer, o cálculo deverá ser refeito.

Na terceira etapa, a União entra no cenário novamente para realizar dois tipos de transferências: as transferências complementares e as transferências especiais (funções compartilhadas e ajuda financeira). As transferências complementares são feitas com a parcela do IVA federal e não são condicionadas, sendo, na realidade, uma continuação do sistema de equalização horizontal, servindo para aumentar ainda mais a dotação agregada dos estados.

Antes da unificação, essa parcela era de apenas 2% do IVA, porque as disparidades entre os estados eram pequenas e podia-se fazer o ajuste final com transferências de pequena monta. Após a unificação, essas transferências complementares foram estendidas a 20% do IVA federal, em função do grau de pobreza dos estados do leste.

Após essa última transferência equalizadora, os estados mais pobres deveriam alcançar 99,5% da média nacional.

As transferências especiais, o segundo mecanismo dessa terceira etapa, são feitas com outras fontes de recursos do orçamento da União, sempre vinculadas a funções e setores específicos (ou até a situações emergenciais). A ajuda financeira se destina a financiar investimentos locais considerados fundamentais para o desenvolvimento econômico regional e o nivelamento de oportunidades: saneamento básico, energia elétrica, moradia e vias públicas (neste caso, a União apenas transfere os recursos, ficando o planejamento e a administração das tarefas por conta dos estados). Há, ainda, ao lado da ajuda financeira, nesta última etapa de todo o processo de partilha de recursos, as transferências feitas para as funções compartilhadas, constitucionalmente definidas como devendo ser financiadas conjuntamente (União + estados).

A relação entre os estados e os governos locais (ou municípios) reproduz, em grande medida, a relação União-estados, onde são utilizados dois fluxos, o equalizador e o discricionário.

Grande parte da legislação alemã é executada pelos governos locais, com os recursos repassados pelos estados.

3.2 AUSTRÁLIA

3.2.1 Introdução

Esse trabalho visa a instigar o debate sobre o processo de reforma tributária, a partir da experiência federativa e das formas de repartição de receita e de encargos australianos, sugestivos de serem absorvidos no federalismo brasileiro. Para tanto, foi necessário deter-se, inicialmente, no desenvolvimento político-institucional da Austrália.

3.2.2 Aspectos Histórico-geográficos

A Austrália é um continente/ilha com 7,7 milhões de Km² e 19.320 km de costa. Seu território é 70% árido ou semi-árido, com apenas 10% agricultável. É o país de menor densidade demográfica do mundo, com 2 hab/km².

Os espanhóis, os portugueses e os holandeses estiveram na Austrália antes dos ingleses, entretanto, não consideraram a ilha atrativa para colonização. O processo de colonização inglesa iniciou-se, efetivamente, em 1770. Depois da independência americana, a Austrália tornou-se uma grande colônia penal, recebendo, já em 1788, a primeira grande frota de 11 navios, com 1500 apenados, cujo trajeto incluiu uma escala no Rio de Janeiro. Os condenados, após cumprirem a pena, recebiam pequena parcela de terra, surgindo daí o desenvolvimento da colônia.

Em 2004, 70% dos mais de vinte milhões de habitantes moram nos estados mais ricos e apresentam nível de renda homogêneo, com uma taxa de mortalidade infantil de 6/mil. O PIB é de US\$611 bilhões, em 2003, e tem origem 8% na agricultura, 23,4% na indústria e 68,6% nos serviços; do montante, 8,5% são gastos com saúde. O PIB per capita é de aproximadamente US\$31.000 e o Brasil é o maior parceiro comercial da Austrália na América Latina. A WEG, EMBRAER, BHP e DATACRAFT são exemplos de empresas brasileiras e australianas existentes nos dois países.

3.2.3 Dados Político-institucionais

A federação australiana originou-se, em 1901, da unificação das seis colônias inglesas, baseada no respeito às características culturais e sociais das regiões e em especial nos interesses nacionais. Sua Constituição não especificava poderes para os governos estaduais, lacuna influente na história fiscal australiana até os dias atuais. A Austrália é uma monarquia constitucional, que tem como rainha Elizabeth II, com sistema parlamentarista inglês, sendo composta de 6 estados, 2 territórios e 750 municípios, dos quais 10% são comunidades aborígenes, 1/3 urbanos e 2/3 rurais. O governo federal é o principal eixo de decisões e o parlamento é bicameral: Senado (76 senadores) e Câmara baixa (148 deputados),

sendo escolhidos por eleição direta. O governador-geral e os representantes estaduais são nomeados pela Coroa britânica e o primeiro-ministro é indicado pelo governador-geral, sendo costumeiramente o líder da maioria na Câmara baixa. Nos estados também vigora o sistema bicameral.

Os municípios são extensões do governo estadual, o qual tem amplos poderes sobre a gestão municipal. O estado recebe do governo central as cotas necessárias, decorrentes da redistribuição interestadual e distribuem-nas internamente. A ausência de critérios nacionais para esse fim dificulta o financiamento municipal.

Somente em 1995 foi emitido o Ato de Assistência Financeira dos Municípios, regulando o financiamento dos governos locais via transferências gerais, distribuídas aos estados pelo critério per capita, sob a condição que esses criassem *Grants Commission* (estaduais) para a distribuição dos recursos municipais, sob critérios de equalização (50%), per capita (20 %) e construção de estradas (30%). É um ato vigente até hoje. Os municípios têm pouca participação na provisão dos serviços públicos, daí serem praticamente autofinanciados (78% de receita própria, tabela 2.2).

IMPOSTOS MUNICIPAIS	55	TRANSP. E COMUNIC.	27
TAXAS	5	HABITAÇÃO E COMUN.	21
OUTRAS FONTES PROPRIAS	18	RECREAÇÃO CULTURA	20
TRANSF. DO GF	15	SERV. PÚBLICOS	18
TRANSF. DOS ESTADOS	7	ASSIST. SOCIAL	6
		OUTROS GASTOS	8
TOTAL	100	TOTAL	100
Fonte: OCDE (1997)			

As instituições intergovernamentais mais influentes no país são: o *Loan Council*, criado em 1928, composto por um representante de cada estado e um do governo federal, regula o endividamento público; a *Grants Commission*, de 1933, órgão técnico que estabelece os critérios para a distribuição horizontal das transferências federais e que a partir de 1982 assumiu papel destacado nas relações federativas; e o *Council of Australian Governments*, de 1992, fórum de decisões políticas dos chefes estaduais.

3.2.4 Evolução do Federalismo Fiscal

Nos primeiros anos da federação, diante da dificuldade de estabelecer os limites da autonomia e da capacidade de financiamento dos estados, os líderes nacionais optaram pelo estabelecimento de um período de transição de 10 anos, cujas principais regras foram: limite de gastos de 25% da arrecadação federal para o governo central, sendo os 75% restantes transferidos aos estados pelo Parlamento, em que predominante o critério de derivação tributária.

O sistema fiscal, no seu início, foi essencialmente cooperativo, vindo, contudo, a transformar-se em um sistema de competências exclusivas, por força de sucessivas decisões da Suprema Corte australiana.

Findo o período de transição, o esperado desenvolvimento convergente dos estados não ocorreu e novas regras de distribuição de receita foram adotadas: substituição da transferência dos 75% da arrecadação do governo central, pela transferência simples de 25 shillings/per capita. O residual da receita seria destinado ao financiamento do sistema nacional de aposentadoria do governo central.

Com o processo de industrialização, a tributação migra das bases externas (comércio internacional) para as bases internas (renda e consumo, tab.2.4) . Porém, a resistência das elites estaduais ao ônus de uma carga tributária alta para seus cidadãos, o endividamento decorrente da primeira guerra mundial e o reconhecimento dos desníveis de desenvolvimento estadual motivaram a institucionalização de procedimentos de ajuda financeira, elaborados e desenvolvidos pela *Grants Commission*, originando-se, assim, um sistema que tinha como objetivo final a equalização da capacidade fiscal dos estados.

O federalismo australiano caminhou, após a II Guerra Mundial, para o modelo de um estado nacional forte, consolidado por princípios de igualdade de acesso aos serviços públicos e de mecanismos que garantissem aos diversos níveis de governo o cumprimento dos encargos a eles atribuídos. O estado nacional conseguiu, de 1946 a 1975, prosperidade, estabilidade e reconhecimento intervencionista. Foram os anos dourados do Estado de Bem-estar Social comandados pelo partido Liberal, que permaneceu no poder durante 23 anos (1949 a 1972).

3.2.5 Aspectos Tributários Relevantes – montagem em ordem cronológica do arcabouço fiscal (tab. 2.4)

Até a II Guerra Mundial, excluídos os primeiros anos federativos, os estados eram autofinanciados, sobretudo pela receita do IR, mas necessidades decorrentes das guerras e interpretações jurídicas dadas aos dispositivos constitucionais deram exclusividade das bases de renda e consumo ao governo federal. A peculiaridade dessa “tomada” de base tributária sobre a renda é que ela nunca foi formalizada. O governo federal simplesmente entrou na base e não mais se retirou; foi apoiado pela opinião pública, pois uniformizou a tributação da renda e parte de sua receita foi usada em transferências equalizadoras. Anteriormente, a maior parcela ficava com apenas os três estados mais ricos. A federalização da tributação sobre renda teve um período de transição de três anos, garantido por transferências federais que mantiveram os níveis médios de arrecadação. Por volta de 1946, os estados se mobilizaram para recuperar a base sobre renda, entretanto, por decisão da Suprema Corte, o IR não foi devolvido aos estados.

Em meados dos anos cinquenta, cinco dos seis estados se candidataram às transferências especiais (GC), aquelas que eram até então analisadas e concedidas pela *Grants Commission*, o que faz o governo central propor uma reforma no sistema de partilha, consolidando as transferências não-condicionadas (reembolso tributário, especiais e suplementares) em uma única transferência, com a inclusão do fator de melhoria, incremento de 10% sobre o crescimento dos salários médios. Nos anos sessenta, o fator de melhoria foi substituído por um incremento anual fixo (*betterment factor*) de 1,2% sobre o montante das transferências, posteriormente ampliado para 1,8%.

Os estados australianos, nos anos setenta, fizeram uma tentativa de tributar o consumo, instituindo uma taxa de franquia sobre negócios, cuja base era o faturamento de alguns setores econômicos. Essa tributação permanece até final dos anos noventa, quando a Suprema Corte a declara inconstitucional.

No período em que o Partido Trabalhista esteve no poder (1972-1975), as transferências condicionadas foram expandidas de 25% para 48% do montante federal. Após a experiência trabalhista, o partido conservador propôs uma reforma no sistema de partilha em duas etapas: na primeira, os estados teriam direito ao percentual de 33,6% da receita do IR, com garantia de que estado algum teria perda

absoluta relativamente ao sistema anterior e a cada ano em relação ao anterior, por um período de quatro anos, e na segunda, os estados poderiam instituir um adicional ao imposto de renda de pessoa física, arrecadado pelo governo federal, além da inclusão dos municípios no rateio desse imposto.

Na época, o governo federal não reduziu suas alíquotas do IR, os estados não quiseram arcar com o ônus do aumento da carga tributária e a segunda etapa da reforma, conseqüentemente, fracassou, perdurando as regras da primeira etapa até 1982, quando o compartilhamento passou a ser 20,72% da receita federal total, medida adotada para evitar as flutuações da base rentista. O agravamento da crise fiscal federal, entre 1985 e 1995, é o motivo básico para o retorno ao antigo sistema de transferências, com a garantia, não cumprida já em 1987, de correção real de 2% até 1998. À medida que o equilíbrio fiscal foi priorizado, os aportes financeiros se tornaram cada vez mais arbitrários.

TAB. 2.4. COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL									
	imposto renda	folha pagto.	terras	propriedade	vendas	Excises	com. Exterior	outros	Total
1901-02						13,8	86,2		100
1908-09						20,4	79,6		100
1918-19	35,2		6,4	2,8		17,7	35,3	2,5	100
1928-29	17,4		5,3	3,7		20,5	52,4	0,6	100
1938-39	16		2	2,6	12,6	22,2	42,1	2,4	100
1948-49	55,5	4,2	0,6	1	8	12,8	12,9	5,1	100
1958-59	53,7	4,4		1,2	12,7	20,8	6,3	0,9	100
1968-69	62,4	4		1,1	9	16,5	6,3	0,7	100
1978-79	68,1	0,2		0,4	7,6	17,1	6,2	0,5	100
1988-89	70,1	1,3			11,3	11,1	4,6	1,6	100
1998-99	74,2	2,4			11	8,9	2,7	1	100
COMPOSIÇÃO RECEITA TRIBUTÁRIA ESTADOS(a)									
	imposto renda %	folha pagto. %	terras %	propriedade %	sêlo %	jogos %	veículos %	outros %	Total %
1901-02	27,8		21,9	29,8	20,8	n,a,	n,a,		100
1908-09	32,3		10	26	22,1	n,a,	n,a,	9,7	100
1918-19	51,2		9,9	15,2	15,8	n,a,	n,a,	8,1	100
1928-29	49,2		5,8	12	12,3	3,3	13	4,3	100
1938-39	59		2,8	9,9	6,9	3,5	13,8	4,1	100
1948-49	0,7		3,5	27,7	18,8	12,9	28,2	8,2	100
1958-59			11,2	19,7	20,5	8,6	30,4	9,5	100
1968-69			9,5	17,1	26,2	13,6	28	5,5	100
1978-79		37,2	5,8	4,3	16,9	10,1	16,3	9,4	100
1988-89		27	5,5		29,4	9	12,3	16,7	100
1998-99		23,2	5,4		17,6	12,4	11,3	30,5	100

Fonte: Australian Bureau of Statistics (2001)

tabela 2.5. AUSTRALIA - RECEITAS E DESPESAS POR NÍVEL DE POR NÍVEL DE GOVERNO - 1998				
\$ BILHÕES				
	GF	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
RECEITAS				
TRIBUTAÇÃO	52,5	37,8	6	96,3
DIVIDENDOS	6,2	3,4		9,6
VENDA BENS E SERV.	2,8	8,9	5,1	16,8
OUTROS	8,4	11,8	2,9	23,1
TOTAL	169,9	61,9	14	245,8
COMP. PERCENTUAL	69,12	25,18	5,70	100
GASTOS PRÓPRIOS				
SEG. SOCIAL E WELFARE	56			56
SAUDE	17	20,2		37,2
DEFESA	10,6			10,6
DÍVIDA PÚBLICA	10,5			10,5
TRANSP.COMUNIC.		8,2	4,2	12,4
SEGURANÇA		8		8
EDUCAÇÃO		23,2		23,2
RECREAÇÃO/CULT.			1,9	1,9
SERV. PÚBLICO GERAL			2,6	2,6
HABIT/SERV. COMUNIT.			3,4	3,4
OUTROS	30,6	31,4	2,7	64,7
TOTAL	124,7	91	14,8	230,5
COMP. PERCENTUAL	54,10	39,48	6,42	100
SALDO	45,2	-29,1	-0,8	15,3
TRANSFERÊNCIAS PARA MUNICÍPIOS				
	DO GF	DOS GE'S	RECEBIDAS	
GERAIS	1,2	0	1,2	
CONDIC.	0,4	0,8	1,2	
Total	1,6	0,8	2,4	
SALDO	43,6	-29,9	1,6	
TRANSFERÊNCIAS PARA ESTADOS				
	DO GF	RECEBIDAS		
GERAIS	17,7	17,7		
CONDIC.	15,9	15,9		
Total	33,6	33,6		
SALDO FINAL	10	3,7	1,6	

Fonte: PRITCHARD, J. (2001)

das "taxas sobre negócios", houve um forte impacto nas finanças estaduais. Para compensar, o governo federal aumentou o IVV dos setores até então tributados pelas taxas e repassou a receita para os estados, mas a tributação sobre vendas não continha os elementos necessários à harmonização tributária moderna. Em 1998, o governo federal lançou um novo pacote fiscal, propondo a revisão da tributação indireta e das relações fiscal-federativas, através da eliminação de alguns impostos e da instituição do GST (*Goods and Sales Tax*), imposto sobre o valor agregado e que representou uma adequação à tendência mundial de diminuir a tributação direta.

O novo tributo federal, GST, incidente sobre bens e serviços, com uma alíquota de 10%, tinha uma previsão de arrecadação em torno de US\$20 bilhões. Para evitar o aumento da carga tributária, o governo federal (GF) extinguiu o IVV, cuja receita estava por volta dos US\$9 bilhões, reduziu o IR-PF, eliminou as transferências gerais e os estados renunciaram a pequenos impostos sobre negócios. Além disso, a receita do novo imposto seria integralmente transferida para os estados por um sistema de equalização horizontal, cujos critérios e indicadores seriam definidos pela *Grants Commission*. Ficou estabelecido, também, que para qualquer alteração de alíquota seria exigida unanimidade entre as duas esferas de

O sistema fiscal se tornou extremamente centralizado, tendo como principal característica o baixíssimo grau de institucionalização e de garantias legais para os estados (tab. 2.5). O governo federal, em 1999, foi responsável por 70% da arrecadação tributária (tab. 2.5) e por 70% do gasto público do país (59% gastos diretos mais transferências condicionadas - tab. 2.3). Em 1997, quando a Suprema Corte considerou inconstitucional a cobrança

governo e um período de transição de sete anos com aportes de transferências especiais para o ajuste orçamentário dos estados. A receita do GST, em 2002, foi de US\$ 29.380 milhões.

3.2.6 Tipos de Transferências

Ao longo da história do federalismo fiscal australiano, as transferências podem ser divididas em dois grupos:

- Não-condicionadas, subdivididas em: 1) gerais, cujo princípio de partilha se baseava no reembolso tributário e cujas parcelas ponderadas e per capita eram corrigidas pelos crescimentos da população e dos salários; 2) suplementares, realizadas em casos excepcionais; e 3) especiais, calculadas conforme as necessidades fiscais dos estados pela *Grants Commission*. Essas três formas de transferências livres de condicionalidades foram consolidadas em um único fluxo em 1985.

- Condicionadas: similares às "transferências voluntárias brasileiras", nos anos oitenta constituíam mais de 50% do total das transferências federais australianas. Nos últimos anos caíram para 40%. Seus recursos financiam os gastos diretos dos estados, como também instituições não-governamentais que prestam serviços públicos e têm o estado como mero intermediário. Seus critérios de distribuição são imprecisos, mas têm uma tendência redistributiva. Os fatores mais considerados são a população, a área e o grau de atraso. Seus recursos são aplicados em educação (destinação de 50% para o setor privado), rodovias, ferrovias, saúde (1/3 do montante), infra-estrutura, portos, agricultura etc. O controle dessas transferências é feito por comissões federais com autoridade para decidir, inclusive, alocação dos recursos. Em 2001, o governo federal australiano operava mais de 120 programas diferentes com esse instrumento de partilha de receita. As transferências condicionadas diminuíram a autonomia estadual, mas garantiram a priorização de gastos essenciais, inclusive em período de ajuste fiscal.

3.2.7 Atribuição de Encargos na Austrália

Pela Constituição, os estados são os principais provedores de serviços públicos, entretanto, o governo federal ocupou espaços na área de saúde, educação, infra-estrutura, previdência, detendo, nos dias atuais, aproximadamente 59% do gasto público direto. Não há delimitação jurídica precisa dos responsáveis pelos encargos e freqüentemente há arranjos de competências sobrepostas. Pela escassa atribuição de encargos aos municípios, os estados têm um papel de governo intermediário muito determinante na prestação dos serviços públicos.

3.2.8 Distribuição Horizontal de Recursos

O aspecto mais interessante do sistema australiano de partilha de receita é o seu sistema de equalização, cuja metodologia para a distribuição horizontal de recursos considera as necessidades reais de cada estado e é operado por um órgão institucional, permanente e independente, a *Grants Commission*.

A *Grants Commission* foi criada em 1933, como órgão consultivo para avaliação dos pedidos de ajuda estadual. Sua missão é calcular os recursos necessários, livres, não-condicionados, a serem transferidos do governo federal para os estados, para provisão de um padrão de serviços públicos oferecidos pelos dois estados mais ricos – “*standard states*” (NSW e Victória). Ela é composta por um *chairman* (diretor-presidente) e três membros indicados pelo governo por um período de cinco anos e mais cinquenta técnicos. Subordina-se ao Ministério da Administração e seus dados estatísticos são produzidos pelo *Bureau* Australiano de Estatística. A *Grants Commission* teve sua credibilidade questionada quando a avaliação proposta, em 1981, sugeria perdas de recursos significativas aos estados menores. Em 1982, novas avaliações foram feitas com resultados diferentes e sua credibilidade foi posteriormente reabilitada. Seu custo anual é de cerca de US\$5 milhões.

A metodologia para cálculo das necessidades é apoiada no princípio de equalização do poder de gerar receitas próprias (capacidade fiscal) e das condições de oferta de serviços públicos (diferenciais de custo), como também nos benefícios decorrentes das transferências condicionadas.

3.2.9 Cálculo dos Indicadores Redistributivos (*relativities*)

Inicialmente, são definidos os montantes a serem partilhados (atualmente a receita do GST) para o cálculo das parcelas provisórias *per capita* e o orçamento representativo, especificando os itens de despesas e receitas a serem considerados. Em seguida, parte-se para o cálculo propriamente dito dos indicadores fiscais, abaixo discriminado:

- Cálculo da receita *standard* (arrecadação potencial): primeiramente, é calculada a base tributária estadual padrão para cada imposto, através das variáveis econômicas. Em seguida, a essa base é aplicada a alíquota efetiva média nacional (divisão da arrecadação total pela base tributária agregada) do respectivo imposto, cujo resultado é a receita *standard* do respectivo tributo. A receita *standard* nacional é o somatório das receitas de todos os impostos. É um indicador per capita.

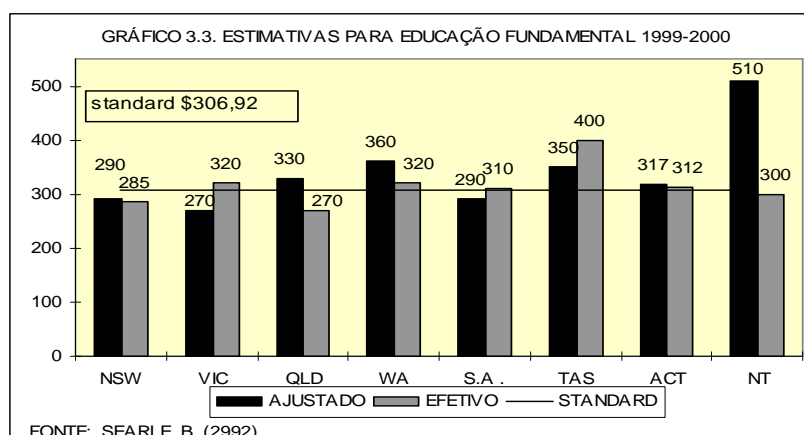
- Cálculo da capacidade fiscal estadual: é o somatório das receitas potenciais dos tributos estaduais, consideradas as peculiaridades das bases tributárias internas, fatores econômicos e demográficos, como também o esforço e a eficiência fiscais. Não são consideradas as receitas efetivas. As diferenças de capacidade decorrem da estrutura e do tamanho das bases próprias estaduais. A referência é um indicador de arrecadação potencial (receita *standard*), per capita, calculado a partir de agregados macroeconômicos. A necessidade de receita é a diferença entre a receita potencial estadual e a receita *standard* nacional. Será positiva ou negativa conforme as bases tributárias sejam mais ou menos produtivas, relativamente à média nacional. São analisadas 30 fontes de receita (14 tributárias, 16 não tributárias). Esse indicador, cuja avaliação é per capita, define a dificuldade para geração de receita de cada estado.

- Equalização das condições de oferta de serviços públicos - a *Grants Commission* calcula as necessidades de gasto de 43 itens de despesa e compara com o gasto médio nacional para provisão do mesmo serviço. O resultado pode ser

positivo ou negativo, conforme certos fatores, como a demanda (composição sócio-demográfica da população: percentual de idosos, de crianças em idade escolar, de aborígenes) e o custo (extensão territorial, dispersão populacional, salários etc). O somatório das 43 rubricas define a necessidade de gasto (gráfico 3.3).

- Apropriação das transferências condicionadas - a alta participação das transferências condicionadas no conjunto de transferências federais interfere no resultado final das transferências equalizadoras, portanto, no cálculo das necessidades fiscais relativas (*relativities*), a *Grants Commission* faz uma apropriação parcial do montante condicionado de cada estado para que não haja uma sobreposição de privilégios. São adotados três tratamentos diferentes para os fluxos condicionados: a) exclusão, caso dos gastos localizados e únicos; b) inclusão, caso dos gastos regularmente constantes do orçamento representativo, incluídos no padrão nacional, mas abatidos nos cálculos das dotações individuais equalizadoras; e c) absorção, caso em que os valores são absorvidos pelo padrão nacional, mas não são dedutíveis das dotações individuais equalizadoras.

- Definição dos indicadores – definidos os indicadores da capacidade fiscal, dos custos da oferta de serviços públicos e abatidos os valores transferidos com condicionalidades, definem-se os indicadores (*relativities*), para cada estado, que multiplicarão as parcelas provisórias, isto é, o valor *per capita* uniforme nacional, calculado pela divisão entre o montante a ser distribuído e a população. O resultado (o produto) é o valor *per capita* de transferências gerais para os estados (tabela 3.3).



TAB. 3.3. AUSTRALIA - CONTRIBUIÇÃO DAS NECESSIDADES PARA A DEFINIÇÃO DA PARTILHA DAS TRANSFERÊNCIAS GERAIS 2002/3								\$ per capita
Distribuição do pool do								
Ajustamento								
transf.								
total								
Per capita								
Relativities								
Fonte: MCLEAN, L. (2002) sobre dados dos								
Nota: Estes dados foram retirados de um relatório da GC anterior à versão								
final do orçamento								
2002/3, o que explica as diferenças nas <i>relativities</i> em relação à tabela de								
SEARLE, B. (2002).								

3.3 CANADÁ

3.3.1 Aspectos Gerais do Setor Público Canadense

O Canadá foi o primeiro país a estabelecer uma federação parlamentarista, em 1867, combinando instituições federais a instituições parlamentares, apoiado no modelo parlamentar britânico chamado “Modelo *Westminster*”, no qual o governo tem a responsabilidade de formular políticas e o parlamento, o papel de vigilância e *accountability*.

Criou-se, assim, uma dinâmica política bastante distinta da de federações mais antigas, que não possuíam executivos parlamentares em sua estrutura.

As necessidades de financiamento da II Grande Guerra levaram o governo federal a apropriar-se da principal fonte tributária, o imposto sobre a renda, resultando em um grau relativamente baixo de autonomia às províncias.

Após a II Grande Guerra, no período dos anos 50 a 70, o GF respondia por 80% da arrecadação, o que permitiu assumir o controle normativo e financeiro do grande processo de construção do Estado de Bem-estar canadense, fazendo uso do

seu poder financeiro para induzir as províncias à adoção de padrões mínimos de serviços sociais.

O GF detinha os recursos, as províncias os encargos. Neste período, os gastos de natureza social com bens e serviços cresceram significativamente, viabilizados pelo crescimento simultâneo da carga tributária. Para atender a esse desequilíbrio vertical, o GF efetuava transferências de recursos às províncias e o fazia de forma totalmente condicionada. Estas transferências condicionadas sempre foram a forma básica de manifestação do chamado *spending power* (poder da bolsa), como forma de conciliar um GF forte, engajado na construção do Estado de Bem-estar, e províncias detentoras da atribuição exclusiva dos encargos que compõem estas políticas (educação, saúde e assistência social).

Até 1960, as províncias aceitavam esta iniciativa sem questionamentos. Em 1960, a eleição de um governo fortemente autonomista em Quebec deu início a um movimento pela transformação no mecanismo de transferências federais em receita livre, tanto no que se refere à liberação de campos tributários adicionais quanto à eliminação de condicionalidades, conseguindo a adesão de outras províncias. Quebec rejeitava qualquer tentativa do GF de estabelecer padrões nacionais para os programas na provisão de recursos para os serviços públicos executados pelas províncias.

Estes conflitos relativos à descentralização resultaram em alteração a partir dos anos 70, através de dois movimentos básicos: a devolução de espaços tributários no imposto sobre a renda para as províncias e a progressiva eliminação das condicionalidades imposta às transferências federais.

Na federação canadense, as províncias batalharam por uma ampliação da autonomia financeira na execução dos encargos para obter transferências federais não-condicionadas, mais do que pela descentralização de encargos. Esta situação gerou um elevado grau de autonomia das províncias na aplicação dos recursos.

O poder executivo nas províncias é efetivamente exercido pelo gabinete provincial. A gestão pública é operada pela relação direta entre gabinetes federal e provinciais. O governador é designado pelo gabinete federal, sendo esta uma função que não define questões federativas relevantes.

A relação entre províncias e municípios reflete o envolvimento intensivo dos governos provinciais nos negócios locais. Isto vai do controle total sobre certas funções até a especificação de padrões para a provisão local de bens e serviços.

Em 1995, eram cerca de 4.995 municípios, subordinados às províncias, e cujos poderes são definidos pelas legislações provinciais. Diversas províncias têm buscado reduzir o número de municípios através de unificações. O grau de autonomia e encargos é muito baixo e o modelo de gestão é baseado em conselhos e prefeitos eleitos.

O GF não tem qualquer relação administrativa ou financeira com as municipalidades. Os municípios são reconhecidos como terceiro ente da federação e defendem seus interesses em todas as instâncias, mas a noção de relações e de conflitos federativos continua sendo essencialmente uma relação de governo federal x províncias.

Apesar de ser uma das federações mais descentralizadas do mundo, não tem como característica a ampliação de autonomia e encargos dos municípios.

Os processos de ajuste das relações financeiras no Canadá se desenvolveram por meio de negociações e acordos não constitucionais. A sua eficácia depende simplesmente do poder político dos participantes e da obtenção de algum consenso, que é então implementado pela legislação federal. O GF cumpre um papel de liderança nas negociações e acordos intergovernamentais, principalmente pela influência e persuasão que ele pode exercer na utilização do poder de gasto. No entanto, o poder e a influência do governo federal são fortemente restritos pelo fato de que ele não dispõe da jurisdição constitucional para implementar várias políticas. Por essa razão, o governo federal, para não gerar divergência com as províncias, o que poderia fazer com que elas resistissem a cooperar, precisou obter acordos com elas quanto às transferências intergovernamentais e até a alguns aspectos da política fiscal, dando origem ao que se conhece como “federalismo executivo”, ou seja, os processos de obtenção de acordos se dão, praticamente, através de reuniões informais entre autoridades, ministros de finanças e *premiers* dos governos federal e provinciais, complementadas por um número ainda maior de reuniões no nível burocrático entre servidores públicos desses governos.

Estes ajustes capacitaram o governo federal a buscar alcançar objetivos de políticas em área de jurisdição exclusiva das províncias e, ao mesmo tempo, possibilitaram às províncias um papel significativo no planejamento e financiamento de programas que atendem aos objetivos de âmbito nacional do governo federal canadense.

È provável que este baixo grau de institucionalização das relações financeiras tenha origem no papel destacado que Quebec assume no país. A luta secular pela preservação de sua identidade nacional sempre levou esta comunidade francesa à forte rejeição de qualquer instância superior que sugerisse sua subordinação a uma autoridade maior, a nação canadense. Nos anos sessenta, este sentimento assumiu forma política mais efetiva em um movimento de nacionalismo liberal com forte estrutura partidária. Seu peso na população do país, em torno de 24%, sempre foi um fator importante para fazer valer sua postura, na qual o GF tem papel subsidiário.

Outro aspecto relevante da federação canadense é o seu perfil demográfico. O Canadá é formado por 10 províncias e 3 territórios, totalizando uma população de aproximadamente 32 milhões de habitantes, sendo que 63% da população está concentrada em duas províncias, Quebec e Ontário. Já as regiões mais pobres, as chamadas províncias atlânticas, têm apenas 8% da população. Os territórios com enorme extensão territorial têm população inexpressiva, inferior a 1%.

Analisando a capacidade fiscal *per capita* das províncias, desconsiderando Alberta, que é a província mais rica, onde reside 10% da população, temos que as províncias mais “pobres” têm, em média, cerca de 60 a 70% da renda *per capita* das províncias mais ricas, ou seja, a disparidade entre províncias ricas e pobres é de 30 a 40%. Vale dizer, a população é concentrada, mas a renda nem tanto. Conseqüentemente, as demandas decorrentes de desequilíbrios horizontais não exigem esforços fiscais muito elevados para promover a equalização. As transferências destinadas a esta função oscilam em torno de 1% do PNB, o equivalente a 7% da carga tributária federal.

3.3.2 Atribuição de Encargos

Enquanto a atribuição de impostos (competências tributárias) no Canadá é na maioria das bases tributárias compartilhada entre GF e províncias, a responsabilidade dos principais encargos (educação, saúde e proteção social) é competência exclusiva destas. Com isto, os gastos das províncias representam, aproximadamente, 63% do total de despesas do setor público canadense.

Os municípios têm atribuições clássicas em serviços locais, infra-estrutura urbana e serviços de transporte.

O governo federal possui predominância nos serviços sociais que implicam transferências a indivíduos em forma de pensões, auxílio-criança e seguro-desemprego. A participação do GF no total do gasto é de aproximadamente 36%. O quadro de pessoal do GF é pequeno, fortemente concentrado em força militar e pessoal administrativo.

Devido a esta estrutura de atribuição de encargos, deu-se origem a um modelo peculiar, em que o governo central é um grande financiador mas, ao contrário do padrão mais freqüente, não tem responsabilidade operacional pelos serviços.

3.3.3 Competência Tributária e Arrecadação

No Canadá, a atribuição de competências para a maioria das bases tributárias, principalmente as de maior porte, como a renda, consumo, folha de pagamento e *excise tax* (cigarros, bebidas e derivados de petróleo) é tanto do governo federal quanto das províncias.

O GF tem competência exclusiva para moeda, defesa e comércio exterior, aerovias, ferrovias e seguro-desemprego.

A tributação sobre os minerais mais importantes (petróleo, asbestos, potássio e outros) é exclusiva das províncias. Isso trazia problemas ao sistema de equalização, pois, ao considerar tais receitas no cálculo, as províncias mais ricas elevavam a média, implicando a necessidade de maiores aportes de recursos do GF para promover o equilíbrio horizontal. Atualmente, no cálculo da equalização, apenas cinco províncias com capacidade fiscal média são tomadas como parâmetro para trazer as províncias mais pobres ao nível padrão¹.

A tributação sobre jogos também é exclusiva das províncias e a tributação sobre propriedade comporta tanto tributos das províncias quanto dos municípios.

Dissemos anteriormente que o Canadá é uma federação descentralizada quanto à execução dos gastos. Da ótica da tributação, também o modelo canadense de atribuição de impostos resulta em uma federação altamente descentralizada. Mais da metade (53%) da totalidade dos tributos do país é coletada pelos governos

¹ O padrão para cálculo da equalização é formado por cinco das dez províncias canadenses que se posicionam no meio da escala quanto à capacidade de levantar recursos. Ver mais detalhadamente em "Transferências Intergovernamentais".

provinciais e locais. O governo federal predomina na arrecadação de ambos os impostos de renda (pessoa jurídica e pessoa física), enquanto os governos provinciais e locais predominam na tributação da folha de pagamento e impostos territoriais. A tributação das vendas apresenta um variado cardápio, com impostos de competência da União e das províncias, nas modalidades de IVA e IVV, na forma de competência exclusiva, concorrente e compartilhada.

Pelo critério canadense tem-se a arrecadação dividida em 48% para províncias e 52% para o GF, mas se fosse adotado um critério que representasse o nível de governo que efetivamente arrecada, a arrecadação bruta do GF alcançaria cerca de 65,6% da carga, sendo que 13,6% desta arrecadação constitui-se em simples devolução tributária, ou seja, os recursos são repassados à jurisdição onde foram arrecadados.

3.3.3.1 Tributação da Renda

Como na maioria das federações originadas antes da Segunda Grande Guerra, antes da congregação dos Estados em uma federação, a tributação da renda era de competência das províncias. As necessidades de financiamento da guerra levaram o GF a assumir este imposto, tanto no Canadá como na Austrália. Um acordo entre GF e províncias permitiu que este assumisse integralmente o imposto durante os conflitos. A partir dos anos cinquenta, o GF foi progressivamente cedendo espaço às províncias, através dos *Tax Collection Agreements* (Acordos de Arrecadação), de forma que atualmente as províncias arrecadam aproximadamente 1/3 do IR total do país.

Através desses acordos, apenas o GF legisla sobre o imposto, de modo que há uma única definição da base tributária e estrutura de alíquotas. As províncias têm liberdade para definir suas próprias alíquotas, sobre as quais é aplicada a mesma base de cálculo do imposto federal. As províncias delegam a arrecadação ao GF, que transfere a receita resultante da aplicação das alíquotas provinciais para as respectivas províncias.

Com relação ao IRPF, todas as províncias aderiram ao acordo de arrecadação, com exceção de Quebec, e quanto ao IRPJ, todas menos Quebec, Ontário e Alberta. Para garantir certa uniformidade no sistema, foram e são até hoje

necessárias extensas negociações, de forma que a soma das alíquotas federal e provinciais se mantenha dentro de um certo limite. As províncias que optaram por administrar seu próprio imposto mantêm alíquotas razoavelmente compatíveis com as daquelas províncias que adotaram o imposto federal. A soma das alíquotas federal e provincial se mantém dentro de certo limite, permitindo obter uniformidade no sistema.

Não há qualquer condicionalidade quanto à aplicação destes recursos transferidos. Em média, a tributação provincial sobre renda pessoal alcança 56% da receita federal, e sobre empresas, cerca de 50%.

3.3.3.2 Tributação do Consumo

A tributação indireta no Canadá envolve menor controle federal e é sem dúvida uma das mais complexas que existem. Atualmente o país possui três situações distintas de tributação do consumo:

- IVA federal e IVV provincial administrados separadamente (competências concorrentes);
- IVA harmonizado administrado pelo governo central (competência legislativa da União); e
- IVA federal e IVA provincial separados e administrados pela província de Quebec (competência compartilhada).

Os impostos provinciais sempre foram bastante diferenciados quanto à base e às alíquotas. Até 1991, havia um imposto federal sobre produtos manufaturados e 9 sobre vendas a varejo (IVV). Em 1991, o GF, como estratégia para unificar a tributação de vendas no país, propôs às províncias que aderissem a ele num amplo e moderno imposto sobre o valor adicionado (GST), de modo a obter simplificação e harmonização na tributação da base consumo.

Apenas três das províncias mais pobres (*Newfoundland, Newbrunswick e Nova Scotia*) aderiram ao acordo, extinguindo os seus respectivos IVV's, incentivadas por concessões financeiras do GF como prêmios pela adesão. Então, nestas três províncias, há um IVA federal harmonizado, denominado HST (*Harmonized Sales Tax*), legislado e administrado pelo governo federal, no qual é aplicada uma alíquota uniforme de 15%, sendo 7% correspondente à parte federal e 8% às províncias.

Alberta, a província mais rica, detentora de fortes reservas de petróleo, optou por não instituir imposto sobre consumo, sendo a única província que não tributa esta base.

British Columbia, Saskatchewan, Manitoba e Ontário optaram pela manutenção do IVV, com alíquotas que variam de 7 a 12%. O IVV é aplicado essencialmente sobre venda de bens e são poucos os serviços tributados. Com exceção dos bens relacionados ao processo de produção, alimentos, medicamentos, aparelhos médicos e livros, em geral, são isentos nestas províncias. Prince Edward Island também tributa o consumo na forma de IVV, todavia, o GST integra a base de cálculo do IVV, aspecto que diferencia a tributação desta província das quatro referidas.

Quebec criou seu próprio imposto sobre valor adicionado (QST) em 1992 e aceitou harmonizá-lo com o IVA federal (GST), mas sob condição de que a administração tributária de ambos os IVAs fosse feita por Quebec. A União, então, delegou a arrecadação do GST à província, que então repassa o produto da arrecadação do GST à União. Os dois IVAs incidem sobre a mesma base, o que permite simplificar os procedimentos para o contribuinte. O GST (IVA federal) é cobrado a uma alíquota de 7% e o QST (IVA provincial) a uma alíquota de 7,5%. Como o GST integra a base de cálculo do QST, tem-se uma alíquota combinada de 15,02%. Segundo alguns analistas, arranjos similares ao GST-QST, também denominado IVA Dual, estão entre as melhores alternativas para lidar com os obstáculos relativos à tributação do consumo em federações.

Em resumo, em todo o Canadá incide o IVA federal (GST). Quebec tem seu próprio IVA (QST) e arrecada também o GST; três províncias aderiram ao IVA harmonizado (HST); cinco províncias têm competência própria na modalidade de IVV e em uma província só incide o GST.

3.3.4 Tax Collection Agreements (Acordos de Arrecadação)

São acordos de arrecadação que permitem atender o financiamento da descentralização dos gastos, evitando as distorções econômicas que a descentralização de competências tributárias pode provocar. Mediante tais acordos, as províncias abrem mão de legislar e arrecadar diretamente os seus tributos e o governo federal os administra e arrecada, transferindo às províncias a receita que

lhes compete, sem condicionalidades. Esta situação ocorre com o IR de forma geral, e com o imposto de vendas para as três províncias que optaram pelo HST. Os acordos de arrecadação começaram a ser aplicados nos anos sessenta, quando cresciam os encargos sociais das províncias. A participação nestes acordos é decisão voluntária das províncias e é revista periodicamente.

O principal dilema para as províncias reside no *trade off* entre ganhos com harmonização e redução de custos na administração tributária por um lado e perda de autonomia por outro. Do ponto de vista do contribuinte, evita que este tenha que lidar com duas declarações separadas, como acontece nas províncias que não aderiram aos acordos.

3.3.5 Tax Transfers (Transferência Tributária)

A partir dos anos 70, verificou-se, no Canadá, uma crescente resistência à elevação da carga tributária. Desta forma, não era mais possível ao governo federal aumentar a participação das províncias no IR aumentando unilateralmente suas alíquotas. Como solução, a transferência de recursos do imposto de renda para as províncias passou a ser realizado pelo que é chamado no Canadá de *tax transfers*, mecanismo onde o GF reduz suas alíquotas abrindo espaço para elevação das alíquotas das províncias, de forma que a carga do imposto fica inalterada. O governo federal computa toda a arrecadação do IR resultante da aplicação da alíquota provincial como receita sua, para então contabilizar a transferência para as províncias. Isto é motivo de questionamentos por parte delas, que interpretam que não se trata de um rearranjo vertical, mas sim de uma receita própria provincial.

Este mecanismo de co-participação federal no IR, pelas suas próprias características técnicas, em que cada província define sua alíquota e recebe os recursos derivados da aplicação dela sobre seus cidadãos, é rigorosamente não redistributivo, ou seja, para uma mesma alíquota, províncias mais ricas recebem mais recursos.

Em outros países, como Brasil, Índia, dentre outros, com maior grau de disparidades inter-regionais, o IR é partilhado segundo critérios redistributivos, tais como população, inverso da renda *per capita* etc.

3.3.6 Transferências Intergovernamentais

O sistema de partilha de recursos na federação canadense é um sistema complexo e extenso, em virtude de diferenças consideráveis de tamanho, população e riqueza econômica entre as províncias, que resulta em variações entre elas quanto à capacidade de obter recursos suficientes para financiar seus encargos.

Atualmente, dois grandes programas comandam aproximadamente 85% das transferências totais do GF às províncias: a) CHST (*Canadian Health and Social Transfer*), que são transferências para financiamento de programas sociais e objetivam promover ajuste vertical; e b) EP (*Equalization Program*), que são transferências equalizadoras e objetivam obter o equilíbrio horizontal entre as províncias.

Embora a CHST e as transferências de equalização representem a maior parte do total de transferências do GF às províncias, há ainda alguns programas menores e específicos, nos setores de agricultura, transporte, moradia, dentre outros, nos quais o custo é compartilhado. Todos requerem a participação da província e podem ou não resultar em transferências (condicionadas) em vez de execução por parte do GF.

Os governos locais não recebem nenhuma transferência direta do GF. As províncias efetuam as transferências aos governos locais, as quais são quase integralmente condicionadas. A imposição de condições aos governos locais visa a garantir a boa aplicação dos recursos.

Em virtude de mecanismos como os acordos de arrecadação e *tax transfers*, as transferências de recursos para obter o ajuste vertical (*CHST - Canadian Health and Social Transfer*) não precisam ser elevadas, pois o acesso ao imposto de renda e aos impostos sobre vendas permite aos governos provinciais financiar grande parte de suas despesas com estas fontes de receita.

O CHST é o principal programa para reduzir o desequilíbrio vertical (*vertical gap*). É considerado um fluxo redistributivo, pois opera segundo um critério de distribuição *per capita*, cujo fim é contribuir para o custeio de programas de saúde, educação de nível superior e assistência social. As condições vinculadas a estas transferências são tão gerais que não limitam demasiadamente a gestão do gasto.

O segundo programa, EP (*Equalization Program*), diz respeito às transferências de equalização, totalmente incondicionais, voltadas para reduzir o desequilíbrio horizontal, com a finalidade de auxiliar as províncias de baixa renda. Este sistema sempre se concentrou na equalização das diferenças de capacidade tributária nas províncias. A suposição básica é que todas as províncias devem ser capazes de prover um determinado nível mínimo de serviços públicos.

A base legal está contida na Constituição Federal de 1867, com reforma substancial em 1982, que trouxe ao nível constitucional a responsabilidade do GF em promover a equalização, de modo a “assegurar que os governos provinciais tenham recursos suficientes para oferecer níveis razoavelmente equiparáveis de serviços públicos com níveis razoavelmente comparáveis de tributação”.

As disposições quanto aos procedimentos de cálculo da equalização encontram-se previstos em Legislação Federal.

Este programa é executado e controlado pelo Ministério das Finanças e funciona como uma “conta aberta”, pois o montante de recursos necessários à equalização é definido posteriormente. O sistema aplica critérios e define o montante que terá que ser aportado pelo GF. Busca estimar, para cada imposto, a receita média *per capita* do país, que então é comparada com a receita individual de cada província para aquele mesmo imposto.

O traço peculiar deste sistema consiste em que o ajustamento é realizado para cada um dos impostos existentes no país, isto é, para cada imposto, é estimada a base tributária potencial de cada província e calculada a média *per capita* desta base para um certo conjunto de províncias tomadas como referência (províncias *standard*). Aplicando uma alíquota média nacional à diferença entre a base média de referência e a base estimada de cada província resulta um montante: positivo, quando a província fica abaixo da referência, ou negativo, quando fica acima. A consolidação destes montantes para cada um dos impostos incluídos no programa define o quanto a província terá a receber, sempre em termos *per capita*.

As províncias que ficam abaixo do padrão recebem transferências do GF a fim de trazer sua capacidade fiscal ao nível padrão. As que estão acima não recebem transferências de equalização. Ocorre o que se chama de “esquema bruto” de equalização, onde as províncias que estão abaixo do padrão são equalizadas para cima, mas as que estão acima não sofrem reduções, ao contrário do que ocorre na Austrália, que utiliza o “esquema líquido” de equalização, onde o aumento de

recursos para uma província é contrabalançado, em termos exatos, pela diminuição de equalização para outra.

O conjunto de províncias tomadas como referência variou muito ao longo do tempo. O arranjo inicial que considerava apenas as duas mais ricas foi substituído em 1962 pelo conjunto de todas as 10 províncias, o que resultou em redução dos valores médios de capacidade fiscal tomados como referência e, conseqüentemente, redução dos aportes do GF. O formato atual do sistema foi definido em 1982, como resultado das dificuldades encontradas para manter o programa durante a crise mundial dos anos setenta. Adotou-se, então, um padrão de cinco províncias, que se posicionam no meio da escala quanto à capacidade de levantar recursos, excluindo-se Alberta, que é detentora de fortes reservas de petróleo, e as quatro províncias mais pobres. A exclusão das mais pobres evita que o valor de referência seja muito reduzido.

Adicionalmente, a partir de 1982 foram criados um teto e um piso para o programa de equalização. O teto evita aportes muito elevados do GF, tendo em vista a estabilidade orçamentária deste governo, e é corrigido pelo crescimento do PNB. Se o montante das dotações, tal como calculadas pelos critérios do EP, ultrapassar o limite, todas são cortadas proporcionalmente. Quanto ao piso, é adotado um critério individual para cada província, mediante o qual se a dotação do GF à província ficar 1,5% abaixo do padrão, a província recebe compensações.

O montante das transferências é determinado pelo perfil e desempenho das províncias que compõem o *standard*.

O pagamento é mensal, a partir do 1º mês do ano fiscal, porém correções são efetuadas ao longo do ano, podendo se estender por mais três anos. Aparentemente, o único mecanismo institucionalizado de revisão refere-se à fórmula de cálculo, que é rediscutida a cada cinco anos. Nestas ocasiões, o foco do conflito concentra-se na forma de medir a base tributária potencial para cada imposto, para cada província. O processo envolve relações em três níveis. Primeiramente, as decisões são tomadas pelos membros dos conselhos, composto por técnicos dos governos federal e provinciais; a segunda rodada de avaliações é composta por funcionários de maior poder decisório e as decisões finais são tomadas em encontros de ministros de finanças do GF e províncias.

3.3.7 Tabelas

3.3.7.1 Tabela da população e capacidade fiscal *per capita* no Canadá

CANADÁ – POPULAÇÃO e CAPACIDADE FISCAL			
	população 2003	%	Cap.Fiscal <i>per capita</i> (1)
Canadá	31.630	100	
Newfoundland and Labrador	520	1,6	3.872
Prince Edward Island	138	0,4	4.069
Nova Scotia	936	3	4.505
New Brunswick	751	2,4	4.318
ATLÂNTICAS	2.344	7,4	
Yukon	31	0,1	
Northwest Territories	42	0,1	
Nunavut	29	0,1	
TERRITÓRIOS	102	0,3	
Quebec	7.487	237	5.180
Ontário	12.238	387	6.442
Manitoba	1.163	3,7	4.834
Saskatchewan	995	3,1	5.873
Alberta	3.154	10	10.230
British Columbia	4.174	13,1	6.048

Fonte: Statistics Canadá

Dados ano fiscal 2000/01

3.3.7.2 Tabela dos encargos por nível de governo canadense

CANADÁ - ENCARGOS POR NÍVEL DE GOVERNO		
Função de gasto	GF	PROV
Moeda	X	
Com. Internacional	X	
Linhas Aéreas	X	
Ferrovias	X	
Assuntos Externos	X	
Defesa	X	
Seguro Desemprego	X	
Pensões	X	X
Imigração	X	X
Agricultura	X	X
Indústria	X	X
Educação		X
Saúde		X
Assistência social		X
Polícia		X
Recursos Naturais		X
Rodovias		X

Fonte: SHAH, Y.(1996)

3.3.7.3 Tabela da competência tributária no Canadá

COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA NO CANADÁ			
	Base	Alíquota	Administ. /Arrecad.
Impostos Exp. Imp.	F	F	F
Renda Empresas (7)	F	F+P	F
Renda Empresas (3)	P	P	P
Renda Pessoal (9)	F	F+P	F
Renda Pessoal (1)	P	P	P
Riqueza	F.P	F.P	F.P
Capital das Empresas	P	P	P
Rec. Naturais (royalties)	P	P	P
Prêmios Seg. Desemprego			
E sistema de pensões	F	F	F
Outros Imp. F. Pagamento	P	P	P
Prêmio Seg. Saúde	P	P	P
Específicos			
Combustíveis	F.P	F.P	F.P
Tabaco	F.P	F.P	F.P
Bebidas	F.P	F.P	F.P
Outros	F	F	F
Veículos	P	P	P
Regulação de Negócios	P.L	P.L	P.L
Propiedade	P.L	P	P
Terra	P.L	P	P
Taxas	F.P.L	F.P.L	F.P.L
Valor Adicionado (9)	F	F	F
Valor Adicionado (1)	F.P	F+P	P
Vendas a varejo (8)	P	P	P
Total (100%): F(49%) P-L(51%)			
Nota: O número entre parênteses indica o número de Províncias com esta competência específica			
F - Federal P - Provincial L - Local			

Fonte:

SHAH.Y (1996)

3.4 ÍNDIA

3.4.1 Introdução

A República da Índia, com população total de 1,080 bilhão de habitantes, possui uma economia emergente, com PIB (2004) de U\$ 657 bilhões, resultando em uma renda “*per capita*” de US\$ 610/habitante. O crescimento da economia indiana foi de 7,3% em 2004 e previa-se um crescimento de 6,7% para 2005.

3.4.2 Organização Político-administrativa

A Índia tem 25 estados e 7 territórios, sendo que 10 estados são “*special category state*”. Os '*special*' estados são muito pobres e muito pequenos, localizam-se em regiões montanhosas no nordeste do país e contam com aproximadamente 6% da população indiana, de modo que, face a essas características, recebem um tratamento diferenciado em termos de assistência do governo federal.

O elevado percentual da população abaixo do nível de pobreza requer atenção do governo central em conciliar a necessidade de desenvolvimento econômico em paralelo ao objetivo da equidade. O arcabouço institucional do federalismo indiano, conforme será focalizado mais adiante, busca dar tratamento a esse dilema (ver o tópico Sistema de Transferências).

O sistema de governo é Parlamentarista. O Legislativo Federal é bicameral, compreendendo: (a) o Conselho de Estados, com membros indicados pelo Presidente; e (b) a Câmara Baixa, com membros eleitos e responsáveis pela indicação do Primeiro Ministro.

O Legislativo Estadual é uni ou bicameral, sendo que nos estados onde é bicameral, a Câmara Baixa indica o premier estadual. Governadores são indicados pelo Presidente.

Os Governos locais (“*panchayats*”) têm papel reduzido e são tidos como extensão dos governos estaduais, e somente a partir de emendas constitucionais de 1992 tornaram-se obrigatórias e periódicas eleições municipais, mas sem um detalhamento de fontes próprias para os governos locais e sem autonomia e capacidade de autofinanciamento. Neste sentido, trata-se de um caso de certa forma simétrico ao brasileiro.

A centralização da competência tributária é uma das características do federalismo indiano, remontando ao *Government of India Act*, de 1935, ainda no período colonial. Após a independência, a Constituição Federal (1950) manteve a centralização, chegando ao extremo de permitir, por exemplo, que o Parlamento Federal, por maioria simples, possa criar ou eliminar estados.

3.4.3 Atribuição de Poderes

- **Encargos**

A constituição de 1950 definiu três listas de encargos:

- (i) do governo federal – segurança nacional, justiça, ferrovias, indústrias pesadas e correios;
- (ii) dos governos estaduais – energia, educação, saúde, irrigação, planejamento familiar, cooperativas, desenvolvimento rural, melhorias de favelas;
- (iii) compartilhados – planejamento, controle de monopólios, seguro social, questões trabalhistas etc.

Ainda não há volume significativo de transferências de encargos dos governos estaduais para os governos locais, porque isso significaria transferir pessoal administrativo e, conseqüentemente, poder, o que é rejeitado pelos governos estaduais.

- **Sistema tributário**

A constituição só definiu competências para o governo federal e para os governos estaduais. O sistema indiano é um dos mais atrasados quanto à harmonização, com sobreposição de tributos federais e estaduais sobre bases de mesma natureza.

➤ Base Impositiva

(I) Renda e Patrimônio – obedecem a uma divisão setorial:

- (a) agricultura – governos estaduais;
- (b) demais setores – governo federal;
- (c) serviços – enquadrados no poder tributário residual do governo federal;

(II) Imposto sobre Vendas Finais - é a principal fonte dos governos estaduais; acaba havendo sobreposição ao imposto federal sobre

aprodução de bens, porque os governos estaduais retroagem na cadeia e tributam a primeira operação de venda;

(III) Tributação Interestadual – foi regulamentada pelo *Central Sales Tax Act*, de 1956, com alíquota máxima de 4% (quatro por cento) e princípio de origem, que gerava “guerra fiscal”.

Em 2002, após longo processo de discussão sobre a tributação indireta, foi decidida uma ampla reforma, com implantação a partir de abril de 2005. Características principais da reforma:

- Implantação de imposto sobre valor adicionado, em substituição ao imposto sobre vendas;
- *Central Sales Tax* foi abolido;
- os governos estaduais passam a tributar açúcar, fumo e têxteis;
- mudança para princípio de destino – o governo federal cobrirá 100% das perdas dos estados exportadores no 1º ano, caindo depois 25% a cada ano, até o 3º ano.

De forma geral, acompanhando a tendência mundial, a Índia vem descentralizando a competência tributária, ainda que paulatinamente. Em 1980/1981, os estados respondiam por 33,6% da arrecadação tributária, passando para 39,6% em 1999/2000.

1) Compartilhamento de impostos

Um dos aspectos principais do modelo indiano é a grande importância do compartilhamento com os estados dos impostos federais principais.

Originalmente, foram estabelecidas, de acordo com a Constituição de 1950, 5 (cinco) diferentes categorias de impostos, a saber:

- (1) Impostos que o governo federal arrecada e detém a receita – IRPJurídica, I. Importação, I. Exportação, Imposto sobre ativos e capital de empresas;
- (2) Impostos compulsoriamente compartilhados com os Estados (art. 270) – IR P. Física, com percentual de partilha definido pela Comissão de Finanças (ver adiante tópico a respeito dessa Comissão);

(3) Impostos opcionalmente compartilhados (art. 272) – Imposto federal sobre a produção (*excise*); estes impostos podem ou não ser compartilhados, a critério da Comissão de Finanças, decisão tomada em cada período de cinco anos (planos quinquenais).

(4) Impostos recolhidos pelo governo federal e devolvidos para os estados (art. 269) – taxas sobre propriedade não-agrícola e sucessão; taxas sobre operação de câmbio e futuros; taxas sobre transporte de passageiros e cargas por qualquer via; taxaço sobre comércio interestadual; e

(5) Impostos a serem definidos e regulados pelo governo federal, mas arrecadados e administrados pelos governos estaduais (art. 268) – imposto do selo sobre operações financeiras, de seguros e transferências de ativos; *excise* sobre medicamentos e similares.

Essa classificação, por um lado, tem o aspecto positivo de separar com clareza quais as fontes tributárias sobre as quais os estados têm ou não poder legislativo, mesmo que a receita lhes seja garantida. Em princípio, o modelo estava orientado para garantir a harmonização tributária. Por outro lado, como ocorre em muitos países e também no Brasil, provocou distorção no esforço fiscal do governo federal, que gradativamente direcionou as atenções para suas fontes exclusivas.

2) Alteração nas Categorias de Impostos

Negociações entre o governo federal e os estados deram origem a uma proposta de emenda constitucional, que foi aprovada em 2000 (8ª Emenda). A mudança caracterizou-se pela aglutinação dos impostos das categorias (1), (2) e (3), que passaram a ser compartilhados mediante percentual a ser definido pelo Presidente com base em recomendação da Comissão de Finanças. Trata-se de um avanço relevante, visto que a partilha passou a abranger praticamente toda a receita tributária do Governo federal. Cabe ressaltar que os impostos das categorias (4) e (5) já são, direta ou indiretamente, dos Governos Estaduais.

Desse modo, tem-se atualmente 3 (três) categorias de impostos no tocante ao compartilhamento:

(I) o Governo federal arrecada e devolve parte para os Estados (reunião das anteriores categorias 1, 2 e 3);

(II) o governo federal arrecada e repassa a totalidade para os estados (categoria 4);

(III) o governo federal regula e os estados arrecadam e administram (categoria 5).

3) Outras Receitas dos Estados

Os estados contam, além da receita tributária própria, com outras fontes, a saber:

- a) Transferências do governo federal;
- b) Fundo de auxílio a calamidades;
- c) Poupanças captadas pelo sistema postal;
- d) Endividamento.

3.4.4 Aspectos Macroeconômicos

- **Controle de Endividamento**

Diretrizes constitucionais para os governos estaduais:

- i) estados só podem tomar crédito internamente no país;
- ii) estados com dívidas junto ao governo federal estão obrigados a pedir autorização para novas operações de crédito;
- iii) estados não controlam nenhum banco.

- **Dívida Pública**

➤ Estados:

Não obstante as supramencionadas diretrizes constitucionais, houve crescimento da dívida dos estados indianos, mas observa-se redução da parcela de crédito concedido pelo governo federal, em uma progressiva liberalização financeira e redirecionamento do financiamento estadual para fontes privadas:

1975/76 = 16,4% do PIB (com 70,6% suprida pelo GF + 15,4% mercado + 14,1% outros);

1999/00 = 21,5% do PIB (com 58,2% suprida pelo GF + 17,2% mercado + 24,6% outros).

Com apoio de agências multilaterais, o governo federal, após a crise dos anos 90, integrou a renegociação das dívidas estaduais com a reforma fiscal nos estados.

Parte dos empréstimos e das *grants* ficou sujeita a indicadores de desempenho e condicionalidades.

- **União:**

A Política Fiscal foi conservadora até os anos 70, com déficits abaixo de 4% do PIB, graças ao controle das taxas de juros (“repressão financeira”). No final dos 80, houve relaxamento desse rigor e o déficit passou para 12% do PIB. A crise (em 1991) levou a ajuste, reduzindo para 8% em 1995, mas novamente sobe para 10% no final da década. O ajuste promovido pelo governo federal leva à queda nas transferências, que voltam ao padrão dos anos 70 e, como consequência, os governos estaduais perdem controle de suas contas. Aspecto peculiar do caso indiano: a situação fiscal agravou-se por 20 anos somente no nível federal, para, só depois, estender-se aos governos estaduais, ou seja, até 1991 o governo federal promoveu excepcional “socialização” parcial dos desequilíbrios estaduais.

No final dos anos 90, contudo, a Dívida Pública passa de 40% para 60% do PIB, porque a liberalização reduziu a “repressão financeira”, provocando crescimento dos gastos com juros. O sistema em crise ensejou o início de mudanças, com a introdução de elementos modernos, tais como esforço tributário, eficiência e controle orçamentário.

3.4.5 Relações Fiscais Federativas

A tradição, desde o período colonial, é de centralização na esfera federal. A Índia é, juntamente com a Austrália, uma das mais centralizadas dentre as grandes federações. A constituição de 1950 adotou um enfoque centralista e orientado para um conceito de planejamento controlado pelo governo federal. Sendo a receita tributária fortemente concentrada no GF, foi necessário constituir um complexo sistema de transferências verticais, que se compõe de três grandes blocos, controlados por três distintos níveis institucionais. Dois deles são corpos institucionais separados e, em princípio, autônomos em relação ao Executivo – a Comissão de Finanças e a Comissão do Plano – e o terceiro é composto pelo conjunto de ministérios. Cada um destes corpos institucionais controla uma parcela importante das transferências verticais, orientados para conciliar o objetivo de equidade em termos de recursos fiscais entre os estados indianos e o objetivo de um maior equilíbrio em termos do desenvolvimento regional. O

sistema resultante é extremamente complexo, sendo impossível descrevê-lo neste espaço. Os seus componentes principais serão apontados neste trabalho.

Primeiramente, apresentaremos, de forma geral, os três dispositivos controladores de transferências, as comissões e os ministérios, para depois analisarmos os detalhes relativos ao modelo de partilha de recursos.

3.4.5.1 Comissão de Finanças (CF)

A **Comissão de Finanças** foi estabelecida na Constituição de 1950. Ela foi concebida como “conselho de sábios”, em princípio ao abrigo de injunções políticas. Seu objetivo básico é a equalização fiscal entre os entes federados. É estabelecida pelo governo federal a cada cinco anos, devendo emitir uma recomendação (“*award*”) relativa à distribuição dos recursos fiscais federais entre o governo federal e os estados. Quase sem nenhuma exceção, esta recomendação tem sido sistematicamente acatada pelo governo, o que sugere que a CF atua como um corpo institucional que canaliza e executa a negociação federativa naquele país.

Cabe à CF realizar, inicialmente, uma profunda avaliação das finanças federais e estaduais, com base na qual ela indicará montantes e critérios de distribuição dos recursos federais. Até muito recentemente, esta recomendação incidia sobre o IRPF e, opcionalmente, sobre os *excises* federais. A partir de 2000, a reforma fiscal estabeleceu que o compartilhamento deixaria de incidir sobre impostos específicos e passaria a incidir sobre a totalidade da receita federal.

No que se refere ao relacionamento entre estados e governos locais, vale assinalar que as emendas constitucionais 73 e 74, de 1992, regulamentaram a existência dos governos locais, mas não detalharam fontes próprias para esses governos, apenas estabelecendo que os estados devem, a cada 5 (cinco) anos, designar uma *State Finance Commission*, com papel análogo ao da CF federal. As CF estaduais deverão reportar-se à CF federal. Porém, até o ano 2000, poucos estados tinham indicado a correspondente CF estadual.

A decidir sobre critérios de distribuição, a CF toma como orientação básica buscar o equilíbrio vertical e horizontal, ou seja, transferir para os estados em geral os recursos necessários para que eles possam cobrir seus gastos correntes, o que significa recursos mais amplos para os estados mais pobres. A CF executa um trabalho intencional de redistribuição de recursos na federação. Uma vez equilibrado o

orçamento corrente projetado para cada estado, estes irão negociar com a outra comissão, a *Plan commission* (Comissão do Plano) os seus respectivos planos de investimento.

3.4.5.2 Comissão do Plano (CP)

A *Plan Commission*, por sua vez, foi estabelecida após a Constituição, no ano de 1951. A preocupação é em atenuar os desequilíbrios regionais via investimentos e, para tal, coordena a elaboração do Plano anual do Governo Central e os planos de todos os estados da federação indiana. O Plano é definido globalmente a cada nova Comissão, por um período de 5 (cinco) anos, sendo depois acompanhado ano a ano, o que se expressa através dos planos anuais. Os planos estaduais são, dessa forma, parte do Plano Nacional. Sua elaboração envolve longas negociações, das quais participam técnicos dos estados, a Comissão do Plano e os ministérios do governo federal, a fim de fixar o volume de recursos, o escopo dos respectivos planos e sua compatibilidade com o plano federal. Considera-se que, quando de sua instituição, a CP correspondia ao espírito centralista dos governantes logo após a independência, que visavam a uma economia conduzida por um planejamento central forte.

Quadro Comparativo das Características da CF e da CP

COMISSÃO DE FINANÇAS	COMISSÃO DO PLANO
Foi prevista na Constituição Federal (1950)	Criada após a Constituição (em 1951)
Concepção - Conselho de sábios para evitar injunções políticas	Concepção – Desenvolvimento depende de planejamento central forte
Duração: 5 anos	Duração: 5 anos
Reduzir <i>gaps</i> vertical e horizontal, com enfoque macro-fiscal para ajuste das finanças dos GE	Coordenar a elaboração do Plano do GF e dos planos dos Estados incluídos no Plano Nacional (de 5 anos) e acompanhar seu andamento mediante planos anuais
Define critério(s) de partilha e volume de transferências	Transferências do GF para investimento nos projetos incluídos no Plano
Recursos não-vinculados (devolução tributária)	Recursos vinculados aos projetos do Plano
Gastos Não-Plano (gastos correntes e de capital não incluídos no Plano)	Gastos do Plano (gastos de capital do Plano e gastos correntes durante a implantação)
Dificuldades:	Problema – A partir de 1969 passou

<p>(a) A maioria das Comissões de Finanças teve a presença de políticos em sua composição. Poucas foram as exceções sob esse aspecto (por exemplo, a 7ª e a 11ª Comissão)</p> <p>(b) Não têm um corpo técnico permanente</p> <p>(c) Limitação de informações estatísticas</p>	<p>a utilizar fórmula (Fórmula Gadgil), em lugar de analisar cada projeto, afastando-se da lógica de sua criação</p>
<p>Não há garantias para os governos subnacionais além da suposição de que a CF zelará por sua viabilidade financeira</p>	

3.4.5.3 Transferências Ministeriais

Há, finalmente, um terceiro conjunto importante de transferências aos governos estaduais que se originam dos ministérios, destinam-se a projetos nas suas respectivas áreas de atuação e promovem transferências discricionárias de 2 (dois) tipos: o governo federal banca 100% (*centrally sponsored schemes*) ou exige contrapartida do governo estadual (*central sector schemes*). Na essência, são semelhantes às chamadas transferências voluntárias (“convênios”) do caso brasileiro, mas com dimensão bem maior.

Há fortes críticas aos chamados “*schemes*” ministeriais: a) o governo define programas sem consultar os governos estaduais; b) seria melhor incorporar esses recursos nos fluxos do Plano face à conotação política desse tipo de transferências, mas há quem defenda os *schemes*, argumentando que, uma vez que envolvem o nível estadual, ensejam uma alocação adequada de custos e benefícios, impedindo a ocorrência do clássico problema de *free riders*.

3.4.5.4 Os “Gastos do Plano” e “Gastos Não-Plano”

Um aspecto relevante na divisão de trabalho entre CF e CP refere-se aos gastos que cada uma controla.

Os gastos governamentais na Índia são classificados como “Plano” e “Não-Plano”. O Plano é, essencialmente, uma lista de projetos a serem implementados, cujos gastos correspondentes são “*plan expenditures*”, incluindo gastos de capital e gastos

correntes, estes basicamente os envolvidos durante a implementação dos projetos. Concluídos os projetos, esses gastos correntes passam para a responsabilidade dos GE.

Na divisão de trabalho entre as duas Comissões, a CF assiste os estados em todos os gastos correntes e de capital não incluídos no Plano. Por sua vez, os gastos (de capital e correntes) com o plano são atendidos pela CP. Terminado o projeto, os gastos se tornam “não-plano” e passam para a órbita da CF.

Tabela - Composição de Gastos por Nível de Governo e por Tipo			
(em porcentagem)	85/86	94/95	98/99
Apoio Plano Federal (a)	24,3	16,1	13,6
Apoio Plano Estadual (b)	13,4	13,4	10,7
Gasto Total Plano (a + b)	37,7	29,5	24,3
Gasto Total Não Plano (c)	62,3	70,5	75,7
Gasto Total (a + b + c)	100,0	100,0	100,0

3.4.5.5 Forma de atuação da Comissão de Finanças

A principal atribuição da CF é definir, respeitados determinados limites, como se dará a partilha vertical da carga tributária federal, partindo de estimativas da arrecadação e dos gastos dos dois níveis de governo, federal e estadual.

Antes da Emenda nº 8, aprovada no ano 2000, cada CF fixava, para o período quinquenal correspondente, o percentual da receita de cada imposto que seria objeto de repasse aos estados, sendo que, no caso dos impostos de compartilhamento opcional, a CF indicava quais deles seriam compartilhados e o seu respectivo percentual. Em outros termos, quinquenalmente eram fixados percentuais diferentes para impostos diferentes, estabelecendo-se o montante de cada um a ser destinado aos estados. Em seguida, para cada montante associado a determinado imposto, era definido um conjunto específico de critérios de rateio entre os estados. A parcela de cada imposto a ser transferida era, por sua vez, “fatiada” em percentuais, e para cada um deles se definia um critério de rateio (ver abaixo). Note-se o contraste entre este sistema, altamente flexível, com o brasileiro, no qual tudo é fixado na Constituição. Nota-se, ao longo do tempo, da 1ª CF (1951-1956) até a 10ª CF (1994 -1999), que houve gradativo

aumento do percentual atribuído aos estados no caso dos dois principais impostos federais (IR e *excise*).

A partir de 2000, com a mudança constitucional, a 11ª CF (2000 -2005) passa a estabelecer um percentual único aplicado à totalidade das receitas federais líquidas, definindo, assim, um montante único a ser transferido para os estados; para efeito de rateio entre os mesmos, adota-se um único conjunto de critérios.

Quanto aos critérios de rateio, nota-se que também variaram de uma CF para outra, mas podem ser agrupados em 3 (três) categorias, a saber:

- (1) Critério populacional e de área;
- (2) Critério de arrecadação (no qual há caráter estrito de devolução tributária);
- (3) Critérios redistributivos / progressivos, compreendendo:
 - (3.a) índice de atraso em desenvolvimento (ex: percentual de “castas atrasadas” na população);
 - (3.b) “distância” de renda, correspondente à diferença entre a renda *per capita* do estado e do estado mais rico;
 - (3.c) inverso da renda *per capita*; e
 - (3.d) coeficientes de pobreza (compostos de diversos indicadores sociais).

Ante o elenco de critérios acima, observa-se que a quase totalidade das transferências verticais da CF tem um forte componente redistributivo. Pode-se afirmar que não há, na federação indiana, devolução tributária propriamente dita, com exceção dos impostos definidos no artigo 269 da Lei Maior, em que se verifica efetiva devolução, no sentido de que o montante transferido é aquele arrecadado pelo governo federal na jurisdição do estado. Todas as demais são afetadas pela lógica de equalização e redistribuição.

Retornando ao caso recente da 11ª Comissão de Finanças (2000-2005), esta fixou que a parte dos estados seria correspondente a 29,5% da receita líquida de todos os impostos federais e, para repartir esse volume de recursos, definiu um conjunto único de 6 (seis) critérios, com os seguintes pesos: população (10%); “distância da renda” (62,5%); área (7,5%); infra-estrutura (7,5%); esforço fiscal (5%); e disciplina fiscal (7,5%).

O peso maior para o item “distância da renda” (ver a fórmula correspondente no quadro-resumo encontrado adiante) significou um maior caráter redistributivo, favorecendo estados mais pobres.

O item disciplina fiscal é medido pelo percentual do gasto corrente do estado que é coberto pelas suas próprias receitas. O estado recebe mais recursos quando consegue melhorar este indicador, adequando gastos a recursos. Uma crítica a esse critério é a que ele pune estados em boa situação fiscal, que não têm mais espaço para novos ajustes.

O item esforço fiscal, por sua vez, seria medido como percentual de aumento da receita própria no total das receitas do estado. Estados que conseguem ampliar sua arrecadação própria são premiados.

Concluído o compartilhamento, normalmente ainda persistem diferenças entre os estados quanto à disponibilidade de recursos fiscais, mas a constituição indiana prevê a obtenção do equilíbrio orçamentário dos estados, de sorte que, visando a reduzir essas desigualdades, há, ainda no âmbito das CFs, o complemento do compartilhamento através de transferências discricionárias denominadas “*grants-in-aids*” (GIA). A CF avalia o resultado corrente dos estados considerando o compartilhamento; os mais pobres provavelmente ainda terão déficit corrente, enquanto os mais ricos terão algum superávit corrente.

Tradicionalmente, de 70% a 80% do volume de GIA destinam-se aos 10 estados mais pobres, o *special*. Na 1ª CF, 5 (cinco) princípios foram fixados para definir a elegibilidade de um estado para receber GIA. Porém, as CFs posteriores foram deixando de lado critérios estabilizadores e de eficiência, atendo-se ao objetivo de equilibrar os orçamentos estaduais após a devolução, adotando o enfoque chamado “gap filling”. Ou seja, o objetivo passou a ser o de fechar o déficit corrente após o compartilhamento.

Retomando e resumindo o procedimento, vimos que a CF estima receitas e despesas dos governos federal e estaduais. A partir dessas estimativas, a CF define o volume e os critérios de rateio do compartilhamento. Em seguida, adiciona à arrecadação própria do estado o volume distribuído ao mesmo, comparando o resultado com os gastos correntes previstos, chegando ao resultado fiscal corrente esperado. No caso de superávit, o estado contaria com recursos para financiar, ao menos em parte, seu plano de investimento.

O critério “*gap filling*” determina que estados com superávits correntes não irão receber GIA e os demais receberão recursos equivalentes aos respectivos déficits correntes. Por esse sistema, todos os estados teriam seus gastos “não-plano” financiados adequadamente, para então iniciar negociações junto à CP, sendo que os estados superavitários negociarão melhor porque podem oferecer alguma contrapartida de recursos próprios para financiar seus projetos.

Cumpra salientar que a Constituição não define uma proporção entre compartilhamento e “*grants-in-aids*”, ficando cada CF livre para adotar a combinação entre esses dois tipos de transferências. Esse ponto é relevante, porquanto a proporção altera o resultado final, pois seus critérios são distintos: o primeiro é baseado em indicadores econômicos amplos, com sentido redistributivo, enquanto o segundo é focado em critérios de execução fiscal esperada, ou seja, de caráter conjuntural e de curto prazo.

O critério “*gap filling*” incentiva a ineficiência fiscal dos estados, já que a recompensa é proporcional ao déficit. Como consequência, as CFs mais recentes procuraram alterar a metodologia, considerando “necessidades” em lugar de gastos efetivos e “receita potencial”, a fim de avaliar o autofinanciamento dos governos estaduais. Este movimento significa uma inicial e ainda muito preliminar aproximação da Índia aos métodos de equalização mais avançados, principalmente os do Canadá e Austrália.

Mais uma vez abordando o compartilhamento, uma vez que nas últimas CFs tem preponderado o critério da “distância” da renda, beneficiando os estados mais pobres, houve reação dos estados mais ricos e, para atenuar essa reação, foram introduzidas condicionalidades na distribuição de GIA. Estados mais ricos argumentam que o uso de recursos federais para “*gap filling*” representa um desperdício e incentiva a ineficiência.

Na 11ª CF, o acesso a GIA foi condicionado ao progresso, no sentido do ajuste fiscal (redução da folha, aumento de receitas, redução de gastos com juros e subsídios etc.). Foi também criado um fundo de incentivo (com 15% do montante que iria para GIA), cujos recursos serão distribuídos aos estados conforme cumprimento de metas de ajuste e desempenho fiscal.

A 12ª CF (atual) adotou o chamado “enfoque normativo”, ou seja, tomou por base projeções próprias de receitas dos estados, sendo que agora o conceito “*gap*

filling” destina-se a fechar o “déficit teórico calculado pela CF” em lugar do déficit efetivo de cada estado. A leitura dos casos canadense e australiano mostra a similaridade deste conceito indiano de “enfoque normativo” com os sistemas de equalização daqueles países.

A CF submete suas propostas de volume de recursos e critérios de rateio ao governo federal que, geralmente, as acolhe. De todo modo, fica evidente o elevado poder discricionário da CF na alocação vertical, inexistindo, na Constituição indiana, indicação do percentual da receita a ser partilhada com os governos estaduais. Essa lacuna abre a possibilidade de mudança periódica do referido percentual conferindo flexibilidade, mas também introduz incerteza para os estados, uma vez que a fatia destinada aos mesmos pode vir a ser reduzida no quinquênio seguinte. Por outro lado, em face da ausência de critérios bem definidos e estáveis, na Índia não há qualquer garantia para os governos subnacionais, além da suposição de que a CF irá zelar pela viabilidade financeira dos mesmos.

A CF vem enfrentando dificuldades, notadamente a ausência de pessoal técnico permanente e a presença, na maioria das CFs, de políticos em sua composição, neste último caso ferindo sua concepção original como um conselho de sábios imune a injunções de natureza política.

Forma de atuação da Comissão de Finanças – Quadro Resumo

COMISSÃO DE FINANÇAS	
Devolução Tributária	<i>Grants-in-aid</i> (“ <i>gap filling</i> ”)
A 11ª CF (2000-2005) fixou a transferência de 29,5% da receita líquida de todos os impostos federais, com a aplicação de 6 (seis) critérios de rateio. A 12ª CF (atual) elevou esse percentual para 30,5%.	Após a devolução, são efetuadas transferências discricionárias para complementação horizontal, sem definição constitucional de fonte e volume a transferir. Trata-se de rubrica do orçamento federal anual – “conta aberta”.

<p>Critérios e pesos: (1) população 10,0%; (2) “distância de renda” 62,5%; (3) área 7,5%; (4) infra-estrutura 7,5%; (5) esforço fiscal 5,0%; (6) disciplina fiscal 7,5%. O peso maior para “distância” maior favorece os estados mais pobres.</p>	<p>Cerca de 70% a 80% vão para estados <i>special</i> com objetivo que passou a ser o de equilibrar os orçamentos estaduais após a devolução → enfoque “gap filling” → incentiva a ineficiência fiscal dos Estados → 11ª CF fixou condicionalidades na distribuição de GIA</p>
<p>Observação – Devolução não corresponde ao sentido exato do conceito, porque há componente redistributivo em razão dos critérios utilizados.</p>	<p>A 12ª CF (atual) adotou o chamado “enfoque normativo”, ou seja, tomou por base projeções próprias de receitas dos estados, sendo que agora o conceito “gap filling” destina-se a fechar o “déficit teórico calculado pela CF” e não o déficit efetivo de cada estado.</p>
<p>Observação – Fórmula da “distância” de renda = $(Y_h - Y_i) P_i / \sum (Y_h - Y_i) P_i$ onde P_i = população do estado i; Y_i = renda per capita do estado i; Y_h = renda per capita do estado mais rico (para o estado mais rico o valor é equivalente ao do segundo estado com maior renda per capita)</p>	

3.4.5.6 Forma de atuação da *Plan Commission*

A Comissão do Plano (CP) promove uma gestão centralizada do investimento governamental na Índia para evitar superposição de esforços e desperdício de recursos públicos, visando a atenuar o desequilíbrio econômico entre as regiões do país. A fim de materializar os seus objetivos, conforme assinalado anteriormente, a CP coordena a elaboração do Plano anual do Governo Central e os planos de todos os estados da federação indiana.

O Plano é definido globalmente a cada nova comissão, por um período de 5 (cinco) anos, sendo depois acompanhado ano a ano, o que se expressa através dos planos anuais. Os planos estaduais são, dessa forma, parte do Plano Nacional. Sua elaboração envolve longas negociações, das quais tomam parte: técnicos dos estados, a Comissão do Plano e os ministérios do governo federal, a fim de fixar o volume de recursos, o escopo dos respectivos planos e sua compatibilidade com o plano federal.

A dimensão dos planos estaduais é limitada pela dimensão dos recursos estaduais disponíveis, que resultam de:

- 1) superávit corrente do governo estadual (receita própria arrecadada menos gastos correntes);
- 2) assistência federal via CP: *grants* e empréstimos federais;
- 3) endividamento doméstico dos estados, que é controlado pelo governo federal;
- 4) assistência de projetos internacionais de ajuda, que são controladas e distribuídas centralmente pelo governo federal; e
- 5) pequenas poupanças mobilizadas pelos governos estaduais (via correios e caixas de depósitos) e superávits das empresas estatais estaduais (única fonte sobre a qual o governo federal não tem poder discricionário).

Mesmo os estados maiores, via de regra superavitários, dependem de recursos da CP para a execução de seus planos.

Na esfera federal, realizada a avaliação do orçamento e definido seu superávit, esse montante é o ponto de partida para a CP fixar o volume de recursos que irá repassar aos governos estaduais. Ou seja, depois de deduzir os gastos correntes “não-plano” (incluindo gastos de capital com defesa) da receita total (tributária e não-tributária), o saldo é repassado para o Plano.

Até os anos 80, o financiamento dos planos estaduais envolvia, em média, participação aproximadamente igual, de cerca de 30%, de recursos próprios, endividamento e a assistência do GF mais ajuda externa. Outras fontes chegavam a representar ao redor de 10% do total.

- **Critérios de Distribuição até 1969**

Nos seus primeiros 18 anos, a CP utilizou transferências condicionadas em uma base projeto por projeto, sem regras e forçando os estados a negociações políticas permanentes para obter recursos. Em 1969, houve movimento no sentido de transferir maior poder decisório para os orçamentos estaduais, dando origem à chamada “fórmula Gadgil”, que passou a ser aplicada ao montante determinado para o Plano com vistas ao seu rateio entre os planos dos estaduais.

- **Fórmula Gadgil**

1) Primeiramente, devem ser atendidas as demandas dos chamados *special category states*

2) O saldo deve ser distribuído aos demais (quinze) estados, de acordo com o seguinte conjunto de critérios:

- ✓ 60% proporcionalmente à população de 1971 (número de habitantes está congelado nesse ano);

- ✓ 10% para estados cuja renda *per capita* é abaixo da média do país;

- ✓ 10% para “esforço fiscal” dos estados em relação à renda *per capita*;

- ✓ 10% proporcional a gastos com irrigação e energia projetados em cada estado; e

- ✓ 10% de forma discricionária para “problemas especiais”.

Ocorreram, em 1980 e 1981, alterações na fórmula, aproximando as regulamentações da CP e da CF:

1^a) Ampliada a dotação para estados mais pobres, de 10% para 20%, combinado com o critério do desvio da média (20%) e a fórmula da “distância” (5%);

2^a) Foi aperfeiçoado o critério anterior de esforço tributário (medido pela relação entre receita e PIB estadual), que passa a ser chamado de *fiscal performance*, incluindo *fiscal management* (que provavelmente visa a introduzir o equilíbrio fiscal como critério) e a *obtenção de objetivos nacionais* (que mede o esforço do estado para buscar certas metas nacionais no campo da população, analfabetismo etc.); e

3^a) O vínculo com projetos de irrigação foi abandonado.

Para as categorias gerais de estados, excluídos os “*special*”, foram estabelecidos critérios e pesos conforme o quadro a seguir.

Fórmula para Distribuição do Plano de Assistência Critérios aplicados para as categorias gerais de estados (excluídos, portanto, os “special”)
População = 60%
Renda <i>per capita</i> = 25%, sendo o desvio da média dos estados abaixo da média (20%) mais fórmula da “distância” (5%)
Desempenho fiscal = 7,5%, sendo o esforço fiscal = 2,5%, administração tributária = 2,5% e objetivos nacionais = 2,5%
Problemas especiais = 7,5%
Esta fórmula é aplicada para as categorias gerais de estados. Eles recebem 70% do total do plano de assistência, do quais 30% (21% do total) é concedido na forma de <i>grants</i> e o restante (70% de 70% = 49%), como empréstimos.

Com a utilização da “fórmula Gadgil”, o sentido básico de uma CP a nível nacional é em parte perdido. A CP não tem mais autonomia para orientar setorialmente, por projeto, os recursos disponíveis. Predominam critérios per capita (assume que a demanda por investimentos é proporcional à população) e os relativos a funções paralelas como esforço fiscal e pobreza (que talvez devessem ser atendidos por transferências da CF). Resta alguma autonomia da CP em relação aos recursos alocados sem a aplicação da fórmula, mas não fica claro se são cobertos todos os gastos necessários para o Plano dos estados da categoria especial.

O mecanismo da “fórmula Gadgil” é, portanto, um critério de partilha de um montante previamente estabelecido, sendo primeiramente atendidos os estados da categoria especial e depois o resíduo é rateado entre os demais estados, conforme critérios. As regras da fórmula Gadgil não são do tipo “conta aberta”, ou seja, estabelece-se um critério e, feitos os cálculos, resulta um montante de recursos a ser transferido - ele não é previamente estabelecido.

- **O Peso dos Empréstimos nas Transferências da CP**

As transferências da CP não são transferências no sentido usual. Seus aportes são cedidos para os 15 maiores estados em termos de 70% como empréstimos e 30% como *grants*. Para os mais pobres, a relação é 10%-90%.

Desse modo, na partilha vertical não se pode considerar o total de transferências, visto que parte delas é, na realidade, crédito. Fica camuflada forte centralização de recursos, lembrando que a regra para endividamento dos estados exige que, sempre que eles tenham dívidas com o GF, este autorize novos endividamentos, sendo que todos os GE têm compromissos junto ao governo central. Assim, o sistema de “transferências” se constituiria em um componente de um sistema de subordinação dos estados ao governo central. No entanto, os estados, através de suas empresas estatais e mediante a captação de poupanças pelo sistema postal em suas jurisdições, tornam parcial o controle federal sobre o endividamento estadual.

- **O Financiamento da CP**

A prática orçamentária usual é que as decisões de investimento – alocação de recursos dos superávits correntes e creditícios – são tomadas no conjunto da análise orçamentária, a cada ano. Metas e critérios de longo prazo têm que ser compatibilizados com os objetivos de curto prazo referentes ao resultado fiscal e à política monetária.

Na Índia, a separação entre CF e CP significa uma divisão do orçamento anual em duas partes geridas, com mediação do GF, por dois corpos institucionais distintos. De todo modo, persiste a decisão orçamentária relativa ao total a ser alocado aos investimentos. Nos anos 90, onde o GF e os GE mal conseguiam cobrir seus gastos correntes, a totalidade do “plano” passa a ser financiada pelo aumento do endividamento público.

Surge, então, a seguinte questão: como se define o montante total de recursos que a CP pode alocar sob a forma de *grants* e empréstimos para viabilizar os planos estaduais? Não há dispositivo constitucional para isto.

Aparentemente, o procedimento adotado seguiria as seguintes fases:

1) A CF analisa o quadro fiscal global do GF e estados. Seu objetivo é equilibrar as contas correntes dos estados, através de transferências de recursos arrecadados pelo GF. A CF vai decidir sobre dois conjuntos de transferências: “devolução” tributária e *grants-in-aids*;

2) Na medida em que a CF adote o critério endógeno do “gap filling”, os recursos orçamentários totais que ela irá alocar são determinados pela soma da “devolução” tributária e dos GIA;

3) Supondo que o GF acate as recomendações da CF (o que ele sempre faz), obtém-se uma receita federal líquida esperada que, confrontada com os gastos correntes, dá origem a um resíduo que equivale à “poupança pós-transferências” do GF. Este seria o montante alocado pelo GF para o Plano. Portanto, o montante que a CP dispõe é definido previamente pela conjugação da CF e do próprio GF;

4) O referido montante pré-definido, que representa, em última instância, a capacidade de investimento federal, será distribuído pela CP entre o plano federal, que pode incluir ações realizadas pelos GE, e os planos estaduais. Nos termos atuais, vigentes desde 1969, a maior parte é distribuída pela “fórmula Gadgil” e uma parcela menor fica por conta de transferências discricionárias do GF, incluindo-se aí os *schemes* federais.

A descrição é compatível com a hipótese mais razoável de que o centro deve deter o poder de decisão final sobre o orçamento. Caso esta seja uma descrição do processo, resulta que o GF define basicamente o volume e o perfil da maior parte do investimento público na Índia.

Forma de atuação da *Planning Commission* – Quadro Resumo

COMISSÃO DO PLANO
Inicialmente analisava cada projeto, mas sem regras claras. A partir de 1969, passou a aplicar critério de partilha sobre montante previamente estabelecido.
<p>Critério:</p> <p>(a) Primeiro, devem ser atendidas as demandas dos <i>special category states</i> (tratamento prioritário).</p> <p>(b) O saldo deve ser distribuído aos demais estados, segundo uma fórmula chamada Fórmula Gadgil.</p>
Fórmula Gadgil: população (60%) renda <i>per capita</i> (25%), desempenho fiscal (7,5%), problemas especiais (7,5%). Observação: critério da renda <i>per capita</i> compreende desvio da média dos estados abaixo da média com 20%, mais a fórmula da “distância de renda” com 5%.
<p>As transferências da CP embutem empréstimos, o que afeta a análise da partilha vertical.</p> <p>Estados maiores: 70% como empréstimo e 30% <i>grants</i>.</p> <p>Estados mais pobres: 10% como empréstimo e 90% como <i>grants</i>.</p> <p>Peculiaridade do federalismo indiano é a confusão entre os conceitos de transferência e o de crédito governamental (GF administra um fundo financeiro rotativo interno). Entre 1974 e 1995, os empréstimos representaram, em média, cerca de 22% dos aportes federais.</p>

3.4.5.7 Encadeamento dos Trabalhos da CF e CP

No tópico anterior “O Financiamento da CP”, foi comentada a forma pela qual se estabelece a cifra total de recursos que a CP poderá alocar para investimentos públicos, dos governos federal e estaduais. A seguir, buscar-se-á retratar, de forma sucinta, o encadeamento dos trabalhos das duas comissões características do sistema de transferências do federalismo indiano.

Operacionalmente, há precedência dos trabalhos da CF sobre os da CP.

Procedimentos da Comissão de Finanças:

1) A CF estima as receitas e despesas dos GF e GE, definindo o volume de devolução e os critérios de rateio.

2) Soma a arrecadação própria dos GE com o volume a ser transferido e compara com gastos correntes previstos.

3) A CF obtém o resultado fiscal corrente esperado para cada estado:

3.1) os deficitários receberão recursos adicionais GIA (enfoque “*gap filling*”);

3.2) os superavitários não receberão GIA.

4) Todos os estados irão iniciar negociações junto à Comissão do Plano com gastos não-plano financiados adequadamente; os estados superavitários negociarão melhor porque podem oferecer contrapartida de recursos para seus projetos.

Procedimentos da Comissão do Plano:

1) GF acata as recomendações da CF, obtendo-se uma receita federal esperada líquida (após devolução e GIA).

2) O GF compara essa receita com seus gastos correntes não-plano (mais gastos de capital com defesa) esperados.

3) O resíduo dá origem à poupança pós-transferências = capacidade de investimento federal = montante que seria alocado pelo GF para o Plano.

4) CP vai distribuir esse montante entre o Plano Federal e os Planos Estaduais.

Na prática, porém, constata-se que esse arranjo institucional em duas comissões é nebuloso, gerando mais problemas do que vantagens. Uma das críticas ao sistema dual indiano é a falta de coordenação entre as duas comissões.

3.4.5.8 Dimensão das Transferências

Para que se possa ter uma idéia da dimensão do fluxo de transferências, observa-se a seguinte participação dos governos estaduais (média de 1991/2000):

a) antes das transferências = 37,1% da receita total arrecadada;

b) depois das transferências = 58,3% da receita total disponível.

No período 1991/2000, tem-se, em termos de total de receita, a transferência do correspondente a 6,7% do PIB, sendo 6,1% para os estados e 0,6%

para governos locais. Em média, são transferidos, aproximadamente, 60% via CF, e mais ou menos 35% via CP, cabendo às demais fontes cerca de 3% do total.

Vale realçar que, de 1950 a 1991, o sistema de transferências federais mais os instrumentos do planejamento central desencorajaram os governos subnacionais a desenvolver políticas econômicas autônomas. Esse sistema manteve-se enquanto durou (a) o controle federal sobre as taxas de juros (prática denominada “repressão financeira”); (b) energia e outros serviços subsidiados para agricultura tinham oferta limitada; (c) havia sistema de licenciamento para investimentos privados, que dependiam de aprovação do GF, garantindo que cada estado receberia parcela adequada de novos investimentos. Portanto, até 1991, o GF impôs aos GE um controle orçamentário rigoroso e, mediante o sistema de partilha, foi preservando o equilíbrio fiscal dos GE, sendo que, particularmente até 1980, as relações federativas foram estáveis, havendo rigor fiscal que resultou em déficit público sob controle.

Nos anos 80, contudo, os déficits começam a elevar-se; mesmo assim, o GF não reduz as transferências, absorvendo os desequilíbrios dos governos subnacionais. Nos anos 90, com o fim da “repressão financeira”, cresce a dívida pública (passa de 40% para 60% do PIB) e, portanto, o peso dos encargos da dívida do GF, ao mesmo tempo em que se dá queda da arrecadação tributária federal. Esse desequilíbrio fiscal do GF vai provocar queda do volume de transferências para os GE, sendo que estes últimos perdem o controle de suas contas. Fica, dessa maneira, explícita a crise do mecanismo dual (CF e CP) do modelo indiano de transferências.

A crise do sistema gera o início de mudanças, quando o “velho modelo”, baseado no controle federal centrado no planejamento, é posto em xeque. O desequilíbrio financeiro nos estados passa a requerer alterações nas relações fiscal-federativas, com a redução do caráter paternalista do dirigismo estatal e a introdução de elementos “modernos” de esforço tributário, eficiência e controle orçamentário sobre os GE.

3.4.5.9 Composição das Transferências Totais do Governo Federal para os Estados

PLANO	Comissão de Finanças			Comissão do Plano			Outros (Grantsc)	TOTAL (a)+(b)+(c)
	evolução	IA	Total(a)	Planos Estaduis -	Chemes Ministerias	Total (b)		
Plano1969	4,2	0,2	4,6	1,0	1,6	4,4	1,0	100,0
Plano1992-1993	3,5	,9	0,4	,9	7,0	7,5	1,9	100,0
Plano 1998-99	7,6	,9	0,5	,0	4,9	6,5	,0	100,0

3.4.5.10 Síntese do Resultado da Ação da CF

Com vistas a avaliar o resultado da ação da CF, cabe verificar como fica a distância entre estados ricos e pobres depois do fluxo de transferências dessa Comissão. Como ponto de partida, tem-se que a receita própria dos estados é muito desigual. Os pobres arrecadam, em média, 40% da receita *per capita* dos estados ricos. Após as transferências, a receita dos estados pobres atinge 70% da dos ricos e os estados médios passam de 65% para 80% da receita *per capita* dos mais ricos. Portanto, as transferências da CF atenuam, mas apenas parcialmente, a brecha horizontal.

3.4.5.11 Síntese do Resultado da Ação da CP

A fim de avaliar a atuação da CP, há que observar como evoluiu a renda per capita entre os estados indianos. O resultado não é favorável, porquanto houve agravamento dos desequilíbrios regionais. Com efeito, no período de 1960 a 1989, cresceu de 1,9 para 3,1 a disparidade em renda *per capita* entre os estados, segundo a relação do estado mais rico e do mais pobre.

3.4.5.12 Outros Organismos

Além das Comissões de Finanças e do Plano, bem como das Comissões de Finanças Estaduais, o arcabouço institucional do federalismo indiano contempla outros organismos, dentre os quais cabe menção o Conselho Nacional de Desenvolvimento (Primeiro-Ministro, membros da Comissão do Plano, primeiros-ministros estaduais, outros ministros do GF e funcionários dos estados), de caráter consultivo, e o Conselho Intergovernamental (primeiro-ministro, primeiros-ministros estaduais e outras autoridades). Há necessidade, todavia, de maiores informações para que se conheça a atuação e avalie a efetividade desses fóruns. A princípio, eles se revestem de grande importância por constituírem-se instâncias para articulação entre as esferas federal e subnacionais.

3.5 BRASIL

3.5.1 Histórico

A federação brasileira é caracterizada por um movimento pendular de centralização e descentralização. Na história recente, encontramos dois períodos que expressam bem esse perfil federativo: a Constituição de 1967, intérprete de um sistema político ditatorial, que centralizou a receita tributária no governo federal, e a Constituição de 1988, carta da descentralização extremada, que alçou o município à condição de ente federado.

A reforma de 1967 alterou as competências tributárias e também o sistema de repartição de receita. Até então, as transferências intergovernamentais de recursos não tinham características redistributivas. O primeiro sinal (1946) de ajuda federal sistematizada foi a destinação aos municípios, exceto capitais, em partes iguais, de 10% da receita do imposto de renda (IR), e o de ajuda estadual foi a devolução aos municípios de 30% da receita do imposto sobre vendas e consignações (IVC). A partilha mais significativa de recursos arrecadados eram as transferências às empresas e às autarquias estaduais, decorrentes da receita do imposto único sobre combustível, energia elétrica, minerais e serviços de telecomunicações (IUM). Apesar da forte centralização tributária, a Constituição de

1967, para compensar as perdas de receita dos governos subnacionais, criou o primeiro sistema redistributivo de partilha de recursos, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), tendo como base as receitas do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI).

A perda de autonomia dos estados e municípios, decorrente da reforma tributária de 1967, motiva o processo de superação do centralismo político-fiscal do regime militar, culminando com a Constituição de 1988, que alterou mais uma vez a estrutura de competências, transferindo base tributária da União para os estados e municípios. Entretanto, persistiram dois grandes problemas do federalismo brasileiro: a inadequação entre encargos e a arrecadação própria de cada nível de governo e a ausência da partilha horizontal entre governos subnacionais.

3.5.2 Aspectos Gerais do Sistema de Partilha de Receitas Brasileiro

A repartição das fontes de receita entre o poder central e as unidades subnacionais é feita por regras previamente estabelecidas. No caso do Brasil, estas regras são definidas pela própria Constituição, dando origem ao que se denomina discriminação rígida de rendas.

A Constituição de 1988 consagrou um modelo fiscal em que estados e municípios recebem transferência de recursos federais, são autônomos para gerir suas finanças e patrimônio e contrair dívidas, e recebem ajuda financeira da União em atividades que, em tese, deveriam ser financiadas exclusivamente por recursos locais.

Há várias formas de se assegurar a autonomia financeira das unidades que compõem a federação. Dentre elas, as transferências intergovernamentais representam um papel fundamental, quer sob a forma de participação direta na arrecadação, quer sob a forma de participação por meio de fundos. Contudo, vale frisar que os sistemas federativos em países com elevada heterogeneidade sócio-econômica apresentam problemas específicos no que se refere à ordenação institucional e à distribuição de poder entre os entes federados.

A literatura das finanças públicas enumera as seguintes razões para a existência das transferências intergovernamentais:

- a) internalização de externalidades a outras jurisdições;
- b) melhoria do sistema tributário como um todo;
- c) correção de ineficiência na oferta de serviços públicos locais; e
- d) equalização fiscal entre jurisdições.

As três primeiras razões estão mais diretamente relacionadas a critérios de eficiência econômica. No primeiro caso, a esfera mais alta de governo incentiva a provisão de bens ou serviços que beneficiam também outras unidades, por exemplo, um hospital em uma determinada cidade pode servir para atender os cidadãos de outras localidades próximas; nesta situação, nada mais justo do que a União compensar este município por atender habitantes de outras cidades.

O aspecto da transferência com o objetivo de melhoria do sistema tributário como um todo também tem fortes razões relacionadas à eficiência econômica. Como exemplo, pode-se citar o ICMS que, por ser um imposto indireto de caráter regressivo e administrado pelos estados, cada qual com uma legislação própria, gera distorções que necessitam ser equacionadas através de um sistema compensatório de transferências.

A terceira situação é a da oferta ineficiente de bens e serviços pelos governos locais, o que justifica a transferência com o objetivo de alcançar determinado padrão nacional.

Por último, a equalização fiscal entre jurisdições mostra-se bastante eficiente em federações com grandes desigualdades entre municípios, entre estados e entre regiões. Embora o Brasil se enquadre nesse tipo de federação, em que a renda *per capita* entre estados e entre municípios é muito distinta, não há um sistema de equalização fiscal estrito senso. O que se tem, em verdade, é um conjunto de fluxos redistributivos, independentes e isolados, que aparecem como mais um fundo de transferências. Eles não levam em consideração, como seria lógico para fundos cuja finalidade é buscar equalização na capacidade total de gasto orçamentário entre jurisdições, o resultado gerado pela arrecadação própria somada aos demais fluxos de transferências. O que se alcança, ainda que de maneira pouco eficiente, é uma melhoria no padrão de gasto *per capita* das regiões menos favorecidas econômica e socialmente.

3.5.3 Transferências: Classificação, Funções e Comentários Gerais

As transferências brasileiras intergovernamentais são progressivamente agregadas à arrecadação própria de cada nível de governo segundo três categorias: a) devolução tributária, b) transferências redistributivas e c) transferências voluntárias ou discricionárias.

As duas primeiras são classificadas como transferências legais ou constitucionais, estando previstas no ordenamento jurídico brasileiro, de forma que são operacionalizadas por ocasião do recebimento dos recursos, independentemente de decisões de autoridades. A devolução tributária é a transferência resultante da arrecadação de governo de nível superior que poderia ser recolhida pelo governo subnacional; assim, determinada unidade que tem competência para instituir um tributo, ao fazê-lo, deverá destinar parte do valor arrecadado a outra unidade. Tem-se como exemplo desta hipótese, dentre outros, o imposto brasileiro sobre a propriedade territorial rural, cuja competência pertence à União, mas 50% do produto da arrecadação é obrigatoriamente destinado aos municípios onde o imóvel se localiza.

Por seu turno, as transferências redistributivas são entendidas como aquelas que propiciam aos governos recursos que não guardam relação com as bases tributárias de sua jurisdição, em outras palavras, com os tributos que eles próprios poderiam arrecadar. A principal função das transferências redistributivas é operar a redistribuição dos recursos, de modo a atenuar o desequilíbrio de oferta de serviços entre jurisdições. Destacam-se o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Sistema Cota-Parte do ICMS (1/4 apenas), o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundef.

O FPE, cujo objetivo era promover o equilíbrio sócio-econômico entre os estados, encontra-se prejudicado, em grande parte, pelo fato de que o critério de distribuição tornou-se desatualizado, pois não é revisto desde a edição da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, ficando os coeficientes de participação congelados naquele momento. Deste modo, não foram incorporadas as alterações populacionais e as variações da renda *per capita* das regiões ocorridas desde 1989.

O FPM, por sua vez, tem seus coeficientes de participação sistematicamente atualizados, uma vez que sua legislação, ao invés de congelar valores, determina um critério de distribuição com base na população. Entretanto, tal critério favorece municípios de menor porte, prejudicando, conseqüentemente, municípios de médio porte, com problemas de metropolização.

O SUS e o Fundef, embora não tenham a finalidade de reduzir disparidades regionais de poder de gasto, acabam atuando de maneira mais positiva nesse sentido, cumprindo uma finalidade mais redistributiva. Ambos constituem-se fundos que repassam recursos para os governos subnacionais sem nenhuma relação com a proporcionalidade das bases tributárias respectivas. Apresentam, com isto, um maior potencial para reduzir desigualdades, porém a ausência de critérios e de diretrizes mais abrangentes para o conjunto de redistribuição de recursos leva a "resultados aleatórios", uma vez que, em alguns casos, conseguem efetivamente reduzir as desigualdades e em outros criam ou aprofundam as desigualdades existentes.

Quanto à cota-parte dos municípios no ICMS (25% do total do tributo), $\frac{3}{4}$ no mínimo devem ser distribuídos na proporção do valor adicionado e até $\frac{1}{4}$ de acordo com o que dispuser lei estadual. Este peso elevado ao valor adicionado privilegia os municípios mais industrializados, ou seja, quanto maior o grau de desenvolvimento industrial do município, ou mesmo que ele seja a sede de uma única grande empresa (exemplo das refinarias de petróleo), maior será seu índice de participação na arrecadação do ICMS. Considerando que municípios de mesma população, ou até mesmo com população maior e, conseqüentemente, maior demanda por serviços públicos, recebem repasses menores da cota-parte do ICMS, a distribuição dos $\frac{3}{4}$ baseada no valor adicionado mostra-se ineficiente no cumprimento do seu objetivo último, que é a melhoria da capacidade de gasto dos municípios. Em que pese, de modo geral, que os critérios baseados na legislação estadual ($\frac{1}{4}$) tendem a favorecer o interior, a concentração nas capitais não é suficientemente atenuada, o que caracteriza a distribuição do ICMS como uma transferência de caráter mais devolutivo do que redistributivo.

É essencial, portanto, que o sistema de transferências redistributivas baseie-se em um conjunto de critérios bem definidos, pois, a depender da qualidade, clareza e precisão desses critérios, ocorrerá ou não o sucesso do sistema no que tange à redução das desigualdades estruturais. Apesar de óbvia, ressaltamos a importância de se destacar este ponto, pois no caso brasileiro a falta de critérios adequados de

redistribuição e de equalização constitui um dos principais fatores para que o sistema existente não consiga alcançar os resultados esperados.

O terceiro grupo de transferências é constituído pelos fluxos voluntários ou discricionários, que ocorrem quando as transferências de recursos de uma unidade para outra dependem tão-somente de decisões administrativas, vinculadas a critérios não rígidos. Os montantes ou destinações destes recursos são decididos no processo orçamentário anual e resultam de negociações políticas dos governos subnacionais com o governo central.

Em resumo, esta classificação permite evidenciar como a distribuição inicial dos recursos tributários por cada nível de governo é alterada: primeiro pela devolução tributária, em que os recursos de cada governo guardam estreita correlação com o nível de desenvolvimento e a renda gerada em seu espaço econômico, depois pelos fluxos redistributivos, que tendem a ampliar de alguma maneira a capacidade de gasto das regiões menos desenvolvidas e, por último, pelos recursos negociados a cada ano, sob a forma de convênios.

3.5.4 Partilha Vertical e Horizontal de Recursos

Em relação aos entes da federação envolvidos nas transferências, podemos constatar a existência de transferências entre diferentes esferas de governo (partilha vertical) e entre governos de mesma instância (partilha horizontal). Esta partilha de recursos financeiros entre as unidades da federação, também chamada “cooperação”, constitui uma das pedras angulares do moderno federalismo.

No caso brasileiro, a distribuição ou partilha de receitas de origem tributária, constitucionalmente definida, é um exemplo de cooperação vertical entre as unidades federadas, com recursos repassados da União para estados e municípios, bem como de estados para municípios. Não se constata a existência de um sistema de transferências horizontais, como existe de forma clara no sistema alemão. O que mais se aproxima deste conceito, no Brasil, é o Fundef, pois os recursos do Fundo, dentre eles 15% do FPE e do FPM, são distribuídos de acordo com as matrículas nas redes estaduais e municipais de ensino fundamental, levando-se em consideração um valor mínimo anual por aluno, fixado nacionalmente. Isso significa que nem todos os municípios recebem o correspondente ao que contribuíram ao Fundo, assim como há aqueles que recebem mais.

Por fim, outro aspecto a ser considerado, é a transferência de recursos de níveis de governos superiores para os inferiores, que pode envolver diversos graus de condicionalidade quanto à destinação funcional ou setorial dos mesmos. É evidente que este aspecto do sistema é de enorme importância, na medida em que ele afeta um ponto crucial dos sistemas federativos, qual seja, o grau de autonomia dos governos subnacionais.

A federação brasileira apresenta um grau excepcional de autonomia dos governos subnacionais, em particular dos governos municipais. Esta autonomia se manifesta não apenas na regra constitucional que coloca os municípios como governos independentes e autônomos, como também na fragilidade das conexões administrativas e orçamentárias entre estes e os governos estaduais. Isto define um padrão federativo onde as articulações e negociações político-administrativas se dão diretamente entre o Governo Central e cada um dos níveis de governos subnacionais.

Este aspecto peculiar da federação brasileira aumenta a necessidade de mecanismos de coordenação intergovernamental, vertical e horizontal. Entretanto, tais mecanismos inexistem, sendo as relações precárias e conflituosas.

Uma característica importante da federação brasileira é que as regras e critérios para as transferências de recursos entre governos encontram-se definidas na Constituição Federal, ou em legislação complementar, o que dificulta alterações mais frequentes. Critérios rígidos e congelados de partilha não espelham adequadamente o equilíbrio fiscal federativo, uma vez que a realidade econômico-financeira das diversas regiões do país muda com o decorrer do tempo.

A existência de um organismo representativo dos entes da federação para as questões tributárias, onde fossem tomadas as grandes decisões, a exemplo do *Bundesrat* alemão ou mesmo da *Grants Commission* australiana, permitiria revisões periódicas dos critérios de rateio da receita tributária nacional.

4. ANÁLISE COMPARADA

Há diversos aspectos que foram identificados nas federações estudadas e que tem tratamento diferenciado no caso do Brasil. O primeiro deles, extremamente relevante, diz respeito à distribuição de encargos, ponto de partida de qualquer sistema de partilha de recursos. A Alemanha, a Austrália e o Canadá, nações

desenvolvidas, criaram sistemas de equalização fiscal partindo de uma definição prévia das atribuições dos encargos para cada nível de governo, com o objetivo de alcançar um padrão mínimo nacional de serviço público (manutenção do *Welfare State*). Assim ocorre nesses países, mas não no Brasil, onde a preocupação inicial foi com a distribuição das competências tributárias para, a partir daí, definirem-se as atribuições dos encargos.

Além de definidas posteriormente às competências tributárias, as atribuições de encargos são concorrentes entre os três níveis de governo, agravando a confusão em torno desse ponto. Essa situação tem contribuído tanto para superposições quanto para vazios institucionais em muitas áreas, pois as responsabilidades ficam difusas. Para assegurar a necessária harmonia entre a disponibilidade de recursos e as demandas sociais que precisam ser satisfeitas, é fundamental uma definição mais precisa das atribuições de cada ente da federação.

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao sistema de partilha de recursos. Nos países estudados, a partilha de recursos fiscais se dá através de um sistema de equalização que leva em consideração, inicialmente, a capacidade de arrecadação de cada ente federado, e que objetiva garantir um padrão mínimo de gasto público por habitante. Isso não significa que não haja transferências de valores em caráter discricionário, vinculadas a setores específicos, a exemplo das áreas de educação e saúde, bem como a projetos de infra-estrutura. Em compensação, no Brasil tal sistema estruturado de equalização fiscal inexistente. Há apenas um conjunto de fluxos redistributivos, isolados, sem relação com a capacidade arrecadatória do ente.

Por último, observa-se nessas federações um modelo de federalismo cooperativo, em que as diferentes esferas de governo atuam coordenadamente em direção a um objetivo final. Algum grau de competição entre os governos subnacionais sempre existe, mas não de maneira predominante, havendo consensos nas principais decisões de caráter tributário, resultado de um grau de confiança entre os governos. Já no Brasil, a articulação entre os governos é precária, mesmo entre governos de mesma instância.

5. RECOMENDAÇÕES

Alguns aspectos dos países analisados foram destacados para fins de possível aplicação no caso brasileiro. Essas observações estão ordenadas conforme os países foram apresentados no trabalho.

No caso da Alemanha, um primeiro aspecto observado e que poderia ser aproveitado no Brasil seria a existência de pelo menos um imposto compartilhado, cujo percentual de participação de cada ente não fosse tão rigidamente definido (em Constituição Federal, por exemplo), para que pudesse servir de ajuste fino: sempre que a proporção entre receitas e despesas se desenvolver de forma diferenciada entre os níveis de governo.

Outro aspecto, ligado ao primeiro, seria a existência de um órgão misto, nos moldes do Conselho de Planejamento Financeiro alemão, composto pelo Ministro da Fazenda e por todos os Secretários Estaduais de Fazenda, para responder pelo planejamento financeiro dos três níveis de governo: para fazer a avaliação, como descrita no item 1, da relação de cobertura (despesas fundamentais x receitas correntes) em cada ente federado, além do próprio governo federal. A partir dessas projeções, seria feita uma recomendação de mudança nos coeficientes de participação de cada estado, município, ou da própria União, no imposto designado para ser o ajuste fino. Tudo isso a ser aprovado pelo legislativo (Congresso Nacional).

Outra reflexão importante é quanto à fixação dos coeficientes de distribuição desses impostos compartilhados: é preciso um critério de rateio que leve em consideração uma série de dados significativos sobre o ente federado (população, IDH, renda, entre outros), mas que também, de alguma maneira, redistribua os recursos de forma a melhorar os níveis de “bem-estar” dos estados mais pobres, como no caso alemão, em que o IVA tem 25% destinados a esse objetivo. Em verdade, o FPM brasileiro aproxima-se dessa proposta, embora não haja aí nenhum caráter cooperativo horizontal, visto que os impostos que o compõem são de arrecadação federal. O FPE, entretanto, da forma como hoje se apresenta dividido, não tem sequer um critério definido de distribuição, quanto mais um critério “justo”.

Outro ponto importante, que não se restringe à experiência alemã e vale para quase todas as federações que fazem partilha de recursos, é a questão da

competência tributária do IVA. Exatamente pelo seu caráter de tributar a “movimentação” ou “circulação” de bens e serviços dentro do território nacional, o IVA é um imposto com grau de complexidade altíssimo no que diz respeito à atribuição da receita sobre o valor adicionado em cada ente federado. O caso brasileiro constitui-se uma exceção ao que determina a boa doutrina, de que o IVA deve ser federal, ficando o ICMS, como aqui é chamado, a critério dos estados, ou melhor, de competência estadual (no Brasil, essa competência é ampla: legislativa, administrativa e de recebimento, sendo repassada apenas uma pequena parcela, de 25%, para os municípios).

De todos os aspectos da experiência alemã, esse, embora de alta relevância, é o mais improvável de ser adotado no Brasil, devido ao forte caráter político que a Administração Pública possui no país. A competência tributária no Brasil é uma questão de poder.

Talvez o último aspecto relevante do caso alemão a servir de exemplo para o Brasil seja a existência da chamada “ajuda financeira”, cujo objetivo é o “desenvolvimento econômico regional e o nivelamento de oportunidades regionais”. Eis aí a maior lacuna do processo de desenvolvimento econômico brasileiro: a falta de planejamento global para o desenvolvimento, com enfoque regional e participação efetiva da União nesse processo. Em outros tempos, talvez nos anos 50 aos 70, o governo federal brasileiro tenha tido de fato uma proposta de planejamento para o desenvolvimento econômico do país, com enfoque na redução das desigualdades regionais. Tanto é assim que as indústrias de base que compõem nosso parque industrial hoje provêm, quase todas elas, desse período. Hoje, para acabar com a chamada guerra fiscal – único mecanismo que os estados mais pobres encontraram para a atração de investimentos -, há a proposta de um “fundo de desenvolvimento regional”, exatamente para criar condições infra-estruturais de atrair investimentos significativos que mudem a realidade das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

No exemplo australiano, encontramos um processo histórico de reforma tributária que gerou a metodologia de repartição de receitas mais complexa e refinada das federações estudadas. Metodologia que leva em consideração, inclusive, as diferenças de custo na prestação dos serviços públicos. Apesar de sua complexidade, o resultado é um país com 70% de sua população com nível de renda homogêneo. Uma constatação, então, deve ser feita: em algum momento da história

do país, as lideranças políticas decidiram enfrentar, interpretar e calcular as diferenças de desenvolvimento econômico entre as regiões. Esse momento na história da federação brasileira, décadas de 60 e 70, não teve continuidade, como também não surtiu os efeitos esperados, deixando-nos com a mais perversa concentração de renda do mundo. O sistema australiano de repartição das receitas tributárias consegue equalizar a capacidade fiscal e as condições de oferta de serviços públicos das províncias, considerando a receita do imposto sobre valor agregado (GST) e tendo como referência uma receita *standard* nacional. No Brasil, dificilmente conseguiríamos, a curto prazo, a adoção de um sistema tão amplo. Entretanto, a metodologia australiana poderia ser usada como base para o cálculo da receita padrão nacional do ICMS *per capita*, cujo resultado seria útil em um processo de reforma tributária, como também nas decisões de política de desoneração fiscal.

Em relação ao Canadá, uma característica relevante e que resulta em eficiência na administração de conflitos de interesses entre os entes da federação diz respeito ao baixo grau de institucionalização das relações federativas. A própria Constituição não prevê nenhum arranjo formal neste nível, e a federação evoluiu sem chegar a criá-los em momento algum, produzindo acordos flexíveis. Este caráter informal e a dependência de consenso intergovernamental confirmam que a relação de confiança entre os governos é requisito primordial para que se alcancem processos efetivos de ajuste.

Quanto aos acordos de arrecadação e mecanismos da *tax transfer*, que resultam em elevação do grau de autonomia das províncias canadenses na aplicação de recursos, se aplicados ao sistema federativo brasileiro poderiam agravar o problema das desigualdades regionais. Os recursos ficariam concentrados nas regiões mais desenvolvidas, com bases tributárias maiores, beneficiando os estados ricos, pois este é um sistema essencialmente não redistributivo.

Um dos aspectos da federação brasileira que torna mais difícil e limitado o aproveitamento das experiências da federação canadense diz respeito ao elevado grau de autonomia dos governos locais, na dificuldade de se montar um sistema de partilha que opere com três níveis de governo autônomos e onde as atribuições de encargos não são claramente definidas na Constituição. No caso da Índia, conforme anteriormente ressaltado, a competência tributária federal abrange distintas categorias de impostos quanto ao compartilhamento. Dentre essas categorias, há

aquela que abrange impostos de competência federal, mas ficando a arrecadação e administração a cargo dos governos subnacionais, trazendo para tais impostos, como vantagens, o combate à “guerra fiscal” e a uniformização da legislação para todo o território nacional.

Há também as transferências para equalização vertical abrangendo a totalidade das receitas federais. Essa característica do caso indiano apresenta como pontos fortes o fato de evitar o abrandamento do esforço da esfera federal no caso de impostos compartilhados e evitar a necessidade de selecionar estes ou aqueles impostos para fim de transferências.

A revisão periódica do percentual sobre o total das receitas federais a ser destinado à equalização é mais uma característica do sistema indiano que revela vantagens, tais como: (a) evita a rigidez presente no estabelecimento desse percentual em texto constitucional; (b) permite revisão quinzenal baseada em recomendação de comissão supostamente técnica; (c) a transferência vertical, de estados para governos locais, conta, também, com comissões estaduais de cunho técnico, pelo menos em sua concepção inicial.

No entanto, a revisão periódica apresenta como desvantagem a incerteza gerada pela possibilidade de ocorrer redução do percentual a ser destinado para transferências aos governos subnacionais.

A adoção de critérios e pesos para rateio do montante a ser transferido (equalização horizontal) no modelo indiano revela alguns pontos positivos, notadamente no tocante ao peso maior para a fórmula da “distância da renda”, o que favorece os estados mais pobres, e à revisão periódica dos critérios e pesos considerados.

As condicionalidades, como as presentes no caso indiano, ensejam, entre outros aspectos favoráveis, estímulos para que os governos receptores de transferências realizem maior esforço (aumento das receitas próprias no total das receitas) e disciplina fiscal (redução do endividamento).

Diferentemente do Brasil, onde destacam-se fluxos setoriais, em especial para educação (FUNDEF) e saúde (SUS), na Índia nenhum fluxo de recursos relevante está associado a uma função específica e bem definida.

Quanto ao imposto sobre valor adicionado baseado no princípio de destino, trata-se de experiência recente na Índia, incluindo previsão de compensações aos

estados mais desenvolvidos pela perda de suas receitas, cujos resultados convém acompanhar.

A instituição de uma Comissão de Planejamento denota preocupação, no caso da Índia, em reduzir os desequilíbrios regionais, mas sem êxito, até aqui, em alcançar seu objetivo. Entretanto, ressalta a importância, no caso brasileiro, de uma política de desenvolvimento regional.

Já em relação ao Conselho Intergovernamental (primeiro-ministro + primeiros-ministros estaduais + outras autoridades), há necessidade de maiores informações para que se conheça sua atuação e avalie sua efetividade. A princípio, reveste-se de grande importância por constituir-se uma instância para articulação, na Índia, entre as esferas federal e subnacionais. Cabe avaliar alguma instituição nesses moldes para o caso brasileiro.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Fórum Fiscal dos Estados é o espaço apropriado para conhecer experiências internacionais e desenvolver novas abordagens de sistemas federativos, na medida em que se revelarem soluções adequadas às características específicas do caso brasileiro.

Nesse sentido, com base nos estudos realizados, propõe-se um aprofundamento no tema Federalismo Fiscal, buscando, nos aspectos identificados nas demais federações, inspiração para o aperfeiçoamento do sistema de partilhas de recursos e de encargos do Brasil.

Questões como uma nova distribuição de encargos entre níveis de governo, cálculo de uma receita potencial nacional *per capita*, revisão dos critérios de rateio das principais transferências verticais, revisão periódica dos critérios e pesos adotados para os fundos constitucionais, entre outros, são apenas alguns dos aspectos a serem aprofundados.

Finalmente, ainda que bem definidos os mecanismos de funcionamento do sistema federativo fiscal, bem como os espaços de atuação e as responsabilidades de cada ente da federação, é fundamental a cooperação e o sentimento de confiança entre os governos para que processos efetivos de ajuste, com conseqüente redução das desigualdades regionais, sejam alcançados. Esses são requisitos indispensáveis e primordiais para a manutenção do pacto federativo

BIBLIOGRAFIA

BAHL, R. *Implementation rules for fiscal decentralization*. Working Paper 1999 - 1 International Studies Program. Georgia: State University, 1999.

BIRD, R. & SMART, M. “Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing countries”. *World Development*, Vol. XX, N° XX, 2002.

BIRD, R. & SMART, M. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience*. Tax Program Rotman School of Management. University of Toronto. Paper prepared for Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices, Asian Tax and Public Policy Program, Tokyo, Japan: Hitotsubashi University, February 2001.

PRADO, S. *Equalização e Federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

Participantes do Ciclo de Equalização Fiscal:

Mario Sérgio Martins de Castro (AL)
Antônio Carlos Arruda de Azevedo (AL)
Fátima Guerreiro (BA)
Fátima Santos (BA)
Rogério Princhak (BA)
Lourdes M^a Porto Moraes (CE)
Jurandir Gurgel Gondim Filho (CE)
Ivo Cesar Vilela (GO)
Fernando de Castro Fagundes (GO)
Alessandro Melo da Silva (GO)
Rivael de Aguiar Pereira (GO)
Evania Vieira da Costa (GO)
Wieland Silberchneider (MG)
Iara Xavier Pereira (MT)
Paulo Eron S Carvalho (MT)
Áurea Celeste Pinheiro (PA)
Denise Dacier Santos (PA)
Edna Farage (PA)
Maria Roseana Soares (PE)
Nilo Otaviano da Silva Filho (PE)
José da Cruz Lima Júnior (PE)
Paula M^a Bandeira Costamilan (PR)
Marcos Rogério Portes (PR)
Gedalva Baratto (PR)
César Ribeiro Ferreira (PR)
Fádua Kubrusly Cruz (PR)
Ebi Vidal da Rocha (PR)
M^a Alzenete X. Moura (RN)
Edioney Charles Santolin (SC)
Edson Eugenio Peceguini (SP)
Pedro Paulo Cardoso de Mello (SP)