

Finanças federativas: uma abordagem conceitual

*Mauricio C. Coutinho**

Uma série de disputas e tensões tem mantido as finanças federativas brasileiras em evidência. O recrudescimento das guerras fiscais entre os estados, as pendências não resolvidas no seio do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), as barganhas políticas na atribuição de incentivos fiscais, a contestação aos critérios clientelísticos na distribuição de recursos da União – todos esses fatores parecem indicar a existência de uma “crise da federação”,¹ desenvolvida a partir dos anos 80.

Como se sabe, esta “crise” foi acompanhada por uma descentralização das receitas tributárias, iniciada ainda antes de 1982 e consolidada na Constituição de 1988. A elevação dos percentuais de partilha dos tributos da União, em benefício dos estados e municípios, representou, na verdade, a expressão fiscal de um amplo movimento político, acelerado pela restauração das eleições diretas de governadores e prefeitos. Do mesmo modo, as mudanças ocorridas na década de 80 nos mecanismos de financiamento e redistribuição

** Professor livre-docente do Instituto de Economia da UNICAMP.*

¹ Conforme, entre outros, AFFONSO (1995) e SILVA; COSTA (1995).

dos “fundos sociais”, em especial os vinculados à saúde e educação, parecem ter acompanhado o movimento geral de desconcentração.

A revisão constitucional de 1992/93, assim como a preparação de um novo plano de estabilização, trouxe novamente à pauta a temática federativa. Os temas e propostas em debate – substituição do ICMS por um novo imposto sobre o valor adicionado, de responsabilidade da União, revisão dos percentuais de partilha nos Fundos de Participação,² fontes de recursos e modalidades de desembolso no Sistema Unificado de Saúde (SUS), estrutura dos programas de assistência social – são itens do cardápio da crise federativa e, não por acaso, remetem aos pontos-chave da estrutura federativa brasileira, a saber, o sistema de partilhas, a distribuição de competências tributárias e a definição dos encargos das esferas de governo.

O curioso é que o novo debate federativo não tem tido um lastro teórico-normativo sólido. Numa época em que as tentativas de refundamentação do modelo brasileiro de desenvolvimento levam a perspectivas cada vez mais programáticas e ideologizadas, os textos sobre finanças federativas têm adotado um tom pragmático e descritivo. Tanto as análises que destacam as supostas anomalias do modelo federativo brasileiro, à luz da experiência internacional (SHAH, 1990; TANZI, 1992), quanto os trabalhos voltados ao acompanhamento da evolução das receitas e das despesas no pós-88 (REZENDE, 1995), quanto também os apanhados gerais sobre os dilemas da federação e as propostas de reforma (DAIN, 1995) têm sido estritamente descritivos ou, quando propositivos, “realistas”; vale dizer, restritos a sugestões de reforma compatíveis com o aparente equilíbrio real das representações políticas. A ousadia máxima é a sugestão de transferência do ICMS do âmbito dos estados para o da União, uma proposta condizente com as práticas internacionais em impostos sobre o valor adicionado.

Sem ignorar o mérito das abordagens pragmáticas, é preciso reconhecer que o compromisso com a factibilidade das propostas tem toldado a normatividade da análise. Há um abismo entre o atual debate federativo e a teoria das finanças públicas, cujo caráter normativo é incontornável. Mesmo admitindo que os modelos concretos de federação dependem das ambiências históricas, dos sistemas concretos de representação, dos valores sociais, não se pode perder de vista a possibilidade de efetuar uma avaliação categórica do federalismo, à luz dos critérios de racionalidade inerentes à teoria. Em suma, o “realismo” e o bom senso político não suprem a falta de teoria.

O presente trabalho deixa de lado a elaboração de propostas e o pragmatismo implícito a elas, em benefício da possibilidade de

²O que vem sendo feito de modo provisório/permanente pelo Fundo Social de Emergência/Fundo de Estabilização Fiscal.

desenvolver um simples exercício teórico normativo. O pressuposto é o de que pelo menos dois segmentos das finanças federativas comportam uma aplicação frutífera de exercícios de racionalidade: verificação da adequação entre objetivos e instrumentos (tema clássico em economia do setor público); e a própria definição dos objetivos e da natureza do federalismo. Este último segmento, em especial, pode ser submetido a uma reconstrução de traços marcadamente contratualistas, cujo propósito é o estabelecimento de uma estrutura racional de objetivos, em contraste com a qual os instrumentos federativos em uso no Brasil revelarão seu papel efetivo. A finalidade não é negar as características historicamente determinadas dos diversos federalismos, senão, por meio de uma redução teórica, readquirir os meios para efetuar uma análise normativa.

O artigo contém um balanço introdutório e operacional dos instrumentos e objetivos federativos e está subdividido em três seções: dedução dos objetivos (não referida ao caso brasileiro); identificação das principais características do modelo federativo brasileiro, com ênfase nos instrumentos; sumário do confronto entre objetivos e instrumentos.

Objetivos

No âmbito do presente artigo, conferiremos à expressão *objetivos* um significado restrito e operacional, ou seja, aquilo que a sociedade almeja, por meio da ação coletiva (política).³ A federação, por sua vez, será vista como uma regra associativa que: a) implica a preservação de certo grau de autonomia política entre as esferas subnacionais; b) envolve descentralização de funções públicas; c) produz vantagens econômicas e/ou políticas em relação ao Estado unitário e em relação à fragmentação política; d) quase necessariamente requer alguma modalidade de compensação das desigualdades regionais, na forma de transferências de rendimentos, subsídios diferenciados, etc.

A inclusão da compensação de desigualdades no próprio conceito de federação merece um comentário. Existe, em princípio, uma tensão entre as vantagens para todas as unidades e as transferências de renda implícitas na atenuação das desigualdades, dois dos elementos presentes na definição de federação. Na vigência da regra federativa, certas regiões podem manter um saldo líquido negativo permanente de transferências, o que parece colidir com as vantagens gerais pressupostas.

³ *Estamos desconsiderando os problemas de representação (delegação via voto), mas não seria impossível incluí-los na análise.*

A solução desse aparente dilema depende de um entendimento dos elementos racionais das políticas compensatórias. Se considerarmos que todos os membros do grupo federativo obtêm ganhos com a associação (proporcionados por tamanho de mercado, especialização regional, poderio internacional, etc.), e admitirmos que a sustentação política da federação depende de uma homogeneidade básica de padrões de vida e/ou da diminuição das desigualdades regionais, é razoável supor que as transferências de renda de umas a outras unidades subnacionais venham a ser consentidas. As transferências serão vistas como um requisito para a preservação do entendimento federativo e, portanto, um meio de acesso às vantagens associativas.

Dada a definição de federação, quase que por decorrência obtemos uma listagem de objetivos federativos: a) preservação da autonomia e das diferenças, não esquecendo que autonomia implica poder, vale dizer, governo próprio e meios para mantê-lo; b) atenuação das desigualdades regionais; c) distribuição espacialmente não discriminatória dos bens públicos de caráter geral (nacional), a serem providos ou assegurados pela União; d) preservação do mercado nacional unificado e do estímulo à eficiência econômica, o que significa coibir o estabelecimento unilateral de dispositivos fiscais que criem vantagens alocativas territoriais. A federação poderá ser considerada em equilíbrio justamente quando os instrumentos federativos preservarem o delicado arranjo entre autonomia, transferências e vantagens recíprocas; em outras palavras, quando os instrumentos se ajustarem aos objetivos.

A configuração das finanças federativas deve atender a todos os objetivos listados, a começar pela autonomia, um atributo político complexo que envolve o reconhecimento das diferenças e o direito a autogoverno, resguardados os recortes gerais da nacionalidade. A autonomia plena requer o comando sobre tributos economicamente relevantes, pois só eles conferem meios para internalizar as decisões sobre receitas e gastos públicos de âmbito regional ou local. Em contraste com a disponibilidade de tributos próprios, as transferências incondicionais de recursos tributários (partilhas constitucionais não-condicionais) preservam a autonomia das decisões regionais somente até certo ponto, já que a autoridade concedente retém a competência legislativa sobre alíquotas e condições de incidência, definindo assim o montante a ser arrecadado e o ônus tributário de cada cidadão.

A questão decisiva é como conciliar autonomia na imposição do gravame tributário (objetivo 1) com unificação de mercados, livre circulação de mercadorias e fatores, e eficiência alocativa (objetivo 4). Ainda que a Constituição determine claramente as figuras tributárias sob responsabilidade de cada esfera de governo e não dote as entidades

subnacionais da faculdade de tributar na faixa residual, as autoridades podem optar por alíquotas diferenciadas nos tributos sob suas responsabilidades, ou adotar outros expedientes que na prática diferenciam o gravame fiscal entre as regiões. O problema é menos grave quando a diferenciação atinge tributos pouco relevantes e/ou que se aplicam a fatores pouco móveis, como os impostos sobre propriedade imobiliária, mas é significativo se houver circulação de mercadorias e fatores móveis envolvidos, como no caso dos impostos gerais sobre o valor adicionado. Enfim, existe um potencial de conflitos entre a preservação da autonomia fiscal e a constituição de um mercado unificado e tributariamente neutro sob o ponto de vista das decisões alocativas espaciais.

A atenuação das desigualdades regionais é um objetivo que demanda maiores qualificações. Para começar, deve-se distinguir atenuação das desigualdades regionais de atenuação das desigualdades sociais e combate à pobreza, mesmo quando houver correlação entre pobreza e localização territorial. A elevação das condições de vida até certo nível básico pode ser considerada um objetivo nacional, mas não necessariamente federativo; no caso, a política prioritária é atacar a pobreza onde ela se encontra, independentemente de sua inserção territorial. Os programas de combate à pobreza que envolvem transferência de bens e/ou recursos diretamente às pessoas não têm uma natureza propriamente federativa. As administrações de estados e municípios podem ser chamadas a emprestar sua colaboração administrativa a tais transferências, sem que estejam em jogo decisões em seus níveis de governo.⁴

A rigor, o combate às desigualdades sociais sobrepõe-se à agenda das políticas federativas em duas circunstâncias bem definidas. Em primeiro lugar, quando o objetivo é a fixação de uma oferta mínima de certos serviços públicos em todo o território nacional, desde que tais serviços incluam bens públicos providos pelas esferas subnacionais. Em segundo, quando se decide estimular o investimento privado em determinadas regiões, por entender-se ser essa a modalidade adequada de combate às desigualdades sociais e regionais. Nas duas circunstâncias, as decisões serão tomadas no plano da União. Na primeira, a transferência de recursos aos orçamentos subnacionais – um instrumento de diminuição das desigualdades – terá de ser condicionada e mandatária: os recursos estarão vinculados a programas específicos (educação básica, saúde comunitária), a serem desenvolvidos de acordo com padrões federais. Diferentes modalidades de programas podem ser desenhadas para esse fim,⁵ mas o importante é que todas exigem alguma forma de vinculação, neces-

⁴ *Pode haver cooperação administrativa, mas não decisão regional nessa matéria. Um programa de distribuição de leite ou de cestas básicas é um bom exemplo: autoridades regionais e locais podem cooperar na distribuição, sem ter qualquer arbítrio sobre as políticas. Naturalmente, as regiões também podem decidir combater a pobreza em seu território, questão que não é imediatamente federativa.*

⁵ *A União pode criar um fundo voltado a estimular a provisão de serviços definidos (as regiões teriam que pleitear acesso aos fundos mediante projetos, eventualmente em concorrência entre si); a União pode exigir uma contrapartida em recursos próprios, etc.*

sariamente implicando perda de autonomia por parte das unidades beneficiárias. Se a finalidade é o estímulo à oferta de certos serviços básicos ou a estipulação de um piso mínimo de serviços públicos providos subnacionalmente, as transferências incondicionais de recursos não fazem sentido.⁶ Programas sujeitos a barganhas também não atendem aos fins. O critério de acesso aos recursos deve ser absolutamente objetivo, ou seja, logrado mediante projetos a serem posteriormente auditados pela União.

O incentivo regional ao investimento na forma de subsídios e renúncias fiscais, outra modalidade de política federativa, ocasiona uma deliberada torção da neutralidade alocativa territorial, mas é importante observar-se que essa torção será pactada e sujeita a limitações estritas. Em primeiro lugar, por se tratar de um desvio consentido no plano nacional: não cabe à União incluir no rol das decisões os tributos que não lhe são próprios. Em segundo, as entidades subnacionais não podem decidir autonomamente sobre subsídios e isenções, mesmo em sua própria alçada de tributação. Note-se que estados e municípios podem, em nome da autonomia, deliberar sobre isenções e alíquotas em tributos sob seu comando, o que de qualquer maneira representa infração unilateral ao objetivo de manutenção da neutralidade; jamais podem fazê-lo em nome da harmonização regional, pois esta é necessariamente definida por políticas nacionais.⁷ O aparente absurdo de distinguir duas decisões que afinal levam ao mesmo resultado cumpre a finalidade de realçar a diferença marcante e o conflito potencial entre os objetivos federativos de assegurar a autonomia das unidades federadas e combater os desequilíbrios regionais.

Em suma, a análise dos objetivos mostra que o federalismo envolve um balanço crítico entre autonomia, diminuição das desigualdades regionais e preservação da eficiência tributária. Vale destacar que o combate às desigualdades regionais é um predicado nacional e só pode ser levado a cabo por políticas que emanem da União; a autonomia é um predicado das unidades subnacionais, a ser exercida com restrições para não abalar o pressuposto de vantagens gerais. A autonomia levada a extremos colide com os outros objetivos e abala o equilíbrio federativo.

Um exame sumário das bases para a criação de novas unidades federadas pode representar uma aplicação interessante dessa visão de federalismo baseada na racionalidade operativa. Para simplificar, entenderemos por unidades federadas entidades subnacionais com capacidades tributária e de governo próprias.⁸ Deixando de lado os elementos simbólicos,⁹ deve-se admitir que a criação de uma nova entidade, com preservação do equilíbrio federativo, só pode ocorrer se houver vantagens para seus habitantes e para a totalidade da nação.

⁶ As transferências incondicionais tendem a gerar decréscimo da tributação na esfera beneficiária, pois funcionam como uma espécie de deslocamento paralelo da reta de restrições orçamentárias. De qualquer modo, não necessariamente alteram a propensão a dispender recursos no bem visado. Podem "aliviar" os orçamentos dos governos favorecidos, sem gerar as conseqüências esperadas. Ver STIGLITZ (1988).

⁷ As "guerras fiscais" são um resultado do direito à autonomia, embora às vezes sejam deflagradas a pretexto de se perseguir o equilíbrio regional.

⁸ No caso brasileiro, essa definição abrange estados e municípios, o que soa estranho – os municípios passam a ser vistos como entes da federação, com prerrogativas semelhantes às dos estados – mas parece estar de acordo com os preceitos constitucionais.

⁹ Os estados são entes simbólicos. O privilégio do autogoverno emana de uma identidade histórica, antes de mais nada. No entanto, o Brasil tem inovado até nisso, pois vários estados (para não falarmos em municípios) têm sido criados sem qualquer lastro histórico e condições mínimas de sobrevivência administrativa.

A rigor, a criação de uma nova unidade federativa exige dois níveis de consentimento. No primeiro, os cidadãos do território fracionado devem concordar com a conveniência econômica da divisão (considerando vantagens de aglomeração/ descentralização, eficiência administrativa, etc.) e com a repartição dos recursos tributários próprios e a serem transferidos da União. O segundo nível de consentimento envolve as demais unidades federadas. Se houver previsão de transferências adicionais de recursos, a necessidade de consentimento nacional é evidente; porém, ainda que não haja, é preciso que uma apreciação das vantagens e desvantagens econômicas gerais trazidas pela nova territorialidade indique a conveniência do fracionamento. Como não poderia deixar de ser, estende-se à criação de novas unidades a racionalidade que preside os arranjos federativos em geral: um grupo geograficamente definido de cidadãos tem direito à autonomia federativa, mas a totalidade do país (representado pela União) zela pelo equilíbrio regional e aplica regras de uniformização do espaço econômico nacional em benefício da eficiência geral.

Instrumentos das finanças federativas brasileiras

É usual caracterizar as finanças federativas brasileiras pelos principais instrumentos utilizados, que são a estrita divisão de competências tributárias entre as três esferas de governo e o uso de diversas modalidades de partilhas tributárias. Sem se tratar propriamente de um instrumento, a superposição de responsabilidades na execução de programas, ou a indefinição na divisão vertical dos encargos, também representaria uma marca do sistema. Uma apresentação esquemática desses instrumentos, voltada ao estabelecimento de conexões com os objetivos descritos na seção anterior, pode ser útil para entendermos a natureza específica da “crise federativa”.

Distribuição de competências

Nesse aspecto, a Constituição de 1988 apenas reforçou uma trajetória iniciada com as Constituições de 1934 e 1946 (ARAÚJO; HORTA; CONSIDERA, 1973). À União, aos estados e aos municípios competem tributos bem definidos e economicamente relevantes, e os níveis subnacionais de governo exercem com grande liberdade sua autoridade na área fiscal. Sob o ponto de vista da distribuição da capacidade de tributar entre as esferas de governo, a particularidade do modelo brasileiro reside não tanto na especificação

dos tributos que cabem aos governos locais,¹⁰ senão na atribuição aos estados de um poderosíssimo imposto sobre o valor adicionado (ICMS), o que gera duas ordens de dificuldades de coordenação. Em primeiro lugar, a diferenciação de alíquotas e de regimentos administrativos, visando à atração de estabelecimentos, origina “guerras fiscais”. Em segundo, os critérios de repartição do ICMS nas mercadorias vendidas de um estado a outro (ICMS “na fronteira”) geram às vezes um sentimento de “exploração fiscal”, opondo estados produtores e consumidores. Conflitos horizontais à parte, o importante é destacar que estados e municípios têm considerável autonomia no manejo de seus tributos próprios.

Sistema de transferências tributárias

O sistema de transferências reforça a autonomia das decisões de gasto nas esferas subnacionais, já que os principais fundos tributários (Fundos de Participação, ICMS repassado aos municípios) destinam-se a transferências incondicionais, ou seja, efetuadas sem vinculações e sem restrições quanto ao uso. Se levarmos em consideração que o único condicionamento à programação de dispêndios reside hoje no comprometimento orçamentário mínimo com educação, extensivo aos três níveis de governo, concluiremos que as partilhas reforçam a autoridade discricionária de estados e municípios.¹¹

Muitas vezes os analistas reduzem o federalismo – arranjo político envolvendo poder e hierarquias – à sua simples dimensão descentralizadora. Para evitar tal simplificação, é conveniente distinguir transferências constitucionais, cooperação e descentralização. As ações cooperativas, naturais nas situações em que há externalidades interjurisdicionais, envolvem acordos entre poderes. Seu pré-requisito, portanto, é a livre disposição sobre recursos e/ou o comando conjunto sobre fontes de receita, algo fora do escopo do sistema de partilhas constitucionais, as quais, havendo ou não condicionalidades, são instrumentos de organização e, quase sempre, de hierarquização federativa.¹² Vale lembrar que a cooperação é um ato voluntário que pode envolver estados e municípios sem que exista qualquer hierarquia federativa entre eles – como nos casos de programas metropolitanos entre municípios limítrofes e de utilização cooperativa de bacias hidrográficas. Descentralização, por sua vez, é apenas um termo genérico que abrange elementos tão distintos quanto concessões unilaterais, cooperação e transferências vinculadas. As transferências constitucionais de recursos tributários são, sem dúvida, instrumentos federativos, e não de cooperação.

¹⁰ Os municípios têm competência para lançar impostos sobre propriedade urbana e taxas sobre serviços urbanos, o que é usual, mas também operam um imposto sobre serviços, o que é inusual em presença do imposto sobre o valor adicionado. Contudo, o estatuto constitucional dos municípios – prerrogativas, organização da representação política, grande autonomia perante os estados – é elevado no Brasil.

¹¹ Convém reforçar que a autonomia plena é assegurada apenas pelo comando sobre a receita, o que não ocorre com os tributos partilhados. A autoridade discricionária, no caso das partilhas, restringe-se aos gastos.

¹² Supor que as partilhas se devem à “existência de custos e benefícios externos associados a determinado tipo de serviços públicos” (BARRERA; ROARELLI, 1995) é confundir cooperação com partilha.

As transferências tributárias são também um meio para diminuição das desigualdades regionais. No Brasil, as principais transferências constitucionais de recursos da União são expressamente redistributivas, beneficiando os estados e municípios mais pobres e/ou com menor capacidade tributária. Já, a transferência de ICMS aos municípios obedece em grande medida ao critério de valor adicionado na base territorial, não sendo, portanto, propriamente redistributiva.

A fórmula de partilha do Fundo de Participação dos Estados atualmente em vigor favorece abertamente os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto a fórmula do Fundo de Participação dos Municípios favorece os municípios de pequena população, em detrimento das capitais e dos municípios mais populosos. Deixando de lado os critérios redistributivos dos Fundos de Participação e as notórias imperfeições do sistema,¹³ cabe destacar que a concepção implícita aos Fundos é a de preservar a autoridade discricionária de gasto nas unidades beneficiárias. Nada assegura que os recursos colocados nas mãos das autoridades subnacionais sejam suficientes para dotar as unidades beneficiárias de condições mínimas para a provisão de bens públicos em sua área de atribuição, ou que as transferências não ocasionem subtributação, ou ainda que a elasticidade da despesa em serviços básicos (em relação ao montante disponível de recursos) não seja inferior à unidade. Enfim, por se basearem em uma aproximação grosseira a critérios de *fiscal capability*,¹⁴ as transferências podem deslocar a captação de recursos próprios. De todo modo, como é trivial em transferências incondicionais, elas não garantem as prioridades federativas dos gastos.

As transferências tributárias não-constitucionais ou não especificadas em normas legais têm um caráter distinto. Os fundos formados por contribuições sociais são a fonte por excelência dessas políticas não-normatizadas, exercendo um impacto considerável na estrutura federativa brasileira, tanto pelo volume de recursos envolvidos, quanto por constituírem um dos campos preferenciais para o uso de um critério especial de transferências: a barganha.

Os principais fundos alimentadores de repasses não-normatizados são o FNDE (que redistribui parte dos recursos do salário-educação), os fundos administrados pelo Ministério de Saúde e os Fundos de Assistência Social (FPAS). Uma parte dos desembolsos do FNDE é incondicional e obedece a critérios redistributivos objetivos, enquanto outra é sujeita a deliberações infralegais, vale

¹³ *As fórmulas de partilha do FPE e do FPM estimulam a criação de novos municípios e introduzem uma grande desigualdade horizontal (entre municípios e estados em iguais condições econômicas) na disponibilidade de recursos tributários per capita. Ver a respeito SHAH (1994) e CASTRO; VILLELA.*

¹⁴ *Os valores são distribuídos em proporção direta à população e inversa à renda per capita, garantidas as cotas regionais (no caso do FPE) e as cotas que diferenciam municípios da capital, do interior e, no conjunto destes, municípios mais e menos populosos (BARRERA; ROARELLI, 1995; CASTRO; VILLELA).*

dizer, os repasses são regidos por acordos não-normatizados entre a União e os municípios. A mesma ausência de normatização se aplica aos desembolsos em assistência social do FPAS. Os recursos do Ministério da Saúde, por sua vez, alimentam uma mescla complexa de transferências, em que uma parcela vai diretamente às mãos dos hospitais e clínicas prestadoras de serviços,¹⁵ enquanto outra é direcionada aos programas de assistência médica de estados e municípios, ou aos programas da União executados em caráter de delegação ou cooperação pelas autoridades locais.¹⁶

Sumariando, os gastos sociais envolvem ações cooperativas, transferências incondicionais similares às dos Fundos de Participação, delegações de funções com repasse dos recursos correspondentes (parcerias), operações não-normatizadas (“negociadas”).¹⁷ Nestas últimas, ao contrário do que ocorre com as partilhas constitucionais, há ampla margem para o arbítrio da União.

Deve-se notar que o problema aqui não é a condicionalidade ou a incondicionalidade das transferências, como ocorre com as partilhas tributárias. As transferências de recursos dos Fundos Sociais são sempre condicionais: os recursos do FNDE dirigem-se necessariamente à educação, os do SUS estão ligados à prestação de serviços médicos, etc. A questão crucial não é a desvinculação às finalidades, mas a freqüente substituição dos critérios objetivos pela barganha.

Concorrência na execução dos programas

A concorrência não representa propriamente um instrumento, mas reforça certas características do federalismo brasileiro. As áreas-padrão são saúde e educação, embora na provisão de infra-estrutura (construção de estradas é um bom exemplo) também haja superposição de tarefas. A ausência de delimitações legais de encargos ou a não efetividade das existentes (educação) estimula um jogo político em que cada governo local ou unidade da federação procura eximir-se da prestação de um serviço, na expectativa de que outro nível de governo venha a suprir a omissão. Também nessas situações instaura-se a barganha entre as autoridades de territórios onde se aloja o gasto público e a(s) autoridade(s) prestadora(s) do serviço, em detrimento da autonomia.

Sem desmerecer a relevância das transferências constitucionais e dos fundos sociais, é necessário considerar que o sistema federativo brasileiro dispõe de meios menos convencionais para o exercício de políticas federativas, que nem sempre são reconhecidos. Pelo menos dois desses meios federativos não-convencionais merecem menção, somando-se aos descritos anteriormente.

¹⁵ Ou seja, há uma mera transferência a um destinatário final privado, mesmo quando os recursos passam pelas Secretarias de Saúde estaduais ou municipais.

¹⁶ Há uma complexa rede de transferências na área da saúde, pois aí estão localizados tanto programas anteriormente executados pela previdência social (quer dizer, seguro social) quanto atividades típicas governamentais, como controle de endemias, vacinação, etc. Os programas de natureza originariamente securitária, por sua vez, são executados por agentes privados conveniados e entidades públicas, atuando concorrencialmente. Em um caso, teríamos transferências a prestadores finais de serviços e, no outro, um misto de transferência a prestadores finais e transferências intergovernamentais. Uma análise detalhada da natureza federativa dos programas de saúde requereria um artigo à parte. Boa descrição pode ser encontrada em MEDICI (1996).

¹⁷ Naturalmente, estamos deixando de considerar as transferências previdenciárias aos indivíduos, porque as mesmas não têm caráter federativo.

a) crédito público dirigido às atividades governamentais

O crédito público é um dos principais instrumentos federativos brasileiros. Como se sabe, ao menos desde a década de 50 as instituições federais – BNDE, BNH, Caixa Econômica Federal – vêm concedendo crédito a programas públicos, executados por entidades da administração centralizada ou descentralizada. Os financiamentos privilegiam projetos em infra-estrutura econômica (energia elétrica, saneamento básico) mas também atendem aos “investimentos sociais”, em áreas como saúde, previdência e educação.

Dois fatores transformam o crédito público em um instrumento federativo. Em primeiro lugar, há transferências entre as esferas de governo em que o credor é a União (ou os diversos fundos da União constituídos com recursos fiscais e parafiscais) e os devedores são os estados e municípios. Em segundo lugar, os créditos quase sempre implicam subsídio, seja de forma imediata, através de taxas de juros contratuais favorecidas,¹⁸ ou mediata, através da expectativa de rolagem dos compromissos em condições favorecidas. Apesar de o favorecimento da rolagem não ser um quesito contratual, cria-se a expectativa de que venha a ocorrer, sob o argumento de que o devedor não pode ter estrangulada sua capacidade de pagamentos e de prestação dos serviços públicos regulamentares (o devedor é o “Estado”, tem prerrogativas constitucionais).

Uma oferta de crédito perfeitamente elástica e um custo de oportunidade para o credor, que não envolvesse a possibilidade de subsídio ou *défault*, excluiriam o crédito público do capítulo das finanças federativas. No caso, teríamos apenas uma antecipação convencional de recursos, estritamente limitada pela capacidade de solvência das entidades devedoras ou, o que no limite é o mesmo, pela evolução das receitas tributárias próprias e das transferências tributárias constitucionais. Não é a transferência de recursos entre os níveis de governo que define o componente federativo dessas políticas, e sim a existência de racionamento de crédito e de controle sobre as taxas de juro efetivas, além das condições de rolagem politicamente indeterminadas. Existe “negociação” porque o crédito transformou-se, impropriamente, em instrumento federativo.

b) localização territorial dos gastos gerais da União

A localização dos gastos da União é outro instrumento atípico de políticas federativas. Em princípio, programas de interesse geral, envolvendo bens públicos de caráter nacional, devem ter um

¹⁸ *Muito frequentes quando a inflação é elevada e os sistemas de indexação são imperfeitos.*

tratamento distinto dos programas de estímulo às economias regionais. No primeiro grupo, a prioridade dos gastos obedece a uma escala declinante de taxas de retorno ou metas de cobertura social, sem considerações regionais; no segundo, os critérios de aprovação são outros e propositadamente distorsivos. Sabemos, no entanto, que muitos projetos gerais de investimentos ou até mesmo projetos que comprometem os fluxos futuros de gasto corrente (estradas, escolas, hospitais) têm sua escolha locacional afetada por fatores políticos. Sob o ponto de vista das autoridades subnacionais, a barganha objetiva a desoneração dos orçamentos locais (se os gastos forem concorrentes), a elevação do nível de emprego na região, os efeitos de encadeamento econômico, etc. A autoridade federal, por sua vez, tem nesse instrumento um meio para a obtenção de acordos políticos favoráveis no Congresso.

Cabe ressaltar que a barganha pela localização dos gastos públicos da União não pode ser confundida com o uso de instrumentos federativos assumidos enquanto tal. Zonas francas, subsídios a investimento em regiões atrasadas e crédito com orientação regional resultam, em princípio, de políticas nacionais que passaram por deliberação aberta e específica. As distorções são assumidas pela lei, em nome de um bem público, qual seja, a homogeneidade federativa. Se os programas de estímulo regional são normatizados, não favorecem as barganhas¹⁹ nem diminuem ou acrescem a autonomia das entidades subnacionais favorecidas.

Instrumentos e objetivos: conclusões

Na segunda seção deste artigo, vimos que o equilíbrio federativo envolve tensões entre a autonomia e as transferências de recursos voltadas à harmonização regional, e entre a autonomia e a manutenção da neutralidade alocativa territorial. Além disso, o equilíbrio implica um comportamento não-discriminatório na distribuição regional de bens públicos, embora admita as distorções na neutralidade alocativa, provocadas pelos incentivos às regiões atrasadas, sob certas condições.

Por sua vez, os instrumentos federativos presentes no sistema brasileiro de finanças públicas (incluindo operações de empréstimo lastreadas no Tesouro ou nos fundos patrimoniais) operam nos seguintes termos:

- os estados e municípios dispõem de uma base impositiva bem definida, voltada à garantia de sua autonomia.²⁰
- o principal instrumento de transferência de recursos da União para os estados, e dos estados para o município,

¹⁹ Naturalmente, não estamos tratando das barganhas que conduzem à implantação da lei, e sim da operação corrente dos programas, sob a lei. A criação de zonas francas e subsídios regionais oferece um dos espetáculos mais expressivos de logrolling na política brasileira.

²⁰ O que não impede que grande parte dos estados tenha nas transferências constitucionais da União uma fonte de recursos mais significativa que suas arrecadações próprias. Em muito maior proporção, os municípios são dependentes das partilhas tributárias. Ver a respeito COUTINHO (1996).

são as partilhas incondicionais. Vale dizer, o instrumento redistributivo está direcionado não à implantação de programas específicos de redução da desigualdade regional, mas ao reforço dos recursos discricionariamente controlados pelas entidades receptoras.

- as transferências dirigidas a programas específicos (com algumas exceções nas áreas de saúde e educação) são objeto de barganha política, ao invés de passarem por critérios normatizados.²¹
- a alocação territorial dos gastos da União, assim como a alocação territorial dos gastos dos estados nos municípios, passa por barganha política.
- negociações extracontratuais, que flexibilizam taxas de retorno e prazos de amortização, convertem o crédito público em um instrumento federativo submetido a intensa barganha política.

Em suma, os instrumentos têm uma lógica tortuosa. A grande autonomia no comando sobre os tributos próprios não impede que a maior parte das unidades não obtenha desta fonte os principais meios para o custeio da máquina administrativa; a intensa utilização de transferências não significa que prevaleçam critérios de nivelamento regional determinados no plano nacional; o uso da barganha política como critério alocativo e de definição das transferências e do crédito público indica que a autonomia opera em bases muito restritas, a despeito da generosa definição constitucional de competências tributárias.

Nessas condições, às tensões próprias aos sistemas federativos somam-se conflitos e negociações intermináveis inerentes ao método da barganha. Tanto as barganhas quanto as transferências incondicionais substituem as análises de mérito dos projetos, um elemento essencial para a redistribuição de recursos e a legitimação dos sistemas redistributivos. A exacerbação da autonomia no uso dos tributos próprios abala a neutralidade alocativa territorial e diminui a eficiência geral do sistema. Barganha, ausência de legitimação redistributiva e ineficiência do regime tributário bloqueiam a obtenção de equilíbrio federativo. A “crise federativa” brasileira excede em muito as tensões implícitas a qualquer regime federativo: os instrumentos utilizados não permitem que se alcance equilíbrio, em qualquer circunstância.

²¹ *Até mesmo a definição do volume de autorizações para internação hospitalar na rede conveniada ao SUS pode ser objeto de barganha. (MEDICI, 1996) A transformação de um programa de previdência pública em instrumento federativo e, mais ainda, regido por barganhas, é uma espécie de caso extremo de incompatibilidade entre objetivos e meios.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AFFONSO, Rui de Britto Álvares (1995). A federação no Brasil : impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Coord.). **A federação em perspectiva : ensaios selecionados**. São Paulo : FUNDAP. p.57-75.
- 2 ARAÚJO, Aloisio Barboza de; HORTA, Maria Helena T. Tasques; CONSIDERA, Claudio (1973). **Transferências de impostos aos estados e municípios**. Rio de Janeiro : IPEA/INPES. (Relatório de pesquisa, 16).
- 3 BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros (1995). Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo : FUNDAP : Ed. da UNESP. p.129-160.
- 4 CASTRO, F.; VILLELA, L. **Relatórios técnicos CERF**. Recife : s.n., s.d.
- 5 COUTINHO, M. (1996). **Brazilian tax structure : federalism and inflation**. London : ILAS.
- 6 DAIN, Sulamis (1995). **Visões equivocadas de uma reforma prematura**. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo : FUNDAP : Ed. da UNESP. p.43-74.
- 7 MEDICI, André Cezar (1996). **Descentralização e gastos em saúde no Brasil**. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo : FUNDAP. p.297-376.
- 8 REZENDE, Fernando (1995). **O financiamento das políticas públicas : problemas atuais**. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva : ensaios selecionados**. São Paulo : FUNDAP. p.241-259.
- 9 SHAH, A. (1990). **The new fiscal federalism in Brazil**. Washington : World Bank.
- 10 SHAH, A. (1994). **The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies**. Washington : World Bank.
- 11 SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral (1995). **Descentralização e crise da federação**. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva : ensaios selecionados**. São Paulo : FUNDAP.
- 12 STIGLITZ, J. (1988). **Economics of the public sector**. New York : Norton.
- 13 TANZI, V. (1992). **Brazil: issues for fundamental tax reform**. Washington : IMF.