

ANÁLISE DO SISTEMA FISCAL BRASILEIRO:
TRIBUTAÇÃO *versus* TRANSFERÊNCIAS
INTERGOVERNAMENTAIS

Pedro Jorge Ramos Vianna
Professor Titular da UFC

Segunda versão

Fortaleza, novembro de 2006

1. INTRODUÇÃO	5
PARTE I	
A BASE TEÓRICA	
2. O QUE É FEDERALISMO	10
2.1. Conceitos Básicos	10
2.2. Os Tipos de Estados Quanto à sua Intervenção no Campo Socioeconômico	14
2.3. O Estado Federal ou o Sistema Federalista de Organização dos Estados	16
2.4. As Teorias de Estado e as Escolas Econômicas	19
2.5. Alguns Comentários Adicionais	25
3. OS PRINCÍPIOS DE TRIBUTAÇÃO	28
4. ASPECTOS TEÓRICOS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	31
4.1. As Justificativas para as Transferências Intergovernamentais	42
4.2. Governo Doador: Federal ou Estadual?	44
4.3. Parâmetros Determinantes das Transferências Intergovernamentais	
4.3.1. O Coeficiente do Desequilíbrio Fiscal Vertical	63
4.3.2. O Coeficiente de Capacidade Fiscal	65
4.3.3. O Coeficiente de Equalização de Necessidade de Gastos	
5. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: ASPECTOS METODOLÓGICOS	48
5.1. As Transferências Via Competência Tributária Partilhada	48
5.2. As Formas de Partilha Fiscal	
5.2.1. A Partilha Tributária via “Formulada Distância Fiscal”	
5.2.2. A Partilha Tributária via “Fórmula do Inverso da Renda”	

PARTE II

O FEDERALISMO BRASILEIRO	70
6. O SISTEMA FISCAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	71
6.1. Introdução	71
6.2. Breve Histórico do Sistema Fiscal Constitucional Brasileiro	72
6.2.1. A Constituição de 1824	72
6.2.2. A Constituição de 1891	73
6.2.3. A Constituição de 1934	76
6.2.4. A Constituição de 1937	76
6.2.5. A Constituição de 1946	77
6.2.6. A Emenda Constitucional de 1965	79
6.2.6.1. Breves Comentários	79
6.2.6.2. O Sistema Fiscal do Valor Adicionado no Brasil	82
6.2.7. A Constituição de 1967	86
6.2.8. A Constituição de 1988	88
6.3. O Dilema do Sistema Fiscal Brasileiro	91
6.4. O Sistema Fiscal Brasileiro na Atualidade	92
6.4.1. O Sistema Fiscal Brasileiro é um bom Sistema Fiscal?	94
6.4.2. O Tamanho do Sistema Fiscal Brasileiro	97
7. AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL	110
7.1. Transferências Federais para Estados e Municípios	113
7.1.1. Transferências Intergovernamentais Constitucionais/ Legais	113
7.1.2. Transferências Intergovernamentais via Competência Partilhada ou por Compensação Financeira	114
7.2. Transferências Estaduais para os Municípios	119
7.3. As Metodologias para as Transferências Federais: Fundos Constitucionais	120
7.3.1. A Metodologia de Transferência de Recursos via FPE	121

7.3.1.1. A Quantificação das Transferências via FPE	122
7.3.2. A Metodologia de Transferência de Recursos via FPM	125
7.3.2.1. A Metodologia para os Municípios do Interior	125
7.3.2.2. A Metodologia para os Municípios das Capitais	127
7.3.2.3. A Quantificação das Transferências via FPM	129
7.3.3. A Metodologia de Transferência, via FUNDEF	132
7.3.4. A Metodologia de Transferência, via CIDE	133
7.3.5. A Metodologia de Transferência, via FPEX	134
8. MEDIDA DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS: O CASO DO CEARÁ	136
8.1. As Transferências Federais para o Governo Estadual	136
8.2. As Transferências da União e do Estado do Ceará para os Municípios Cearenses <i>versus</i> Arrecadação Municipal	140
8.3. Transferências Federais para o Ceará <i>versus</i> Metodologias	
9. CONCLUSÕES	156
BIBLIOGRAFIA	158
ANEXOS	
ANEXO A – IMPOSTOS: SIGNIFICADO DAS SIGLAS	
ANEXO B - FÓRMULAS ANALÍTICAS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: AUSTRÁLIA, CANADÁ, INDIA E ALEMANHA	
ANEXO C - OS SISTEMAS FISCAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	
ANEXO D - TAXAS ANUAIS DE INFLAÇÃO NO BRASIL	
ANEXO E - OS PRINCIPAIS TRIBUTOS EXISTENTES NO BRASIL EM 2006	

1. INTRODUÇÃO

A análise de qualquer sistema fiscal, em qualquer país, exige, necessariamente, o conhecimento da Constituição do país que se está estudando. Isto porque independentemente da formação do país ou do tipo de governo, o sistema fiscal sempre é objeto da Carta Magna da nação.

Como veremos adiante, se temos um país unitário, o sistema fiscal pode ser bastante simples. Se, entretanto, este país é um país federativo ou uma confederação, tal necessidade se avoluma.

Por outro lado, qualquer sistema fiscal de hoje é fruto de muitas mutações ao longo do tempo. Assim, às vezes se torna necessário uma análise retrospectiva para que se tenha uma visão atual alicerçada na história, na teoria e no factual.

No caso do presente trabalho, como se tem como foco de análise a República Federativa do Brasil, tratando, portanto, de um ente federativo e com uma série de mudanças em sua Carta Magna ao longo do tempo, essa análise retrospectiva se faz da mais absoluta necessidade.

Portanto, é seguindo essa linha de raciocínio que desenvolveremos esse trabalho, começando com uma pequena digressão sobre a história das Constituições brasileiras.

A história das Constituições do Brasil mostra que ao longo da existência do Brasil como nação independente, o País já conviveu com 7 períodos constitucionais e um período de exceção (período da existência do famigerado AI-5).

O processo histórico brasileiro, mostra que algumas dessas Constituições tiveram vida longa; outras, efêmeras. No Quadro 1, a seguir, mostramos a longevidade desses diplomas legais.

QUADRO 1
A DURAÇÃO TEMPORAL DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

CONSTITUIÇÃO	INÍCIO DE VIGÊNCIA	FIM DE VIGÊNCIA	NÚMERO DE EMENDAS	DURAÇÃO
IMPÉRIO	1824	1889	1	65 ANOS
REPÚBLICA	1891	1930	1	40 ANOS
REVOLUÇÃO DE 1930	1934	1937	1	3 ANOS
ESTADO NOVO	1937	1945	21	8 ANOS
NOVA REPÚBLICA	1946	1967	27	21 ANOS
REVOLUÇÃO DE 1964	1967	1969	-	2 ANOS
ATO INSTITUCIONAL Nº 5	1969	1987	26	18 ANOS
REDEMOCRATIZAÇÃO*	1988	-	52**	-

Fonte: Nogueira, Octaciano; “A Constituição de 1824”. Em Constituições Brasileiras. Vol. I. Senado Federal. Brasília, 1999.

* Ainda vigente.

** Até a Emenda Constitucional nº 52, de 08 de março de 2006.

É importante salientar que a primeira Constituição do Brasil não estabelecia qualquer sistema fiscal. Na verdade os aspectos fiscais-orçamentários-financeiros da Nação praticamente não eram tratados na nossa primeira Carta Magna. Em item posterior voltaremos a este assunto.

De fato, o problema fiscal só começou a figurar como uma questão política e econômica no País, com a Proclamação da República, em 1889, quando o Brasil passou a ser uma República Federativa.

Ao longo dos anos de vida republicana no Brasil, o sistema fiscal brasileiro passou por grandes modificações, tendo seu ponto inicial na promulgação da primeira Constituição Federal do Brasil: a Constituição Federal de 1891.

A partir desse momento foi preciso estabelecer as fontes de recursos para a União, para os Estados e para os Municípios.

Conforme será visto no desenrolar deste trabalho, em todos os períodos constitucionais que estiveram em vigor no Brasil, o espectro foi sempre de uma possível modificação no sistema fiscal (principalmente tributário). É claro que a dinâmica econômica e social de qualquer nação exige, de vez em quando, modificações em seus contratos institucionais. Entretanto, no caso do Brasil, este não é o primeiro problema. O problema crucial é que o País nunca teve um sistema fiscal adequado, qualquer que seja o período constitucional que se analise.

O principal problema aqui é que, normalmente, os legisladores se preocupam quase tão-somente com a problemática arrecadatória, deixando de lado os aspectos econômicos envolvidos intrinsecamente na instituição de qualquer tributo. Assim, tão logo qualquer Constituição é promulgada já começam as “démarches” para modificar o sistema fiscal institucionalizado. Qual o porquê deste fenômeno?

O presente trabalho tenta desvendar esta característica peculiar da economia nacional. Assim, serão analisados os diversos aspectos do sistema fiscal brasileiro em sua dinâmica de desenvolvimento histórico, apresentando, para cada Constituição promulgada, a divisão de competências entre os três níveis de governo, bem como enfatizando as características de cada tributo, quanto à caracterização de exclusividade e de compartilhamento, por nível de governo.

Este trabalho está dividido em duas partes distintas: a primeira diz respeito aos aspectos teóricos envolvidos em todo sistema fiscal, principalmente para aqueles sistemas fiscais adotados por países federativos. A segunda parte, trata do sistema fiscal brasileiro em seu sentido histórico e operacional, mormente nos seus aspectos tributários e das transferências intergovernamentais.

Dentro deste enfoque, a primeira parte se constitui de cinco capítulos, assim, distribuídos: o Capítulo 2 trata do conceito de federalismo; o terceiro, dos princípios constitucionais tributários. No quarto Capítulo são discutidos os aspectos teóricos das transferências intergovernamentais. No Capítulo 5, são apresentados os diversos aspectos envolvidos nessa questão.

A parte 2, constituída dos Capítulos 6 , 7 e 8, trata da análise do sistema fiscal brasileiro. Primeiro, analisando-o através do que tratam as diversas Constituições promulgadas no País no que diz respeito às competências tributárias (Capítulo 6), bem como das metodologias de transferências intergovernamentais (Capítulo 7). No Capítulo 8 é apresentada a análise do caso do Estado do Ceará, com o objetivo de medir o impacto que as transferências federais têm sobre as finanças estaduais.

Para finalizar este trabalho são apresentadas no Capítulo 9, as Conclusões a que chegamos, dada a análise precedente.

PARTE I

A BASE TEÓRICA

2. O QUE É FEDERALISMO

2.1. Conceitos Básicos

Para termos uma idéia mais precisa do que está envolvido em um estudo que pretende analisar o sistema fiscal de qualquer país, mormente o problema das transferências intergovernamentais em um país federativo, vamos, neste Capítulo, discutir um pouco alguns conceitos que são de grande importância para o entendimento do problema.

A princípio, temos três conjuntos que estão interligados e que, às vezes, podem ser mal interpretados ou até confundidos entre si. Referimo-nos aos conceitos de Nação, Estado e Governo.

Por outro lado, existem, ainda outros conceitos que dizem da essência da formação do Estado, do tipo de Governo e do caráter político da nacionalidade.

Por motivos didáticos, vamos começar nossa discussão pelos conceitos fundamentais.

De início, temos o conceito de Nação.

De acordo com os ensinamentos de Bonavides (1) e Bobbio (2), a Nação é um ente apenas subjetivo, pois diz respeito às características históricas e culturais de um povo, onde os valores essenciais repousam na tradição e no respeito aos antepassados. O legado dos antepassados é a herança básica de uma “Nação”. Assim, para a existência de uma Nação é necessário tão-somente a existência de um povo e o culto às suas tradições.

A Nação, portanto, é um ser etéreo, sem corpo ou formação institucional, sem território e governo, sem opressores e oprimidos. É apenas povo e tradição.

Nessa nossa “hierarquia” de conceitos temos como segundo conceito fundamental, no que diz respeito a este aspecto, o conceito de Estado. Aqui, outros aspectos se agregam ao populacional, cultural ou étnico: o territorial e o jurídico, constituindo, assim, o Estado. A existência de um Estado pressupõe, portanto, uma área delimitada, finita, específica e reconhecida por outros povos. O Estado, assim, é a representação jurídica de um povo (ou povos), habitantes de um determinado território. Por ser uma representação jurídica, para ser válida, ela tem que ser aceita por outros povos ou Estados. Ele (Estado) tem, portanto, como pressuposto básico de sua existência, a soberania, a não subordinação a qualquer outro Estado e o reconhecimento dos outros povos.

Desta forma, para termos um Estado devemos ter: um povo (ou um aglomerado de povos), um território, e uma formação jurídica reconhecida – o que lhe permite ser um ente soberano.

Mas para que essa representação jurídica seja efetiva, há de ter quem a represente, quem tenha “procuração” (dada ou usurpada) do povo para representá-lo. Este “quem” é o Governo. E aqui temos o terceiro conceito fundamental. Assim, um Governo nada mais é do que o “gerente”, o “supervisor”, o “diretor” ou o “representante” de um povo “x”, que habita o território “y” e que é reconhecido por toda a comunidade exterior (ou, pelo menos, por sua maioria).

Este “representante”, entretanto, pode ser “qualificado” (titulado) de várias maneiras, a partir da outorga que lhe é feita pelo povo (ativa ou passiva, mas sempre uma outorga).

Assim, esta outorga pode ser de “rei”. O Governo é, então, exercido por um “rei”, e o Estado tem a forma de Governo, chamada “reinado”. Se a outorga for de “imperador”, temos que o Chefe de Governo é um “imperador”, e a forma de Governo é “império”. “Rei” ou “Imperador” têm um sinônimo comum, chamado “monarca”, e a forma de Governo, “monarquia”.

Se, por outro lado, a outorga for de “presidente”, temos o “presidente” como Chefe de Governo, e o sistema é chamado de “presidencialista”. Neste caso, dizemos que o “presidente” é o Chefe de Governo e o Chefe de Estado. Se, no entanto, esses “poderes” forem exercidos por pessoas diferentes, é porque o sistema de Governo é “parlamentarista”. E aí, temos o “presidente” como chefe de Estado e o “premier” ou “chanceler” ou “primeiro ministro”, como Chefe de Governo. Em qualquer, dos casos, a forma de governo é chamada de “República”.

Também, pode-se ter a usurpação da outorga do poder. Aqui o “ditador” se apodera da chefia do governo. A outorga é passiva, é dada por omissão do povo. Neste caso temos um sistema de Governo “ditatorial”.

Pelo que foi dito acima, o “Governo” sempre é representado pelo “Chefe de Governo”. Este “chefe”, então, pode enfeixar todos os poderes do Governo e aí temos que ele é o “poder absoluto”, e a forma de Governo é “absolutista”. Isto pode se verificar tanto na monarquia quanto na ditadura. Mas pode acontecer que o “Chefe de Governo” não detenha esse “poder absoluto”. Ele é obrigado a partilhar o poder com uns poucos ou com muitos concidadãos. No primeiro caso, temos a “oligarquia”; no segundo, a “democracia”.

Vale chamar a atenção que mesmo no caso de um reino ou império, a forma de governo pode ser “parlamentarista”. Neste caso, o rei é o Chefe de Estado e o primeiro ministro é o Chefe de Governo.

Se quisermos resumir as formas de Governo, a partir do estabelecido por Aristóteles (3), Jean Bodin (4), Maquiavel (5) e Montesquieu (6) podemos fazê-lo através do Quadro 2.

QUADRO 2

Formas de Governo

Quem Governa ?	Como Governa ?	
	Bem	Mal
Um	Monarquia	Tirania
Poucos	Aristocracia	Oligarquia
Muitos	Democracia Poliarquia Timocracia	Oclocracia Anarquia

Assim, as formas de Governo, como pensadas por Aristóteles, seriam, de forma genérica, seis. Mas se tomarmos as subdivisões da Democracia e da Oclocracia, passamos para nove. Finalmente, se tomarmos todos os tipos de Governo porque já passaram os povos (ver Quadro 3), obtemos dezoito diferentes tipos de Governo.

QUADRO 3
FORMAS DE GOVERNO

Formas de Governo				Poder			
Monarquia	Governo de um só ou de dois	Monarquia segundo as leis	De um só	Hereditário	Absoluto (monarquia absoluta)	1	
			-	-	Restrito (monarquia heróica)	2	
			-	Vitalício	- (generelato vitalício)	3	
			-	Hereditário	Despótico (monarquia bárbara)	4	
		Tiranía sem Leis	-	Vitalício	Regular em sua investidura (Aisymnetia)	5	
			-	-	Despótico (tiranía)	6	
República	Governo de uma minoria	Oligarquia ou plutocracia	De alguns	Hereditário	Despótico (politiranía)	7	
			Da minoria	Renda consid.	Cargos hereditários (oligarquia)	8	
			-	Renda alta	Cargos cooptados (oligarquia)	9	
			-	Renda média	Cargos eletivos (oligarquia)	10	
		Aristocracia ou república	-	-	Queda para a riqueza (república oligarquica)	11	
			-	-	Mérito tão considerado quanto a riqueza (república aristocrática)	12	
			Da Maioria	-	Equilíbrio Riqueza Virtude Número Mistura princípios leis técnicas (república democrática)	13	
			-	Censo módico e sorteio (democracia)	14		
		Governo de uma maioria	Democracia	-	Sem censo de eleitorado; censo de elegibilidade (democracia)	15	
				-	Nenhum censo nem pagamento de função (democracia)	16	
				-	Nenhum censo, mas pagamento de função	Igualdade dos direitos (democracia)	17
						Tiranía de fato da peble (demagogia)	18

2.2. Os Tipos de Estados Quanto à sua Intervenção no Campo Sócioeconômico

Após essa pequena digressão sobre os diversos conceitos fundamentais da organização dos povos, voltemos, agora, ao conceito de Estado, para analisar seu papel no campo socioeconômico.

Como foi visto, o Estado é um ente jurídico e como ente jurídico (pessoa jurídica) ele exerce importantes funções nos sistemas socioeconômicos.

A depender do grau de sua influência naqueles campos, o Estado pode ser classificado como: Estado Liberal; Estado do Bem-Estar Social; Estado Intervencionista e Estado Socialista.

Aqui as distinções nos conceitos estão diretamente ligadas ao grau de intervenção do Estado (o ente jurídico como ente econômico) na economia.

Assim, o Estado Liberal ocorre quando o Estado é um ente econômico minimamente importante (se é que isso é possível). Dentro deste contexto, o Estado é provedor tão-somente dos bens públicos clássicos (segurança e justiça) e interfere no sistema econômico somente no estritamente necessário (podendo até não ter o monopólio da emissão de moeda).

No Estado do Bem-Estar Social, a injunção maior do Estado é no campo social, como provedor da segurança social e econômica dos cidadãos. O Estado garante-lhes o bem-estar social ao nível desejado.

No Estado Intervencionista, o Estado assume papel preponderante não só na regulação das relações socioeconômicas dos entes econômicos, como, também, como agente econômico, ou seja, como empregador, produtor, investidor e consumidor.

Finalmente, quanto a esta temática, temos o Estado Socialista, onde praticamente o Estado é dono de todo o setor produtivo da economia e de todo o sistema de distribuição dos bens e oferece todos os serviços essenciais à sociedade.

O Estado pode, ainda, ser classificado quanto à divisão espacial. Quanto a este aspecto, Figueiredo (7) usa a terminologia “Organização do Estado”. Neste caso, temos o Estado Unitário e o Estado Plural.

No Estado Unitário só existe autonomia no Governo Central. Todas as outras formas de poder público são delegações desse Governo Central. Assim, não há divisão locacional do poder. Portanto, o Estado caracteriza-se pela organização política compacta, sem divisões ou atribuições de poder, que não as administrativas.

Quanto aos Estados Plurais, temos as Federações e as Confederações, que podem ser agrupadas no que se convencionou chamar de União.

Nos Estados Federados, o Estado Central tem autonomia e soberania e é formado por uma união de Estados Subnacionais, que têm autonomia (em maior ou menor grau) mas não são soberanos. Portanto, não são reconhecidos internacionalmente como Estados soberanos. Na Federação (união de Estados Federativos) o contrato social que rege as relações entre a União (Governo Central) e os Estados Federados ou entre os Estados-Membros da União, determinando-lhes o grau de autonomia, é a Constituição. Notemos que nos Estados Plurais, o Governo, necessariamente, é descentralizado, mas os Estados Membros têm Governos próprios e não Governos-delegados.

Nos Estados Confederados, a união é mais volátil, pois os Estados Membros têm autonomia e soberania, cujo grau é determinado pelo acordo de formação da União.

Assim, como assinala Figueiredo (7),

”A Confederação é a união permanente de Estados independentes, união que assenta-se num pacto, pelo qual se unem os Estados com o objetivo de proteger o território da Confederação exteriormente e assegurar entre eles a paz interior.

Há na Confederação uma relação de direito, mas não uma pessoa jurídica; sua base é assentada no tratado, formação de direito internacional. Os Estados Confederados são aliados permanentes, carecendo de um poder central que execute as

medidas gerais decretadas pelo corpo federal. Na Confederação os direitos públicos dos Estados Confederados são de cada um deles sobre o respectivo território. Cada Estado Confederado mantém sua personalidade jurídica e soberania ... assim qualquer dos Estados Confederados pode denunciar o tratado e retirar-se da Confederação”. Ver (7), pág. 118.

Desta forma podemos fazer um esquema conforme o Quadro 4, para sumariar o que chamamos a Forma de Organização do Estado.

QUADRO 4

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS

FORMAS ESTADO	UNIÃO	GOVERNOS	
		Da União	Territoriais
Unitário	-	Central	-
Plural (União)	Federação	Central	Próprios
	Confederação	-	Próprios

Para exemplificar, tomemos alguns Estados do mundo moderno:

- a) Suíça – a forma do Estado é uma República, com Governo Parlamentarista, portanto, uma Democracia, e de formação de Estado Federado;
- b) Brasil - a forma de Estado é uma República, com Governo Presidencialista, é uma Democracia, com Governo descentralizado e é um Estado Federalista;
- c) Bélgica – a forma de Estado é um Reino, com Parlamento, portanto, uma Democracia, e é um Estado Federal;
- d) França – a forma de Estado é uma República, com Governo Parlamentarista, portanto, uma Democracia e de organização de Estado Unitário.

Na atualidade, temos dois exemplos de Confederação: a CEI, Comunidade dos Estados Independentes, que substituiu a Federação Russa, e a União Europeia (composta por 15 Estados independentes e soberanos).

2.3. O Estado Federal ou o Sistema Federalista de Organização dos Estados

Na literatura atual sobre os sistemas federalistas, muito esforço tem sido despendido na discussão sobre o centralismo ou o descentralismo dos tipos de Governo. Alguns autores chegam a questionar a forma de Governo Federativo sob a alegação que muitos Estados Unitários são descentralizados e muitos Estados Federativos são centralizados.

No nosso entender este tipo de discussão é tipo esforço de Sísifo. Isto porque o que caracteriza fundamentalmente o Estado Federativo, não é a maneira como as ações do Governo se processam, nem a autonomia de gastos por entidades públicas locais. O que caracteriza o Estado Federal é a existência de um contrato político, entre Estados autônomos, de Governos próprios e não Governos-delegados. Este contrato, no mais das vezes, é chamado de Constituição.

Mas, como assinala Carl Schmitt* , a Constituição não vale por si mesmo, ela vale porque advém de uma vontade política fundamental. Ela vale, porque a comunidade política de todos os Estados-Membros, já definiu qual o seu significado; já , anteriormente, definiu o seu conteúdo, respeitando os valores de cada Estado-Membro. Assim, a Constituição, nesse sentido, é a própria decisão política fundamental. O que está inserido em seu texto, é “lei constitucional”.

Desta forma, não se deve confundir Estado Unitário com Governo Centralizado, nem Estado Plural com Governo Descentralizado. Ou, em termos mais abrangentes: não se deve confundir Estado (ente político) com Governo (ente administrativo).

Entretanto, devemos reconhecer que o entendimento do que seja um Estado Federal (ou Estado Federativo) não é linear e homogêneo. Assim, vamos repetir aqui algumas definições de Estado Federal apresentadas por Marcelo Figueiredo (7), o que é feito no Quadro 5.

UADRO 5
CONCEITOS DE ESTADO FEDERATIVO

AUTORES	CONCEITOS
•JELLINEK	Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados–Membros, ligados numa unidade estatal.
•MEIRELES TEIXEIRA	O Estado Federal, ou a forma federativa de governo, é aquela em que, num mesmo território, e sobre as mesmas pessoas, coexistem, simultânea e harmoniosamente, pelo menos duas categorias de ordenamentos jurídicos – o central e os regionais – cujos poderes são distribuídos e assegurados por uma Constituição rígida.
•GERALDO ATALIBA	E surge a federação como uma associação de estados (foedus, foederis) para formação de um novo Estado (o federal) com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela autonomia recíproca da União e dos estados, sob a égide da Constituição Federal, caracterizadora de sua igualdade jurídica, dado que ambos extraem suas competências da mesma norma. Daí cada qual ser supremo na sua esfera, tal como disposto no Pacto Federal.

Fonte: Figueiredo M. (7) ; Teoria Geral do Estado. Ed. Atlas S.A. São Paulo, 1993. Págs. 111 e 112.

Desta forma, podemos inferir que para que um Estado seja um Estado Federal, devem caracterizá-lo alguns elementos mínimos, quais sejam:

- a) o Estado Federal (a União) é soberano. Os Estados-Membros (os Estados Federativos) são apenas autônomos;
- b) a autonomia dos Estados-Membros é conferida pela Constituição Federal, a lei maior do Estado. Esta autonomia normalmente é ampla no campo político e nas áreas administrativa e financeira;
- c) haverá, sempre, a distribuição de poderes e competências entre a União e os Estados-Membros, fruto do pacto político que gerou o Estado Federal;
- d) haverá, ainda, um Órgão de cúpula do Poder Judiciário (Suprema Corte, Tribunal Superior, Supremo Tribunal Federal etc), para evitar e solucionar conflitos entre as entidades federadas e entre a União e os Estados - Membros. Este órgão constitucional estará incumbido do controle da constitucionalidade das leis;
- e) haverá, sempre, a descentralização política, fixada na Constituição. Como corolário dessa descentralização política é que haverá a descentralização administrativa.

2.4. As Teorias de Estado e as Escolas Econômicas

Como já foi dito anteriormente, podemos caracterizar o Estado quanto ao seu campo de ação na área econômica. Aqui não é relevante se o Estado é Federal ou não. O que importa é a maneira como ele interfere na vida econômica da sociedade.

Desde os primórdios da humanidade o homem sempre demonstrou sua tendência gregária, sua tendência a viver em sociedade. Esta tendência é que determinou o surgimento das tribos, dos clãs, das comunidades rurais, das cidades, das cidades-estados, dos Estados Unitários e, agora, mais recentemente, já na era moderna, dos Estados Plurais.

É claro que a complexidade das relações sociais entre os indivíduos veio num crescendo e é possível que essa complexidade jamais chegue a um patamar estável. A globalização está aí para aumentar tal complexidade. Se a relação indivíduo - indivíduo é complexa, mais o é, a relação Estado - indivíduo, porque para a existência do Estado, o indivíduo, necessariamente, abdica de alguma prerrogativa individualista e se submete à vontade do Estado (ou do Governante).

Desta forma, muitas vezes o Estado é visto como um ente dominador nessa relação Estado-indivíduo. De fato, no dizer de Max Weber (8), *“O Estado é uma relação de dominação do homem sobre o homem, com base na utilização da violência legítima (isto é, da violência considerada legítima)”*.

É interessante observar aqui que Weber parece não se preocupar com o aspecto “legal” do papel do Estado. E isto é fundamental porque essa dominação deve ser, antes de tudo, legal. Ou seja, a dominação deriva de um instrumento legal através do qual todo indivíduo está sujeito a tal dominação. Isto não significa dizer que todo ato legal é legítimo. A legitimidade do ato legal só ocorre quando há o consentimento pleno dos cidadãos.

Desta forma, uma Constituição outorgada por um Ditador gerará atos legais se tais atos estiverem dentro dos preceitos de tal Constituição, mas por certo faltar-lhes-á legitimidade, pois eles não foram fruto do consentimento da sociedade via uma Assembléia Constituinte.

Assim, o “legal” antecede o “legítimo”.

Embora fuja ao escopo da ciência econômica o estudo do “legal”- campo da ciência jurídica – pode-se-lhe atribuir competência para o estudo do “legítimo”.

E isto é tanto mais verdadeiro quando constatamos que a evolução da ciência econômica (e, portanto, das “escolas” que a fizeram e a fazem) se consubstancia em criar condições de análises para os paradigmas que caracterizaram (e ainda caracterizam) cada época do desenvolvimento econômico dos povos.

Desta forma, o filósofo-economista (mais recentemente, os economistas) procuravam entender e explicar as relações econômicas existentes entre cidadãos - cidadãos e entre Estado - cidadãos. Se tais relações já existiam, já formavam os paradigmas existentes, elas eram legítimas (não necessariamente legais).

Portanto, em termos puramente econômicos, o que interessa aos economistas é o ato “legítimo”, o ato aceito pela comunidade de um modo geral.

Restringindo-nos às teorias que a literatura econômica tem mais amiúde focado, quando o assunto diz respeito ao papel do setor público no sistema econômico, temos quatro grandes vertentes:

- a) a Teoria Clássica, da escola liberal ou do “liberalismo econômico”, que vem desde os escritores clássicos dos meados do século XVIII, e que toma agora novo impulso com a chamada “escola neoliberal”;
- b) a Teoria Keynesiana, nascida dos ensinamentos do Lorde Keynes (9), Escola Keynesiana, a partir dos anos trinta do século passado;
- c) a “Teoria do Estado do Bem-Estar”(escola pós-keynesiana) surgida com os escritos de Richard Musgrave (10) e W. Oates (11);
- d) a Teoria da Escolha Pública, também da escola pós-keynesiana, e sintetizada pelos escritos de J. Buchanan (12); e, finalmente,
- e) a “Teoria da Regulação”, cuja síntese fundamental se deve a Richard Bird (13), e que veio a lume a partir dos anos oitenta do século vinte.

Analisando os escritos dos chamados economistas clássicos, a começar por Adam Smith (14), David Ricardo (15), John Stuart Mill (16) e mais alguns outros, todos precursores da chamada teoria do liberalismo econômico, vimos que dentro da teoria por eles erigida, não havia papel específico para o ente político Estado, como ente econômico. É que a partir de suas premissas (baseadas no paradigma por eles vivenciado), da teoria quantitativa da moeda, do mecanismo fluxo – espécie – preço de Hume (17), do equilíbrio a pleno emprego etc, não restava papel importante ao Estado, no sistema econômico, a não ser o de prestador de serviços públicos fundamentais. O Estado seria o minimamente recomendável para ofertar segurança e justiça para os seus cidadãos. Em termos econômicos o Estado seria um ente amorfo, apático, neutro e passivo.

Para uma melhor visão da posição dos Economistas Clássicos no que diz respeito ao Estado, ver o trabalho de Teresa Mota (18).

Entretanto, o paradigma que embalou os economistas clássicos (e neoclássicos) já não mais existia nos primórdios do século vinte. O equilíbrio econômico, automático e de pleno emprego, cedo se afigurava uma quimera. A primeira guerra mundial e a

crise dos anos vinte daquele século, logo levaram os economistas a entender que os ensinamentos dos economistas clássicos e neoclássicos, principalmente quanto ao ente Estado, não mais poderiam ser tidos como válidos.

A crise econômica que abalava os alicerces de quase todos os sistemas econômicos mundiais, fez ver a Lorde Keynes (9), que uma nova análise, um novo conjunto de premissas, um novo enfoque, enfim, do sistema econômico se fazia necessário. Daí surgiu a escola keynesiana, onde através da Teoria da Demanda Efetiva e da nova Teoria Monetária, o papel do Estado (agora confundido com Governo – já que o Governo é o “representante” do Estado) passou de passivo para ativo. Aqui o Estado deveria ser deliberadamente ativo e capaz de ajustar-se às necessidades da economia de mercado. O Estado, então, tornava-se um interventor do sistema econômico, quer no seu aspecto normativo, quer no seu aspecto positivo. É que o Estado, pelo seu caráter monopolista na oferta de moeda e de importante ente econômico (estágio que já havia alcançado), como consumidor e empregador, já não podia ser considerado um ente passivo, sem importância relevante para o sistema econômico.

Dentre as várias contribuições de Keynes (metodológicas, teóricas e normativas), no que diz respeito ao papel do Estado (Governo) avultam as contribuições normativas. Dentre estas, talvez a principal tenha sido a política fiscal compensatória. Na crise, na concepção keynesiana, a falta de investimentos privados deveria ser contrabalançada pela existência de déficit público. O Estado passaria, também, a investir na economia, a tornar-se um maior empregador e maior consumidor podendo, até, transformar-se em produtor de bens privados.

Assim, os ensinamentos de Keynes recomendam, nas épocas de crise, a intervenção do Estado no sistema econômico de forma clara e inofismável. É claro que o grau de intervenção é diretamente proporcional ao tamanho da crise (ou do boom – pois a política fiscal compensatória agiria nos dois extremos do ciclo). Isto é, Keynes não defendia o Estado Intervencionista sob qualquer circunstância. Ele apenas ressaltou que o Estado, pelo seu poder econômico, pode ser usado, via política compensatória, como um elemento contra-cíclico.

Entretanto, em sua obra prima, Keynes (9) não discutiu o que o Estado devia fazer como ofertador de bens públicos ou como cobrador de impostos. Ou seja, ele não desceu a detalhes de como o Estado devia agir. Ele só indicou que tipo de política, dada uma certa situação, deveria ser adotada pelo Estado.

Mas seus seguidores (e contendores) já agora convencidos que o Estado é um ente especial dentro de qualquer sistema econômico, passaram a estabelecer o papel que o Estado deveria exercer, dentro de um sistema econômico. Para os contendores de Keynes a idéia de orçamento deficitário era inaceitável. Assim, a Teoria do Orçamento Equilibrado, de James Buchanan (12), surgiu para se contrapor às idéias keynesianas.

Por outro lado, seguidores de Keynes, como o Prof. Richard Musgrave (10), elaboraram a Teoria das Finanças Públicas, onde as funções do Estado (funções alocativas, distributivas e estabilizadoras) foram claramente estabelecidas. A ação do Estado, via tais funções, deveria visar, sempre, ao bem-estar dos cidadãos. Nascia aí a corrente do “Welfare State”. A concepção é claramente keynesiana, mas o Estado não é visto como um todo. O Estado Federal é a forma de Estado defendido pelos defensores da Teoria do Estado do Bem-Estar.

Assim, os seguidores do “Welfare State” defendem os seguintes postulados:

- a) o Estado Federal é a melhor forma de Estado, porque cada esfera de Governo (da União, dos Estados e Locais) age segundo suas competências;
- b) ao Governo Central (da União) deveria caber a função estabilizadora da economia, a responsabilidade da repartição mais equitativa da renda, e a produção dos bens e serviços considerados muito importantes para o bem-estar social;
- c) aos Governos Locais caberia a oferta daqueles bens e serviços públicos que compõem, prioritariamente, a cesta de consumo de seus contribuintes diretos.

Muitas críticas têm sido levantadas contra essa teoria, mormente no que diz respeito à segunda e à terceira premissas. De fato, Théret (19) critica a Teoria do Estado do Bem-Estar argumentando que a premissa “b” não se aplica para o Canadá e Suíça onde, a função estabilizadora é exercida pelos governos estaduais (províncias e cantões).

Uma outra crítica que aparece com freqüência na literatura econômica diz respeito à premissa “c”, pois a possibilidade da existência dos chamados “spillover effects” pode dificultar a aplicação de tal premissa.

Finalmente, uma outra crítica, esta mais recente e fortemente utilizada pelos neoliberais, é que o Estado já não mais pode ser o provedor, por razões de custos, do bem-estar do cidadão, da maneira como vinha ocorrendo em certos países (Suécia,

Alemanha, Suíça etc). Os custos com o seguro desemprego, com a manutenção da velhice, com a assistência médico-hospitalar e educacional já estariam tão elevados que o Estado não mais tem condições de cobri-los.

Desta forma, a “nova onda liberalizante” se encaminha para o paradigma do “Estado Mínimo”, dentro da mais pura teoria liberal.

É interessante observar que tanto a Escola do Bem-Estar, como a Escola Liberal tendem a dar suporte a um Governo centralizado.

Uma outra vertente da Escola Keynesiana é a chamada Escola da Escolha Pública. Esta Escola, cujos primórdios remontam aos trabalhos de C. M. Tiebout (20) em meados dos anos cinquenta do século vinte e tendo continuidade com os escritos de J. Buchanan (12) tem como premissa principal a idéia de que o contribuinte escolhe a localidade de residência em função do tributo que irá pagar e dos bens públicos que terá à disposição.

A análise dos pressupostos desta escola nos leva às seguintes conclusões:

- a) a tributação é pensada como consequência do Princípio do Imposto pelo Benefício;
- b) embute uma postura favorável à descentralização do Governo;
- c) as decisões governamentais de tributação e alocação de recursos passam a ser consideradas como decisões de agentes econômicos privados, que perseguem seus próprios interesses;
- d) transfere as premissas do modelo de mercado para o setor público local.

Os pressupostos desta escola, praticamente, levam às seguintes conclusões, caso sejam efetivadas:

- i) praticamente não há papel importante para o Governo Central, haja vista que as funções redistributiva e estabilizadora perdem sua importância;
- ii) o aspecto espacial passa a definir a existência dos Governos Locais pois devem ser delineadas as fronteiras geográficas que delimitam o esgotamento das utilidades coletivas. Assim, deveria existir uma repartição ótima das coletividades territoriais, tendo em vista a indivisibilidade dos bens públicos;

- iii) a exemplo da economia de mercado, onde cada agente age isoladamente, visando ao seu próprio interesse, a lógica do modelo da escolha pública supõe que não é necessário instituir um laço entre os diversos Governos, pois uma coordenação natural (a mão invisível) e automática estará garantida pela concorrência entre os Governos Locais.

Théret (19), por outro lado, faz uma crítica bastante contundente (embora não necessariamente correta) à Teoria da Escolha Pública, quando afirma que o modelo econômico dessa Escola conduz, na realidade, e paradoxalmente, à forma de Governo Centralizado (exatamente o oposto do que preconiza a teoria em foco). De acordo com aquele autor, *‘o modelo’, ... exige uma boa definição dos direitos de propriedade que ao limitar os “efeitos de transbordamento” (spillover effects) geradores de resíduos fiscais, garante a internalização generalizada dos benefícios e dos custos das decisões de Governo entre seus cidadãos. Considerando-se contudo a concorrência dos Governos Locais, apenas um poder central, exterior e situado acima deles, pode garantir uma tal arbitragem. Assim, mediante redução do espaço ao território, isto é, do qualitativo ao quantitativo, a via da escolha pública homogeniza o espaço federal, da mesma forma que na ótica standard. Superadas as aparências, essa escola conduz, na verdade, a uma concepção centralista na qual o poder central dispõe um território propriamente político e onde, por outro lado, as entidades regionais são percebidas apenas sob a ótica geográfica, estruturadas por meras regras de distância aos diferentes centros de prestação de serviços públicos que delas fazem parte, ficando por conta do dado espacial a escala ótima de produção’*. Ver 19, págs. 105 e 106.

Finalmente temos a Escola da Regulação ou Escola Institucional-Processual, que tem em Richard Bird (13) seu codificador mais proeminente.

Esta Escola dirigida em essência ao estudo da forma federalista de Estado, tem seu núcleo de análise na gênese constitucional e histórica do princípio federal. Aqui o principal valor normativo considerado inerente à ordem política federal, diz respeito à melhor repartição de obrigações e receitas, fruto do processo de negociação, entre as diferentes estruturas de Governo.

O ponto relevante aqui é que estas esferas de Governo, no contexto da Escola da Regulação, são dotadas de um mesmo e idêntico “status”, onde se propõe a existência de formas coordenadas de organização do processo de decisão política nos assuntos orçamentários e fiscais, bem como existiriam regras e procedimentos de deliberação e de negociação entre as diferentes esferas de Governo, para fins de tomada de decisão na área fiscal.

De acordo com a Escola da Regulação, o federalismo é um termo bem maior que a simples hierarquização do poder. Aqui, o importante é analisar a negociação política “entre iguais” e onde a “eficiência” do sistema se demonstra na capacidade de se obter uma coordenação efetiva entre as diversas esferas de Governo.

2.5. Alguns Comentários Adicionais

Do que foi discutido nos itens anteriores, pode-se concluir que a análise das relações Estado - indivíduo e Estado - Estado é um campo por demais complexo e não pode ser emoldurado dentro de uma única “teoria” ou de uma única “escola”.

Desta forma, qualquer análise do papel do Estado em um sistema econômico tem que envolver os aspectos econômicos, estruturais e institucionais, políticos e, também, os aspectos históricos.

A análise fica ainda mais complicada quando se pretende estudar um Estado Federal. Quando o Estado a ser analisado é um Estado Federal, outros complicadores se agregam: a relação União – Estados e as relações Estados – Estados.

De fato, não se pode querer descobrir a ótica econômica do Estado Federal sem conhecer-lhe os fundamentos, o pacto político que o gerou, o tipo de Governo adotado, a distribuição espacial do poder público, a demanda da sociedade por serviços estatais etc.

No que diz respeito especificamente às “escolas” aqui enumeradas, a análise do papel do Estado no sistema econômico deverá, necessariamente, utilizar-se de elementos de, praticamente, todas elas. Não se pode analisar tal papel, sem conhecer o peso do Estado (Governo, G) na Demanda Efetiva (Teoria keynesiana); sem ter em mente que o papel fundamental do Governo é, não só, permitir, mas, implementar sempre o nível de bem-estar dos seus cidadãos (Teoria do Estado do Bem-Estar); sem ter consciência que o imposto existe para permitir a oferta de bens públicos para a sociedade (Teoria do Imposto pelo Benefício, base da Teoria da Escolha Pública); e sem ter consciência que os aspectos econômicos do Estado são fruto do jogo político dos poderes (Teoria Estrutural-Institucional).

Desta forma, não entendemos que essas “escolas” sejam divergentes. Elas são complementares. Portanto, qualquer estudo que se centre somente em uma delas será parcial.

Também não entendemos determinadas críticas de um autor pertencente a uma “escola”, sobre as premissas ou conclusões de um autor de outra “escola”, baseadas apenas nas concepções parciais de sua própria escola. Tomemos, por exemplo, a crítica de Théret (19) à Escola da Escolha Pública sobre o uso do Princípio do Imposto pelo Benefício. Diz aquele autor que *“...sendo a tributação comandada pelo princípio do benefício (a troca fiscal), as preocupações com a redistribuição de renda tornam-se residuais”*. Ver 19, pág. 104.

Ou ainda, do mesmo autor, a crítica de que a Escola do Bem-Estar perde a sua validade quando propugna que o Governo da União deveria ser responsável pelas funções estabilizadora e distributiva, porque esta premissa não se aplica para o Canadá e a Suíça.

A princípio, devemos ter em mente que levar às últimas consequências a hipótese de que as pessoas se instalam em uma cidade tendo como parâmetro, tão-somente, a relação imposto pago-benefício recebido, é não ter a mínima visão da realidade das pessoas. Por outro lado, se se pretende que todas as pessoas recebam o mesmo tratamento, independentemente da cidade onde moram, então não há como o Governo Central deixar de ter a função redistributiva como uma de suas funções mais importantes. Imaginemos, por exemplo, um “país” federal composto de apenas três localidades: A, B e C. “A” oferece os melhores serviços públicos e cobra por eles na medida de cobrir seus custos (altos). A localidade “C” oferece serviços ruins e cobra, também, o equivalente para cobrir seus custos (baixos) e a cidade “B”, fica na média. Como “A”, “B” e “C” fazem parte de uma União, o ideal é que todas as pessoas residentes na União, recebessem os serviços tipo “A”. Este deveria ser o objetivo do Governo da União. Se isto não for possível, o “segundo melhor” deveria ser elevar, via redistribuição de renda, as posições dos residentes de “B” e “C”. Portanto, se a localidade “A” cobra o imposto pelo benefício, isto não significa dizer que a função redistributiva esteja descartada. Mesmo porque, os Governos Locais não devem ter esta função, pois se assim ocorresse, a “guerra fiscal” entre as localidades seria infundável.

Notemos que esta discussão também deve levar em consideração que a função redistributiva pode ser feita via diferentes caminhos: no campo fiscal ela pode ocorrer ou pelo lado da função alocativa (gastos destinados a suprir bens públicos ou

meritórios para as classes de menor renda) ou pelo lado da política tributária (redução, elisão e isenção de tributos). No caso de Governos Locais, a redistribuição via tributos é uma ação condenável pois é do tipo “beggar-your-neighbour”. Assim, o mais recomendável é deixar este tipo de ação para o Governo Central.

Mas a função redistributiva pode tomar muitos outros caminhos seja via política monetária, seja via política de comércio exterior, seja via políticas de rendas etc. Assim, é um erro pensar-se que a função redistributiva diz respeito apenas à política fiscal.

O caso discutido por Théret (19) só se aplica, naturalmente, no âmbito da política fiscal e para a redistribuição via gastos públicos. Portanto, tem ele uma visão muito parcial do que seja a função redistributiva do Estado.

Também não entendemos algumas discussões acerca da “centralização” ou “descentralização” do Governo, com sinônimo de “Estados Unitários” ou “Estados Plurais”.

Alguns autores argumentam, por exemplo, que o país “x” é um país unitário e, no entanto, é mais descentralizado que o país “y”, um país federativo.

Ora, a descentralização do Governo é uma característica da forma federativa do Estado. Mas não é a única e nem sequer a mais importante. Portanto, a medida do “grau de centralização - descentralização” não é a variável mais importante com a qual se importar.

Outros, como Olson (21) confundem unidades administrativas de trabalho, com “Governo”. De fato, ele diz que somente New York possui 1400 Governos, tais como: “metropolitan transport comission, port authority, sewage or sanitary district, ...”(21, pag 479).

Estas críticas ou argumentos nada trazem de positivo para o estudo da forma federalista do Estado.

No que se segue, tentaremos ser o mais objetivo possível em analisar o sistema fiscal brasileiro, mormente o problema das transferências intergovernamentais, tentando descobrir-lhe as características e seu papel como indutor da descentralização alocativa de recursos públicos.

3. OS PRINCÍPIOS DE TRIBUTAÇÃO

Como pretendemos que este trabalho tenha um enfoque didático, talvez não seja irrelevante fazermos uma discussão, embora sumária, dos princípios básicos que norteiam a aplicação de tributos por parte do Estado.

A princípio, devemos ter em mente que o cidadão paga o tributo porque espera receber do Governo a oferta de bens que ele precisa para viver em comunidade. Estes bens, chamados “bens públicos” são, essencialmente, segurança e justiça. Mas existem outros bens que são essenciais para a vida do cidadão como transporte, infra-estrutura básica, hospitais, estabelecimento de ensino etc. Tais bens, chamados “meritórios”, geralmente são ofertados pelo Governo. Assim, a primeira função do tributo é prover recursos para que o Governo possa oferecer os bens públicos e os bens meritórios exigidos pela sociedade. A esta relação tributo - bem público, dá-se o nome de *Princípio do Imposto pelo Benefício*.

Mas, às vezes, é necessário que se dê ao tributo uma outra característica : por razões de justiça social, de nivelamento de renda líquida entre os cidadãos, pode-se atribuir ao tributo a função de fazer uma redistribuição de renda pessoal. Aí o tributo passa a ser regido pelo *Princípio do Imposto pela Capacidade de Pagamento*.

Portanto, qualquer sistema tributário deverá, sempre (porque sempre haverá diferenças acentuadas nas rendas líquidas dos cidadãos), ser regido por estes dois princípios.

Entretanto, somente estes dois balizadores não exaurem todas as características que a sociedade moderna exige ter o sistema tributário com o qual ela convive.

Assim, qualquer sistema tributário, além de obedecer aos dois princípios fundamentais antes referidos, deve apresentar as seguintes características:

- a) ser de fácil implementação e execução;
- b) ter um número reduzido de impostos;
- c) ter baixo custo de arrecadação;
- d) ser neutro em termos alocativos;
- e) ser não-oneroso para as exportações;
- f) ter como norma evitar a bitributação;
- g) ser equânime em sua incidência;
- h) ser composto por tributos gerais e uniformes, pessoal e locacionalmente;
- i) ser centrado nos impostos diretos obedecendo ao princípio da progressividade;
- j) ser baseado na capacidade contributiva da sociedade.

Podemos dizer que as características “a”, “b”, e “c”, estão inseridas dentro do campo administrativo. As três características são correlatas, mas não redundantes. A idéia aqui é ser o sistema fiscal o menos burocrático possível, o menos oneroso, administrativamente, para as pessoas físicas e, principalmente, jurídicas. Há de se ter em mente, que, se atendidas as características ora comentadas, o problema da evasão tributária (tão em voga nos países subdesenvolvidos) ficará bastante minimizado. As características “d”, “e” e “f”, podem ser anotadas como pertencentes ao campo da ciência econômica.

A característica “d” evitará que o sistema tributário seja veículo de interferência na alocação de recursos do setor privado, quer em termos setoriais, quer em termos locais. Desta forma, o mercado será o indutor preponderante na alocação dos recursos, o que deve resultar em maior eficiência para o sistema econômico.

No que se refere à característica “e”, a idéia é deixar a exportação livre da incidência de tributos, a fim de se estar em consonância com os ditames da Organização Mundial do Comércio – OMC, pela qual os tributos nacionais não devem ser “exportados” para os parceiros comerciais do país. E, além disso, ao desonerar-se a exportação de qualquer tributo, está-se barateando os produtos nacionais no âmbito internacional, pois seus preços serão determinados tão-somente pelos custos dos fatores.

Por outro lado, a característica “f” beneficia não só o mercado internacional (evitando-se a bitributação nas exportações e importações) como o mercado interno, haja vista que não se está cobrando imposto sobre imposto, o que não se justifica sob qualquer hipótese: um imposto não deve ser base de cobrança para outro imposto.

As características “g” e “h” dizem respeito à necessidade de se ter um sistema tributário que prime pela justiça fiscal, pelo tratamento igual para iguais.

Por outro lado, a característica “i” possibilita o tratamento diferenciado para diferentes, permitindo que se utilize de alíquotas progressivas para taxar aqueles agentes que mais auferem renda.

Finalmente, a característica “j” chama a atenção para o fato de não se dever tentar onerar a sociedade acima de sua capacidade de contribuição fiscal para com o Estado.

De todas estas características, uma delas é bastante polêmica: a progressividade das alíquotas. Muitos estudiosos defendem a alíquota proporcional, constante, independentemente do nível de renda, sob a alegação que alíquotas progressivas penalizam os que mais poupam e mais acumulam. Naturalmente, a idéia aqui subjacente é a de que o crescimento da renda é função direta da poupança, o que nem sempre é verdade para a pessoa física, e não é, definitivamente, verdade para a pessoa jurídica.

Não há, pelo menos que seja do conhecimento deste autor, nenhuma prova empírica que mostre que nos países que se utilizam de alíquotas progressivas, no imposto de renda, por exemplo, as pessoas deixassem de trabalhar ou as empresas deixassem de lucrar mais porque iriam pagar mais imposto.

Assim, introduzimos a característica de progressividade, mesmo porque há ainda a considerar que progressividade não é sinônimo de extorsão. Progressividade envolve, tão-somente, graus diferentes de taxaço, e essas diferenças podem ser grandes ou pequenas, a depender da sociedade e do sistema tributário que se tenha.

Quando se tem um país que é um país federativo, outras características devem ser introduzidas no rol anteriormente listado: o sistema fiscal deverá observar a autonomia tributária dos Governos nacional e subnacionais; e, o sistema fiscal deverá estabelecer a equiparação tributária dos diversos Governos subnacionais.

Em outras palavras, o sistema fiscal deve permitir que os Governos subnacionais estabeleçam seus sistemas tributários próprios, ficando o Governo Central com a tarefa de promover a equivalência tributária entre os diversos Governos subnacionais mas cuidando, entretanto, para que não haja completa independência na autonomia tributária daqueles Governos.

Desta forma, às complexidades inerentes a qualquer sistema fiscal, nas federações lhes são somadas outras tantas. Somam-se àquelas, portanto, nos países federativos, o problema da equivalência fiscal, o problema dos ajustamentos de fronteira, isto para ficar, apenas nos problemas tipicamente tributários.

4. ASPECTOS TEÓRICOS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Já vimos que um Estado Federalista é sempre um Estado Plural, formado por uma União de Estados Autônomos Não-Soberanos. Assim, é a regra e não a exceção, ter-se a união de Estados de estágios sociocultural-econômico diferenciados na configuração das federações existentes.

Desta forma, como assinala Michael Bothe (22, pag. 5), *“... um ordenamento estatal federalista sempre significa um equilíbrio num campo de tensão entre forças centrífugas e centrípetas ou integrativas e desintegrativas. Sua finalidade é simultaneamente to generate and maintain both unity and diversity”*.

Podemos assinalar como força centrífuga, como o faz Bothe (22) , *“a identidade histórica de determinados grupos ou alianças que não querem se integrar ou apresentam reservas à sua inserção numa estrutura estatal maior ... como força centrípeta ... o interesse econômico num mercado maior”*. Ver 22, pág. 4.

Esta característica dualística, tem servido tanto para a justificativa do federalismo, como para a crítica a este ordenamento governamental.

Neste trabalho não estamos interessados em discutir as justificativas, nem as críticas, acerca do federalismo. Sobre este aspecto muito já foi escrito. Ver, por exemplo, Laski(23), Schultze(24) e Hansmeyer (25).

Assim, não pretendemos aqui justificar a forma federalista de Governo do Brasil. Este fenômeno é um dado político-histórico. Não há por que justificá-lo ou criticá-lo. Ele existe. E não nos preocupa o “grau de federalismo” do sistema de Governo. Entretanto, a característica de o Brasil ser uma União de Estados de estágios sociocultural-econômico desiguais, será aqui examinada, por ela ser o cerne do problema envolvendo estados federados.

De fato, uma das críticas que se levanta contra o ordenamento estatal federativo, centrada no ponto de vista da eficiência, enfatiza que a amplitude dos problemas que precisam ser resolvidos numa sociedade moderna extrapola o âmbito dos estados membros de uma federação. Isto determinaria uma ascendência do estado central sobre os estados membros, tornando-os “pensionistas” da União. Na verdade, os que argumentam dentro deste contexto, raciocinam que o ordenamento federativo, tendo em vista a autonomia dos estados-membros, não permitiria fazer a necessária uniformização das condições de vida para todos os cidadãos do país.

Mas a prática tem mostrado, pelo menos para o federalismo alemão, por exemplo, que esta uniformização não só é possível, como alcançável. No Brasil, infelizmente, não faz parte do ideário constitucional a “uniformização das condições de vida dos cidadãos” mas sim, “... reduzir as desigualdades sociais e regionais”. (Art. 3º da Constituição Federal).

Quando analisarmos o caso brasileiro voltaremos a este problema, discutindo as diferenças entre estes dois princípios.

De qualquer forma, qualquer que seja o objetivo constitucional no que diz respeito ao bem-estar do cidadão, sempre haverá a necessidade de redistribuir a renda, seja espacial, seja pessoalmente, dentro de um estado federado.

Há de se ter em mente que num Estado Unitário este aspecto não é relevante. O Governo Central não sofre a pressão de políticos estaduais ou municipais independentes, simplesmente porque eles não existem. E as esferas administrativas apenas agem burocraticamente, sem que haja necessidade de interação entre elas, pois que o Governo Central cuida de tudo.

A ação do Governo Central, em uma federação, no que diz respeito à uniformidade das condições de vida dos cidadãos, qualquer que seja seu Estado de domicílio passa, então, a ser tão importante quanto a manutenção da ordem político-institucional; quanto à segurança interna e externa; e quanto à ação de um sistema judicial eficiente.

Em um Estado Federativo, formado por Estados com capacidades econômicas diferentes e onde se queira dar ao cidadão, independentemente de onde se localiza seu domicílio, um tratamento uniforme no que diz respeito à ação do Estado, inexoravelmente haverá a necessidade de uma ação do Governo Central visando à obtenção desse objetivo comum. E esta ação sempre se consubstanciará por transferências pecuniárias do Estado Central para os Estados-Membros incapazes de oferecer os bens e serviços que permitam aos seus cidadãos ter o mesmo tratamento dos cidadãos dos Estados mais capazes. E isto se dará porque as diferenças existentes, a) nas dotações de recursos naturais; b) na existência de infra-estrutura básica; c) na oferta de fatores de produção em quantidade e qualidade adequadas; d) nos aspectos culturais e históricos; e, e) nos aspectos políticos; implicam nas diferenças de potencialidade arrecadatória, o que determina as diferenças, sejam quantitativas sejam qualitativas, na oferta dos bens e serviços públicos ou meritórios para os cidadãos.

Na realidade, a existência de uma federação exige, por questões de eficiência econômica e equidade fiscal, que dois problemas sejam devidamente equacionados: a equalização fiscal (fiscal equalization) e a distribuição das responsabilidades alocativas (allocation of responsibilities) ou adjudicação alocativa (expenditure assignment).

No que se refere à equalização fiscal, o grande problema será determinar, entre os níveis de Governo, a distribuição dos tributos (tipos, números e alíquotas) e, por via de consequência, o “equilíbrio arrecadatório” entre eles. Aqui nós temos o “tax-assignment problem”.

Este problema, está, portanto, diretamente relacionado à autonomia tributária dos diversos níveis de Governo e à competência tributária a eles estabelecida. Esse arranjo institucional intergovernamental é, geralmente, matéria constitucional, conforme se

depreende das federações existentes. Isto é, em sua esmagadora maioria, as federações existentes estabelecem, em suas Constituições, o arranjo institucional que deve vigir entre todos os Governos (Nacional e Subnacionais).

Quanto à autonomia tributária, normalmente a grande beneficiária é a União, ficando os Estados-Membros e os Municípios limitados quanto a este aspecto. Quando analisarmos a situação do Brasil, voltaremos a este assunto. O leitor mais interessado poderá consultar os trabalhos de Shah (26) e Oates (27).

Em termos teóricos, a competência tributária entre os diversos tipos de Governo em uma Federação, é classificada como: competência exclusiva; competência partilhada e competência concorrente.

Como o próprio nome indica, a competência exclusiva exige que somente um determinado nível de Governo possa estabelecer um específico tipo de tributo. Assim, a Constituição pode estabelecer, por exemplo, que somente à União é dado o poder de legislar sobre e cobrar o imposto sobre a renda de pessoas jurídicas.

Quanto a este problema, a teoria e a prática têm determinado que os impostos sobre os fatores móveis de produção devem ser de competência exclusiva do Governo da União. A “rationale” para esta conclusão é que a mobilidade dos fatores de produção não recomenda taxá-los diferentemente em termos regionais pois isto poderia determinar a migração desses fatores, provocando má alocação dos recursos e, portanto, ineficiência econômica.

A prática tem mostrado, no entanto, que em algumas federações [ver, por exemplo, Oates (27, pag 12)], esta “rationale” não é obedecida. Mas, obviamente, isto não a invalida. De qualquer forma, quando os países federados permitem este tipo de arranjo fiscal, os Estados-Membros ficam limitados, entre eles, em termos da dispersão das alíquotas. Ou seja, não há grande variabilidade nas alíquotas por eles cobradas.

Mas, mesmo quando os Estados-Membros podem taxar os fatores móveis de produção, também o pode (quase sempre) a União. Ver Shah (26).

Assim, neste caso, teremos a competência competitiva. Isto é, cada nível de Governo pode utilizar-se de um tipo de imposto e ser cobrado sobre a mesma base tributável. Normalmente, a competência competitiva, se concentra nos impostos diretos. Ver Shah (28).

De qualquer forma este tipo de arranjo institucional-fiscal não é muito difundido entre as federações. De fato, entre 16 países analisados por Shah (29) apenas um país (China) pratica este tipo de competência tributária.

Por outro lado, a competência partilhada, aquela onde um determinado nível de Governo legisla sobre e cobra determinado imposto, mas distribui, total ou parcialmente, o fruto da arrecadação, é utilizada em larga escala pelos países federados. De acordo com os estudos (Shah, 22 e 29) anteriormente citados, 85,4% das federações praticam a competência partilhada. O Brasil não foge a esta regra, como veremos em capítulo posterior.

A competência partilhada é, justamente, o arranjo institucional-fiscal que, no campo da tributação, permitiria a “equalização fiscal” entre os Estados-Membros. Assim, normalmente, fica a cargo da União a coleta de determinados impostos e sua posterior distribuição entre os Governos locais. Este arranjo institucional-fiscal é sempre estabelecido na Constituição. A única exceção digna de nota é o caso da Alemanha, onde há um tipo de transferência dos Estados ricos para os Estados pobres, sem a interveniência do Governo Federal.

Para uma melhor visualização da prática mundial no que diz respeito ao problema da competência tributária em países federativos, apresentamos o Quadro 6, com dados fornecidos por Shah (29, pág 16 e 17; 22, págs 59 e 60).

QUADRO 6

COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA: ARRANJO INSTITUCIONAL – TRIBUTÁRIO

	TRIBUTOS SOBRE
--	----------------

Países	Direitos Alfandegários	Rendas e Doações	Bens Imobiliários	Pessoas Jurídicas	Recursos Naturais	Vendas	VAT	Consumo Específico	Propriedades	Taxas	Residual
Argentina (1993)											
Base	F	F	S	F	S	F	F	S	S,L	S	S
Rate	F	F	S	F	S	S	F	L	S	S,L	S
Administration	F	F	S	F	S	S,L	F	L	S	S,L	S
Brazil (1991)											
Base	F	F	S,L	F	F	F,S,L	S		F,L		S
Rate	F	F,S	S,L	F	F	F,S,L	S		F,L		S
Administration	F	F	S,L	F	F	F,S,L	S		F,L		S
Colombia (1988)											
Base	F	F		F	F	F	F	F,S	L		
Rate	F	F		F	F	F	F	F,S	L		
Administration	F	F		F	S,L	F	F	F,S,L	L		
Czechoslovakia											
Base	F	F		F			F				
Rate	F	F		F			F				
Administration	F	L					F,S				
India (1989)											
Base	F	F,S	F	F	S	F,S		F,S,L	F,S,L	F,S,L	F
Rate	F	F,S	F	F	S	F,S		F,S,L	F,S,L	F,S,L	F
Administration	F	F,S	F	F	S	F,S		F,S,L	F,S,L	F,S,L	F
Japan											
Base	F	F		F		L		F,L	L		
Rate	F	F		F		L		F,L	L		
Administration	F	F		F		L		F,L	L		
Malaysia (1991)											
Base	F,S	F		F	F,S	F		F,S	S,L	S,L	
Rate	F,S	F		F	F,S	F		F,S	S,L	S,L	
Administration	F,S	F		F	F,S	F		F,S	S,L	S,L	
Mexico (1991)											
Base	F	F	F	F	F	F	F	F	L	F,S,L	
Rate	F	F	F	F	F	F	F	F	L	F,S,L	
Administration	F	F	F	F	F	F	S	F	L	F,S,L	

Continua

QUADRO 6
COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA: ARRANJO INSTITUCIONAL – TRIBUTÁRIO

Continuação

Países	TRIBUTOS SOBRE									
	Direitos Alfandegários	Rendas e Doações	Bens Imobiliários	Pessoas Jurídicas	Recursos Naturais	Vendas	VAT	Consumo Específico	Propriedades	Taxa Residuals
Nigéria (1986)										
Base	F	F	S	F	F	S	F,S	L	S,L	
Rate	F	F	S	F	F	S	F,S	L	S,L	
Administration	F	F, S	S	F	F	S	F,S	L	S,L	
Pakistan (1990)										
Base	F	F	F	F	F	F	F,S	S	S,L	S
Rate	F	F	F	F	F	F	F,S	S	S,L	S
Administration	F	F,S	F	F,S	F	F	F,S	S,L	S,L	S
Papua New Guinea (1991)										
Base	F	F		F	F	S	F,S	L	S	F
Rate	F	F		F	F	S	F,S	L	S	F
Administration	F	F		F	F	S	F,S	L	S	F

From: a) Shah, Anwar; Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations. WPS 726. The World Bank. July, 1991.

b) Shah, Anwar; The Reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging Market Economies.

PRS n.º 23. The World Bank. June 1994.

Onde:

F = Federal

S = Estadual

L = Local

Dos 19 países listados por Shah (26 e 29), temos que 11 são países federados, e cujos dados foram aqui reproduzidos.

Significa isto dizer que temos uma boa representação dos arranjos institucionais-fiscais prevalecentes nos países federados da atualidade.

Desta representação de países federativos, verificamos que : a) somente a Malásia permite aos Estados a cobrança do imposto sobre o comércio exterior (customs duties); b) todos os países apresentam competência exclusiva em algum tipo de tributo, para algum nível de Governo; c) somente no Brasil o VAT é um imposto estadual; d) somente Brasil e antiga Checoslováquia não tinham “excises taxes”; e) praticamente 50% dos países arrolados não se utilizam do “residual taxes”.

Desta forma, aparte as exceções apresentadas, as formatações institucionais-fiscais apresentadas pelos países pesquisados por Shah (26 e 29) não diferem muito entre si. Talvez a maior diferença esteja, não nos tipos de impostos, mas na abrangência e importância dos impostos utilizados pelos diversos níveis de Governo. Mas descobrir que impostos são importantes, em que países e em que níveis de Governo, foge ao escopo do presente trabalho, razão por que não nos preocuparemos com este problema.

Dado este pequeno “retrato” dos acordos institucionais-fiscais prevalecentes nos países federativos do mundo atual, mas de onde podemos tirar algumas conclusões sobre o problema da competência tributária entre os diversos níveis de Governo em alguns países, devemos, agora, analisar a outra forma de relação intergovernamental que tem como objetivo a “uniformização fiscal” entre os Estados-Membros de um país federativo: as transferências intergovernamentais.

Dada a necessidade de transferências intergovernamentais, o problema poderia ser visto sob três ângulos ; a) via função alocativa, o Governo Central promoveria, discriminadamente, o crescimento econômico dos Estados “pobres” para que eles atingissem um determinado nível de renda que os permitisse oferecer os bens e serviços (em quantidade e qualidade previamente determinados) aos seus cidadãos; b) via transferência de recursos para aqueles Estados “pobres” para complementar suas capacidades arrecadatórias até o ponto que lhes permitissem atingir a “uniformização” na oferta de bens e serviços públicos e meritórios; e, c) o Governo Central simplesmente, ainda via função alocativa, ofereceria, diretamente, para as populações locais, os bens e serviços públicos e meritórios.

Analisemos essas três possibilidades. A princípio, devemos ter em mente que elas não são excludentes. Entretanto, a intensidade do uso de cada uma, tem conseqüências bastante diferentes, tanto no campo político como no campo econômico.

O emprego da primeira possibilidade, poderá determinar os seguintes efeitos: a) quebra do princípio federativo por não levar em consideração a autonomia locacional; b) perda de eficiência econômica, pelo desconhecimento (mesmo parcial) do governo Central das reais potencialidades do Estado-Membro; c) possível significativa defasagem temporal entre a ação e o resultado almejado.

Estas “contra-indicações” não devem excluir a ação do Governo Central como investidor direto nos Estados-Membros. Apenas isto deve ser feito sob o prisma do desenvolvimento nacional, mas onde o investimento local (mesmo porque não há investimento no etéreo) é, apenas, um detalhe na programação global do Governo Central.

Por outro lado, a alternativa “c” é a menos recomendável, primeiro porque simplesmente quebra por completo o princípio federativo; segundo porque há perda de eficiência alocativa tendo em vista que o Governo Central não conhece a demanda por serviço e bens públicos dos cidadãos locais (lembremo-nos que para os bens públicos não existe a “preferência revelada”). Assim, poderá haver super oferta ou oferta sub ótima de bens e serviços públicos.

Aqui vale a pena lembrar os argumentos de Tibeaut (20, pag. 418): *“The consumer-voter may be viewed as picking that community which best satisfies his preference pattern for public goods”*. E mais, *“Given these revenue and expenditures*

patterns, the consumer moves to that community whose local government best satisfies his set of preferences.” Ver 20, pág. 418.

A dinâmica da migração populacional seria, então, mais um complicador para o “acerto” do Governo Central em ofertar os bens públicos e meritórios para as sociedades locais.

Desta forma, resta a segunda opção como a mais factível de ser empregada em um país federalista. E a evidência empírica mostra que é realmente este tipo de ação do Governo Central a mais utilizada pelos países federativos, na tentativa de uniformizar, quantitativa e qualitativamente, a oferta dos serviços e bens públicos e meritórios para os seus cidadãos.

Assim, podemos agora discutir quais tipos de transferências são as mais utilizadas pelos países federativos, quais são suas características, conveniências e inconveniências.

A princípio, a classificação mais geral diz respeito à especificidade ou não da transferência. Assim, tem-se:

- a) transferências para setores específicos (sector-specific transfers);
- b) transferências compensatórias, via fórmulas, (fórmula grants).

Quanto ao uso dos recursos transferidos dentro das transferências para setores específicos (sector-specific transfers), temos a seguinte classificação:

- a) transferências condicionadas (categorical grants ou conditional grants);
- b) transferências em bloco (block grants);
- c) transferências para ressarcimento de custos (cost reimbursement grants);
- d) transferências competitivas (competitive grants);
- e) transferências alocativas (ad hoc grants).

Quando a transferência é realizada dentro da classificação “categorical grants”, os recursos transferidos só podem ser usados dentro das condicionantes estabelecidas pelo governo doador.

Na classificação “block grants”, os recursos transferidos podem ser usados sem quaisquer restrições impostas pelo governo doador ao governo receptor.

Estas transferências são frutos de acordos entre o Governo Central e os Governos Estaduais ou Municipais, ou entre os Governos Estaduais e os Governos Municipais. Por serem fruto de acordos, elas normalmente são esporádicas, resultado de planos de desenvolvimento ou de políticas de curto ou médio prazos dos governos doadores.

No caso do Brasil, por exemplo, os inúmeros “convênios” realizados entre o Governo da União e os Estados ou entre os Estados e os Municípios, estão dentro, normalmente, da classificação “categorical grants”.

Há de se ter em mente que os planos de desenvolvimento ou políticas econômicas de ajustamento da economia, de médio ou curto prazo, podem determinar despesas extras para os governos subnacionais, despesas estas que não eram reclamadas pelas sociedades locais. Assim, na ocorrência de tais fatos, é possível que o governo cuja política determinou este aumento de despesas para outros níveis de governo, venha a transferir recursos para compensar esses governos subnacionais pelos gastos incorridos devido às suas políticas econômicas. Estes seriam os “cost reimbursement grants”.

Também pode ocorrer que um determinado nível de governo (federal ou estadual) queira implementar ou incrementar uma atividade econômica ou uma política social e para difundí-la estabeleça um volume de recursos a ser distribuído entre os governos subnacionais (ou de nível inferior). Como, normalmente, os recursos são escassos, é possível que o governo doador estabeleça que seja preciso a apresentação de um “projeto” por parte dos potenciais receptores para que os recursos sejam transferidos. Neste caso, os possíveis receptores passam a competir entre si por tais recursos. Tem-se aqui, portanto, os “competitive grants”.

Mas a atividade política é sempre a atividade do acordo, do dá e pede, da luta pelo poder de influência, do favor em troca de algo, do “é dando que se recebe”. Assim, tanto o Governo Central, como os Governos Estaduais utilizam-se da “persuasão dos doadores” para influir em determinadas situações, nas decisões dos governos de níveis inferiores. Para conseguir seus objetivos, não raro, (principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento) os governos lançam mão de

transferências aleatórias, ocasionais, de propósitos nem sempre claros e resultados desconhecidos. Estas são os “ad-hoc grants”.

No que diz respeito às transferências compensatórias (formula grants) temos que as mesmas são utilizadas com o objetivo de “compensar” os Estados “pobres” por seu baixo poder arrecadatório.

Elas seriam, então, a forma pela qual haveria uma redistribuição da capacidade fiscal entre os Estados-Membros, sem contudo haver um objetivo específico, seja por função de Governo (educação, saúde, segurança etc), seja por categoria de gastos (corrente ou de capital). Embora sem usar a classificação “formula grants”, E. M. Gramlich (30) apresenta uma excelente revisão das justificativas econômicas para a existência de tais transferências.

De acordo com alguns autores como, por exemplo, D. Winkles (31) as transferências compensatórias (formula grants) são feitas via fórmulas pré-determinadas, que normalmente incluem em sua metodologia de cálculo, variáveis que refletem as diferenças de necessidades (demanda por bens e serviços públicos e meritórios) e as diferenças de custos de prover tais bens e serviços existentes entre as localidades (estados ou municípios). Assim, estas fórmulas levam em consideração (utilizam como variáveis), por exemplo, a população, a capacidade arrecadatória, a capacidade fiscal e os custos de oferta dos bens públicos e meritórios, para cada localidade.

Dentro dos “formula grants”, há uma classificação muito usual mas que, na verdade poderá ser transportada para qualquer um dos cinco tipos de transferências nominadas anteriormente. Esta “subclassificação” é a seguinte:

- a) transferências per-capita (capitation grant);
- b) transferências por projeto (entitlement grants);
- c) transferências de complementação de programas (matching program grants), onde esta última classificação subdivide-se em “open-ended matching program grants” e “closed-ended matching program grants”.

Os “capitation grants” são estabelecidos tendo por base a população ou o número de beneficiários envolvidos. Aqui, poder-se-ia pensar na seguinte situação: o Governo Central estabelece como objetivo de sua política educacional que toda a rede escolar ofereça um patamar mínimo de qualidade do ensino e atenda a

toda a população em idade escolar. Para tanto, toma o gasto público nacional médio por aluno como uma “proxy” para este parâmetro de qualidade. Assim, qualquer localidade cujo gasto público médio por aluno estivesse abaixo da média nacional, receberia um aporte de recursos, dado o contingente de alunos de sua rede escolar pública, de tal montante que a colocasse dentro da média nacional.

No que se refere aos “entitlement grants”, a metodologia segue a norma de se estabelecer um valor especificado de recursos que uma localidade poderá receber, se preencher determinados critérios estabelecidos pelo Governo Central (se o receptor for um Estado) ou pelo Governo Estadual (se o receptor for um Município). É claro que esta classificação não deve se confundir com os “conditional grants”. Aqui não há o condicionante de só se empregar os recursos em determinada categoria ou função, em determinado setor. As restrições são antecedentes à transferência dos recursos. Na verdade, pode-se ver o “entitlement grants” como um “gift grants”, presente este dado por ter a localidade obtido uma boa “performance” em um determinado campo.

Por último, temos o “matching program grants”, que é estabelecido quando há uma determinada política que é de interesse de, pelo menos, dois governos, como: Governo Federal – Governo Estadual; Governo Estadual – Governo Municipal. Neste caso, o governo de maior nível participa dos gastos efetuados pelo governo de menor nível. Esta participação, normalmente, pode ser efetuada de várias maneiras, tais como: a) o recurso transferido pode ser um valor fixo, que é negociado entre as partes; b) o percentual coberto por recursos do governo doador pode ser fixo e igual para todos os parceiros do programa; c) o percentual coberto por recursos do governo doador pode ser variável, dependendo das características do receptor (essas diferenças são, normalmente, ajustadas via diferenças na capacidade fiscal ou via o grau de necessidades da população, ou ainda, para incentivar mudanças no comportamento das localidades beneficiadas); d) as transferências são estabelecidas sem limite especificado; e) as transferências são estabelecidas até um limite máximo.

Como toda classificação esta também não é exaustiva. Assim, temos nos Estados Federados as Transferências Constitucionais, aquelas que são estabelecidas na Lei Maior do País. Estas transferências normalmente obedecem ao princípio de uniformização fiscal e são estabelecidas via fórmulas determinadas. Entretanto, estas transferências diferem dos fórmula “grants” porque não são transferências orçamentárias, mas renúncias fiscais. Aqui, o princípio que rege tais transferências é o princípio da competência tributária partilhada. No Capítulo 5 analisaremos tais transferências.

Após estas breves referências aos diversos tipos de transferências intergovernamentais que mais comumente são empregadas pelos países federativos, podemos, agora, analisar as diversas justificativas utilizadas para a efetivação dessas transferências. Os comentários que faremos a seguir não dizem respeito, necessariamente, a cada um dos tipos de transferências listadas anteriormente.

4.1. As Justificativas para as Transferências Intergovernamentais

De acordo com a literatura econômica sobre as transferências intergovernamentais, elas podem ser justificadas, por exemplo, sob dois grandes prismas: o prisma econômico e o prisma político-institucional. Ver Gramlich (30), Broadway (32), Shah (29) e Shah (26).

A princípio, as transferências intergovernamentais ocorrem por dois motivos fundamentais: o desbalanço vertical na capacidade arrecadatória entre os diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal); e o desbalanço horizontal na capacidade arrecadatória, entre cada nível de subgovernos (entre estados e entre municípios). No item 4.3. faremos algumas considerações sobre esta temática.

Por outro lado, dentro do prisma econômico, temos como pano de fundo para tais justificativas a existência dos chamados “spillover effects”; a má distribuição de renda existente; o objetivo da estabilidade econômica; a preservação do mercado interno e os benefícios fiscais líquidos através dos Estados-Membros.

No que se refere ao enfoque político-institucional, podemos citar a democracia e a harmonização político-fiscal entre os Estados-Membros, como os aspectos mais relevantes que justificam a existência das transferências intergovernamentais.

Embora a literatura econômica seja razoavelmente extensa no que diz respeito às transferências intergovernamentais, não podemos deixar de comentar sobre as justificativas acima citadas, pois é o fenômeno das transferências intergovernamentais o cerne do nosso trabalho.

A princípio, devemos lembrar que uma Federação é formada por entes políticos (Estados e Municípios) de economias abertas, ou seja, de economias sem fronteiras econômicas (embora hajam fronteiras administrativas). Assim, não há como circunscrever dentro de um território específico, os benefícios que os bens e serviços públicos ou meritórios produzem para os cidadãos (sejam residentes-contribuintes ou não). Deste modo, caso não haja uma forma de “compensar” os governos locais (Estados ou Municípios) por este espraiamento de benefícios, a tendência seria uma suboferta de tais bens, pois nem o governo nem os cidadãos locais, estariam dispostos a beneficiar outras comunidades sem uma contrapartida de recursos de tais beneficiários potenciais. Mas, pelo princípio da autonomia entre os membros federados, não é possível uma localidade A cobrar pelo benefício que um bem ofertado por ela traz ao cidadão da comunidade B.

Lembre-mo-nos que cada Estado-Membro é autônomo e, portanto, livre para estabelecer não só que bens ofertar, como e em que quantidade e com que qualidade. É claro que poder-se-ia pensar em reorganizar as fronteiras jurisdicionais de cada localidade ou criar tantas jurisdições quantos forem os bens e serviços públicos.

Obviamente, tais opções apresentariam ineficiência no provimento de tais bens, como exigiria um complicado sistema organizacional. Desta forma, a transferência intergovernamental é o “segundo ótimo” mais racional. No nosso entender, no entanto, um princípio geral deve reger tais transferências: se o transbordamento se efetua de Município para Município de um mesmo estado, o Governo Estadual é que deveria ser o governo doador; se o transbordamento se dá de Estado para Estado, o Governo doador deverá ser a União. É claro que mesmo neste último caso haveria o transbordamento Município (de um estado A) – Município (de um estado B), pois afinal o cidadão vive no Município, mas o transbordamento envolveria cidadãos de estados diferentes.

Neste caso, como o pagamento de um Estado a outro Estado, dado o “spillover effect”, seria sempre um problema controverso (difícilmente um Estado aceitaria “pagar” ao Estado ofertador do bem), o meio mais seguro, seria pela transferência de recursos do Governo Central para o Estado provedor do bem ou serviço.

Quanto à má distribuição locacional da renda (fruto da distribuição dos recursos naturais, de fatores históricos, de condições ambientais, do grau de cultura, do estágio de desenvolvimento etc.), a permanência dessas disparidades não só é uma força centrífuga agindo contra o federalismo, mas é, também, fator de ineficiência econômica. De fato, a existência de disparidades econômicas muito grandes entre localidades, determina um fluxo migratório para as localidades mais ricas, pois estas podem oferecer aos seus cidadãos bens e serviços públicos em maior quantidade, de melhor qualidade e a preços (impostos arrecadados) mais baixos que as localidades pobres. Esta migração é, então, veículo de tensão entre as localidades pobres e as localidades ricas.

Por outro lado, a concentração de recursos em poucas localidades determina cada vez mais a concentração de investimentos e da renda. Tal concentração determina a exploração de fatores cada vez mais escassos, provocando custos econômicos e sociais sempre maiores.

Desta forma, cabe ao Estado (Governo) uma ação redistributiva visando à melhoria do sistema econômico nacional, promovendo o crescimento mais equilibrado entre todas as localidades que compõem a Federação.

Há de se ter em mente, também, que numa federação onde haja grandes diferenças de capacidade alocativa entre as localidades, a prática mais comum é a existência de déficits orçamentários nas localidades mais pobres.

Embora eles não possam (os subgovernos) emitir moeda para financiar tais déficits, eles o fazem via créditos bancários, o que sempre é um fator de desestabilização do sistema econômico.

A segmentação do mercado interno via capacidade de consumo também é um fator importante quando se analisa o fenômeno das transferências intergovernamentais. A existência de comunidades com baixo poder aquisitivo normalmente produz uma segmentação setorial e espacial do sistema econômico que impede a existência de economias de escala e a existência de externalidades econômicas, pelo não aproveitamento de todas as potencialidades produtivas do País.

Por fim, como justificativa econômica para a existência das transferências intergovernamentais, temos a existência de benefícios fiscais líquidos diferenciados por localidade. Isto determina um tratamento desigual para iguais (cidadãos com o mesmo nível de renda têm benefícios fiscais líquidos diferentes a depender da localidade onde residem). Este fenômeno está intimamente ligado à existência de má distribuição de renda antes referida, mas a sua correção diz mais respeito à equidade de tratamento fiscal entre os cidadãos do país.

Assim, dadas essas condicionantes, cabe ao Estado (Governo) trabalhar para, se não saná-las em definitivo, minorá-las da melhor maneira possível. Esta “melhor maneira possível” passa, necessariamente, pelas transferências intergovernamentais. Mas uma questão persiste: que nível (ou níveis) de governo deve(m) ser responsável(eis) por tais transferências? É o que tentaremos responder no item seguinte.

4.2. Governo Doador: Federal ou Estadual ?

Embora a literatura econômica registre um expressivo número de trabalhos analisando, teórica e empiricamente, o papel das transferências intergovernamentais e defendendo o papel dos governos (principalmente do Governo Central) quanto a este problema, é importante registrar aqui as explicações mais usuais (e lógicas) sobre qual nível de governo deve fornecer a transferência, dada uma determinada ineficiência do sistema econômico-fiscal.

O leitor mais interessado poderá consultar os trabalhos de, por exemplo, M. Buchanan (12); M. Olson Jr. (21); R. Musgrave (33); E. M. Gramlich (30); A. Shah (26) e O. Hochman, D. Pines e J. F. Thisse (34)

Neste item vamos, portanto, fazer apenas breves comentários sobre a lógica de se ter as transferências intergovernamentais, associando-as aos governos– provedores, conforme seja o caso.

Pelo que foi discutido até agora, já temos alguns elementos que nos permitem discutir com maior proficiência o papel de cada nível de governo enquanto doador de recursos.

De início nos parece claro que somente quando a causa da ineficiência alocativa é a existência dos “transbordamentos de fronteira” pode o governo estadual ser acionado e isto se os “transbordamentos” forem entre Municípios de um mesmo Estado.

Quando, entretanto, o “transbordamento do benefício” se verifica para localidades de outro(s) Estado(s), cabe ao Governo Federal fazer os ajustes necessários, via transferências, para “compensar” as localidades ofertadoras dos bens e serviços públicos, cujos efeitos “transbordam” as suas fronteiras jurisdicionais.

Quanto às outras justificativas para a existência de transferências intergovernamentais (má distribuição da renda, estabilidade econômica, preservação do mercado interno e uniformização dos benefícios líquidos públicos), a lógica e a prática mostram que tais transferências devem ser efetuadas pelo Governo da União. Senão vejamos: para corrigir a má distribuição de renda espacial, não há como se deixar para os Estados-Membros (e muito menos para os Municípios) a tarefa de promover, via ação fiscal, uma melhor distribuição de renda. Isto se dá por razões puramente econômicas.

De fato, ao deixar para os Estados-Membros esta tarefa, corre-se o perigo de que seja desencadeada uma “guerra-fiscal” entre tais Estados. Imaginemos que um Estado “pobre” tenha o poder de estabelecer uma política tributária própria, e que, portanto, possa estabelecer incentivos fiscais (via renúncia fiscal) através da não-tributação da renda das pessoas jurídicas com o objetivo de atrair investimentos. É claro que isto determinará ações idênticas em outros Estados (pobres, meio-ricos e ricos). Este tipo de raciocínio aplica-se, até mesmo para os impostos indiretos que sejam de competência tributária dos Estados-Membros: se cada um puder estabelecer subsídios e incentivos, via tais impostos, também aqui haverá “guerra fiscal”.

Por outro lado, uma política de redistribuição de renda via gastos públicos, promovida por Estados é impraticável, pois até pela autonomia de cada Estado-Membro, nenhum Estado fará gastos de investimentos em outro Estado. O máximo que se pode ter é o gasto de investimento em um Estado espriar seus benefícios para outro Estado. Mas isto já será o caso dos “spillover effects”. Assim, somente o Governo da União, poderá, com eficiência e equidade, promover uma política de redistribuição de renda espacial, seja via política tributária, seja via função alocativa.

No que diz respeito à estabilidade econômica, também somente o Governo Federal poderá adotar políticas eficientes para solucionar qualquer problema nesta área.

De fato, como os Estados-Membros não podem utilizar política monetária (controle da Base Monetária) como política de estabilização, só lhes caberia, se for o caso, a política fiscal. Mas mesmo esta possibilidade é bastante restrita, pois vai depender do saldo orçamentário: se positivo, contribuirá para a estabilização nacional; se negativo, pode contribuir para a desestabilização, a depender de como o déficit for financiado. É claro que se cada Estado-Membro primar pela estabilidade fiscal, isto em muito contribuirá para a estabilidade econômica do país. Mas não a garantirá, somente a ajudará. Desta forma o importante é a ação conjunta. E não o esforço isolado de um Estado-Membro. Por conseguinte, também é próprio do Governo da União, a adoção de políticas para a estabilização do sistema econômico nacional.

A preservação do mercado interno também é uma atividade própria do Governo Federal. Primeiro, pelo arcabouço institucional-jurídico que deve existir para regular as relações econômicas entre todos os entes econômicos atuantes na Federação: Estados, Empresas e População. Em segundo lugar, pela necessidade de investimentos vultosos em infra-estrutura como estradas, portos, aeroportos, usinas energéticas etc., que nem o setor privado, nem alguns Estados-Membros podem suportar. Finalmente, não se pode dissociar o mercado interno do mercado externo em uma economia moderna. Como este último é, quase sempre, regulado pelo Governo Central [é verdade que em um ou outro país este assunto é de competência dos Estados, veja Shah (26), este fato é a regra e não a exceção], é de bom alvitre que seja o governo central o governo responsável pela preservação do mercado interno para que haja um só direcionamento para os dois mercados.

Mesmo porque em termos internacionais, quem tem assento, por exemplo, na mesa de negociação na OMC é o País e não Estados-Membros de Federações. Assim, deve ser de competência do Governo da União a tarefa de cuidar da preservação e crescimento do mercado interno. É claro, que a ação dos Governos Estaduais e Locais têm muita importância dentro deste contexto. A sua cooperação é, em verdade, fundamental. Mas não é sua responsabilidade a adoção de políticas econômicas visando à preservação do mercado interno.

No que concerne à uniformização dos benefícios fiscais a todos os cidadãos da Federação, a própria essência do objetivo já define qual Governo deve ser o responsável por tal ação. No caso, o Governo Federal. O que queremos dizer é que não cabe a

qualquer Governo Subnacional preocupar-se com as condições fiscais a que estão expostos todos os cidadãos do país. Na verdade, essa não é a preocupação de tais Governos, sequer para com seus cidadãos. No máximo, os Governos Subnacionais têm a responsabilidade de ofertar os bens e serviços públicos e meritórios exigidos pelos residentes de suas localidades. Mas não de procurar uniformizar os benefícios líquidos que eles gozam com aqueles benefícios auferidos pelos cidadãos do Estado vizinho. Isto por que os seus cidadãos sofrem a incidência de impostos locais, estaduais e federais. Assim, somente o Governo Federal deverá ter como responsabilidade tal uniformização.

4.3. Parâmetros Determinantes das Transferências Intergovernamentais

Aceita a proposição que as transferências intergovernamentais são absolutamente necessárias em qualquer país federativo, surge o primeiro problema a ser resolvido: que parâmetros utilizar para a elaboração da política de transferências de recursos fiscais entre os níveis de governo?

A literatura econômica apresenta três parâmetros fundamentais para a solução desse problema: a) o Desequilíbrio Fiscal Vertical; b) a Capacidade Fiscal; e, c) a Equalização da Necessidade de Gastos.

Desta forma, quando da ocorrência de transferências intergovernamentais que não objeto da competência tributária partilhada, dois objetivos podem justificá-las: ou o objetivo da equalização fiscal entre os Estados-Membros, ou o aporte de recursos para cobrir despesas com determinados programas envolvendo mais de um Governo.

Obviamente, o segundo caso é tópico, dependendo de planos de desenvolvimento socioeconômico, ou de acertos quando da elaboração do Orçamento Fiscal, ou ainda, quando no caso de calamidades. Assim, não há como as discutir

Quando, porém, o objetivo é dar uma uniformização na renda pública e no poder de gastos dos Estados-Membros, então alguns parâmetros passam a ser quase universais.

Assim, existem três parâmetros que são muito utilizados pelos Governos dos países federalistas. a) o Coeficiente de Desequilíbrio Fiscal Vertical; b) o Coeficiente de Capacidade Fiscal; c) o Coeficiente de Equalização de Necessidades.

Discutamos um pouco sobre cada um desses parâmetros.

4.3.1. O Coeficiente do Desequilíbrio Fiscal Vertical

O Coeficiente do Desequilíbrio Fiscal Vertical é medido pela expressão

$$CDFV = 1 - \frac{TR_{pe} + TR_{pg} + RTP_{em} + E_{em}}{G_{sb}}$$

onde

TR_{pe} = Transferências do Governo Federal para os Estados-Membros, com propósitos específicos

TR_{pg} = Transferências do Governo Federal para os Estados-Membros, com propósitos gerais

RTP_{em} = Receitas Tributárias Partilhadas dos Estados-Membros

E_{em} = Empréstimos Obtidos pelos Estados-Membros,

G_{sb} = Gastos dos Governos Subnacionais (estabeleceria o grau de desequilíbrio fiscal de um determinado país, ao se comparar toda a “receita” extra-tributação - própria dos Estados-Membros com os gastos destes mesmos Estados).

Pela sua formatação, temos que o Coeficiente do Desequilíbrio Fiscal Vertical, varia de zero a um. Ou seja,

$$0 \leq CDFV \leq 1$$

No caso extremo, onde

$$\text{CDFV} = 0$$

temos que os Governos Subnacionais não têm receita própria e todos os seus gastos são cobertos via transferências intergovernamentais e empréstimos. Neste caso, se houver empréstimos, como tais Governos não têm receita própria, o pagador final seria o Governo Central.

No outro extremo, temos o caso em que

$$\text{CDFV} = 1,$$

Os Governos Subnacionais não gozariam de qualquer transferência intergovernamental, e todos os seus gastos seriam cobertos por receitas próprias.

Pelo que se constata, este Coeficiente é apenas um instrumento de se conhecer ex-post o grau de desequilíbrio fiscal-vertical mas não pode ser utilizado para a decisão política (constitucional ou não) de se modificar ou não a prática do uso de transferências intergovernamentais. Entretanto, ele pode ser um valioso instrumento para a tomada de decisão sobre os planos de crescimento econômico baseados na ação do setor público federal e subnacional. Se os Estados-Membros não têm muita capacidade de autofinanciar seus gastos, isto é, falta-lhes base tributária adequada, o objetivo de crescimento econômico deveria estar direcionado para a criação dessa base tributável.

Por outro lado, o baixo valor do CDFV poderia expressar, não a pouca base tributável dos Estados-Membros, mas a prática dos Governos Subnacionais em não explorar convenientemente a base potencial tributável de sua localidade.

Desta forma, somente conhecer o valor do CDFV não é de muita ajuda, quando se pretende analisar o sistema fiscal de um país, ou mesmo o problema mais restrito das transferências intergovernamentais.

4.3.2. O Coeficiente de Capacidade Fiscal

Entretanto, os “policy makers” dos países contam com um outro parâmetro, o Coeficiente de Capacidade Fiscal, que, juntamente com o CDFV, poderia contribuir para uma maior racionalidade econômica no que diz respeito às transferências intergovernamentais.

De fato, o Coeficiente de Capacidade Fiscal, calculado para cada localidade i e para cada tipo de tributo j , contribuiria para uma análise mais detalhada, localidade por localidade, quando da adoção de políticas de transferências intergovernamentais.

O Coeficiente da Capacidade Fiscal de uma localidade i para uma fonte tributável j é dado pela seguinte expressão

$$CC F_i^j = P_i \left\{ \left[(BCPI)_p^j \cdot t_p^j \right] - \left[(BCPI)_i^j \cdot t_i^j \right] \right\}$$

onde

- P_i = População da localidade i
- $BPCI_p^j$ = Base Per Capita do Imposto j , em nível de país
- t_p^j = Taxa Média do imposto j em nível de país
- t_i^j = Taxa média do imposto j em nível da localidade i
- $(BCPI)_i^j$ = Base per capita do imposto j , em nível da localidade i .

Ao analisar este coeficiente, verificamos que ele mede a defasagem na capacidade de tributação de uma localidade, dada uma determinada fonte de arrecadação (imposto j), em relação à capacidade média de arrecadação dessa mesma fonte, para o país como um todo.

Entretanto, não vemos necessidade, para efeito de se estabelecer alguma transferência intergovernamental, de se calcular tal coeficiente, com esta metodologia. Entendemos, no entanto, que ele será útil se quisermos estudar a estrutura tributária do

país para descobrir qual (quais) tipo(s) de imposto(s) poderia(m) ser mais apropriado para os Estados-Membros. Ou seja, que tipo de imposto teria base tributável mais homogênea entre todas as localidades.

Se queremos medir a capacidade fiscal de uma localidade, objetivando estabelecer alguma transferência fiscal, o importante não é ter informação sobre um determinado tipo de tributo. O que importa é conhecer a capacidade econômica de tal localidade. O problema, obviamente, é estimar esta capacidade econômica. É claro que temos duas possibilidades: trabalhar com os dados existentes ou tentar estimar a potencialidade econômica do local. Como “potencialidade” sempre é um conceito abstrato, o mais viável será trabalharmos com os dados existentes. Desta forma, deveríamos trabalhar com o conceito de carga tributária, tanto para a localidade que se está analisando, como para a média nacional, e aqui poder-se-ia ter a carga tributária per capita ou não, embora trabalhar com dados per capita sempre envolve inconsistências ou vieses que não deveriam existir em expressões analíticas, como a que estamos analisando.

Assim, o parâmetro mais adequado para se medir o Coeficiente de Capacidade Fiscal de uma localidade i , seria

$$CCF_i = CT_i / CT_n = \beta_i$$

onde

CT_i = Carga fiscal da localidade i

CT_n = Carga fiscal nacional

É claro que poderíamos ter como referência não só a carga fiscal nacional, como a carga tributária do Estado k onde a localidade i está localizada; ou ter-se a carga tributária do Estado mais rico etc. Ou trabalhar com a carga tributária da localidade i ponderada pelo seu peso na economia nacional, como

$$CCF_i = \alpha_i CT_i / CT_n$$

Onde α_i seria o “peso” da localidade i na economia nacional, ou seja

$$\alpha_i = \frac{PIB_i}{PIB_n}$$

Finalmente, poder-se-ia trabalhar com a “defasagem” entre carga tributária relativa da localidade i , com o produto relativo de tal localidade. Fazendo,

$$\theta_i = \beta_i - \alpha_i$$

Este último parâmetro mediria, então, a “defasagem” no esforço fiscal da localidade i em relação à sua presença (participação) na economia nacional.

Se $\theta_i < 0$, significa que a participação da localidade i na economia é maior que sua carga tributária relativa. Assim, tal localidade não estaria tributando seus entes econômicos de acordo com a capacidade econômica existente. Se $\theta_i > 0$, o contrário aconteceria: a localidade i estaria, percentualmente, tributando seus entes econômicos acima de sua capacidade econômica.

Há, ainda, a registrar, o terceiro parâmetro mais utilizado pelos governos federalistas, o qual será analisado no item seguinte.

4.3.3. O Coeficiente de Equalização de Necessidade de Gastos

A literatura econômica [veja Shah (26)] tem registrado que um parâmetro que é, também, utilizado pelos governos para o estabelecimento de transferências intergovernamentais é aquele que leva em consideração as necessidades de gastos

apresentadas pelas localidades (municípios ou estados-membros). Normalmente, estes gastos são qualificados e, então, o coeficiente calculado seria próprio do tipo de gasto analisado.

Assim, a fórmula para se estabelecer o Coeficiente de Equalização das Necessidades de Gastos para uma despesa d , na localidade i , seria

$$CENG_i^d = P_i [G_i^d - G_n^d]$$

Onde

$CENG_i^d$ = Coeficiente de Equalização para a localidade i , da despesa d

P_i = População da localidade i

G_i^d = Gasto atual per capita da localidade i , na despesa d

G_n^d = Gasto atual per capita médio, a nível nacional, na despesa d

Como podemos observar este coeficiente não pode ser levado em consideração quando se quer estabelecer uma política geral de transferências. Isto por que ele é muito restrito (se aplica, a cada vez, somente para um tipo de despesa). E mesmo para um determinado tipo de despesa, d , ele ainda deve ser analisado com bastante cautela.

A princípio temos que ter em mente que as necessidades de gasto numa determinada função (despesas por função) para uma localidade i , não necessariamente, terá qualquer correlação com a necessidade de gastos em tal função seja com a média nacional, seja com aquela de qualquer outra localidade. Lembremo-nos que as necessidades de gastos públicos em uma localidade é fruto de inúmeros condicionantes, como área, tamanho da população, faixa etária da população, função econômica da localidade, capacidade econômica da população, nível cultural etc.

Além disso, o volume de gastos de uma localidade qualquer em relação a uma determinada função, ou no geral, também é função da capacidade administrativa do governo, da honestidade da administração pública, do grau de fiscalização, do preço de mercado para a aquisição de bens finais ou intermediários e de serviços etc.

Desta forma, não há como em uma simples fórmula condensar todos os condicionantes que afetam essa variável, bem como onde os fatores subjetivos e objetivos estejam devidamente equacionados.

Naturalmente, ao trabalhar-se com os gastos per capita, está-se uniformizando a despesa levando em consideração como variável primordial a população. Mas será esta variável sempre a mais importante para qualquer tipo de gastos? Exemplifiquemos melhor.

Tomemos o caso de duas localidades contíguas: uma é uma cidade industrial e a outra é uma cidade dormitório. Imaginemos que o governo está interessado em estabelecer parâmetros para uma política ambiental. Haverá lógica em se estabelecer que os gastos públicos médios, por cidadão, na cidade-indústria, sejam iguais (ou próximos) desses mesmos gastos per capita na cidade-dormitório?

Assim, a uniformização de gastos é uma política econômica que exige o conhecimento, por parte do governo doador, das reais necessidades de cada localidade (população).

São estas razões que nos levam a crer que seria extremamente difícil estabelecer-se uma política geral de transferências baseada em um parâmetro “geral” de necessidade de gasto.

A conclusão a que podemos chegar após estas breves digressões sobre as diversas metodologias hoje existentes visando à institucionalização das transferências intergovernamentais é que não existe, como era de se esperar, uma fórmula completa e acabada através da qual tais transferências venham contribuir de maneira harmônica e neutra para a equalização dos benefícios fiscais líquidos gozados por todos os cidadãos de qualquer país.

Cada país apresenta suas próprias especificidades e suas próprias culturas fiscais. Aqui a ciência econômica não tem muito o que dizer. A análise político-institucional, para cada país, talvez seja a maneira mais correta de se analisar as transferências intergovernamentais.

Nos Capítulos 6 e 7 a seguir apresentados, vamos discutir com mais detalhes o sistema de transferências intergovernamentais existente no Brasil.

5. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: ASPECTOS METODOLÓGICOS

Conhecidos o porquê da existência das transferências intergovernamentais e os parâmetros necessários para implantá-las, temos que determinar a metodologia de cálculo da “quota” a ser recebida por cada ente federado.

Mas antes de apresentar as fórmulas de distribuição de recursos fiscais, discutamos um pouco mais uma forma quase universal de transferência de recursos entre o governo central e os subgovernos. Isto será feito no item 5.1., seguinte.

5.1. As Transferências via Competência Tributária Partilhada

Nos capítulos anteriores, vimos as justificativas para as transferências intergovernamentais, seus tipos e quais níveis de Governo devem, dadas determinadas situações, promover a transferência de recursos para outros níveis de Governo.

Neste capítulo vamos analisar as principais metodologias conhecidas para o estabelecimento do volume de recursos a ser transferido de Governo a Governo.

Entretanto, talvez seja interessante, antes disso, discutir um pouco uma forma de transferência intergovernamental muito especial que é a competência tributária partilhada. Chamamo-la de “transferência especial” porque ela deve estar presente na própria formação da Federação. É certo que nem sempre tal fato ocorre. Às vezes somente nas modificações das Constituições

é que ela é inserida. Mas ela, definitivamente, está vinculada ao princípio da autonomia fiscal dos Estados-Membros e no princípio da equalização fiscal.

No caso do Brasil, por exemplo, a competência partilhada só foi, introduzida com a Constituição de 1937, como veremos adiante. Fato digno de nota é que a competência partilhada é fruto de um acerto entre os partidos políticos, cujos representantes são eleitos pelas localidades (municípios e estados) e, no entanto, a norma é que deste embate sai com maior força tributária a União e não os Estados-Membros.

De fato, como mostra Shah (26, tabela 9), dos doze países federalistas analisados, apenas no Canadá a participação do Governo Federal na receita tributária total, antes das transferências, está abaixo dos 50% (0,49). O Brasil, Índia e USA apresentam percentuais menores (além do próprio Canadá, claro) a 50%, mas somente após as transferências.

A Tabela 1 mostra o desbalanço vertical para os 12 países federalistas estudados por A. Shah (26).

TABELA 1

**Países Federativos
Desbalanço Vertical**

Países	Participação do Gov. Federal na Rec. Tributária	
	Antes das transferências	Após as transferências
1. Alemanha	0.66	0.57
2. Argentina	0.62	0.57
3. Australia	0.71	0.51
4. Brasil	-	0.36
5. Canadá	0.49	0.31
6. Colombia	0.85	0.63

7. Índia	0.68	0.44
8. Malasia	0.90	0.87
9. México	0.88	0.87
10. Nigéria	-	0.90
11. Paquistão	-	0.78
12. USA	0.58	0.42

Fonte: A. Shah; (26) “ The Reform.....” Tabela 9, pág. 41

Ora, se a União não tem representantes (nem Deputados, nem Senadores) com Poder Constituinte, como se explica esta predominância do Governo Central enquanto poder arrecadatório?

A explicação mais provável é que existem impostos que são próprios do Governo Nacional (como, o imposto sobre os fatores móveis de produção e sobre o comércio exterior) e que, portanto, dá a este tipo de Governo a abrangência nas receitas tributárias de qualquer país. Assim, mesmo representando (sendo eleito por) as localidades, compreendem os Constituintes que tais impostos (por questões de eficiência, equidade e harmonia político-fiscal) devem ficar a cargo do Governo Central. Não há uma renúncia de poder arrecadatório por parte das localidades, há a compreensão de que a harmonia político-fiscal só será atingida se couber à União a maior parcela do resultado tributário.

Mas, também é compreendido (e estabelecido) que este maior poder arrecadatório no âmbito do Governo Central deve ser utilizado para possibilitar as transferências fiscais por este mesmo Governo aos Estados-Membros pois, como já foi assinalado, somente a este nível de Governo cabe as tarefas de redistribuir as rendas, de promover a estabilidade, de preservar o mercado interno e de equalizar os benefícios fiscais líquidos dos cidadãos.

Daí é que vem o instituto da Competência Partilhada. Ela não é um “grant”, privilégio, graça ou subvenção. Ela é a própria essência do acordo fiscal federalista.

Desta forma, quase todos os 17 países federalistas hoje existentes, de uma forma ou de outra, apresentam em seus sistemas fiscais o princípio da competência partilhada. É interessante observar que não há um “padrão” para a observância de

competência partilhada (que impostos são partilhados e que governos participam da partilha). No Quadro 7, abaixo, apresentamos (apenas para ilustração) a prática da competência partilhada na Alemanha, Brasil e Estados Unidos.

QUADRO 7

Competência Partilhada Alemanha, Brasil e Estados Unidos

Países	Governos Envolvidos	Tipos de Tributo		
		Sobre a renda	Sobre as vendas	Sobre a propriedade
Alemanha	Federal – Estadual	X	X	X
	Federal – Municipal	X	-	X
Brasil	Federal – Estadual	X	X	X
	Federal – Municipal	X	X	-
	Estadual – Municipal	-	X	X
EUA	-	-	-	-

Como se pode ver, cada país apresenta um padrão diferente para a compartilhação da receita tributária, seja por tipo de tributo, seja por nível de Governo. O caso extremo é o sistema americano, o primeiro país a se tornar uma federação e, no entanto, não se utiliza da pedra angular dos sistemas fiscais de países federativos, isto é, não se utiliza do princípio da competência tributária partilhada. Este fenômeno talvez reflita o fato de que, nos Estado Unidos, a autonomia dos Estados-Membros é muito mais forte que em qualquer outra federação. Isto, então, pôde ter imposto a não-dependência fiscal de qualquer Estado à União. É bem verdade que a concorrência partilhada não significa “dependência” mas de qualquer forma, atrela os recursos estaduais à “performance” arrecadatória da União. Normalmente, a forma como os recursos arrecadados são partilhados está

estabelecida na Constituição do País e obedece a critérios também ali especificados. Entretanto, podemos distinguir três problemas comuns a quase todos os sistemas fiscais federativos: a) que impostos servirão de base para a partilha; b) em quais percentuais os impostos serão distribuídos; e, c) que critérios de distribuição serão adotados. Para uma visão mais completa sobre como estes três problemas têm sido tratados pelos países federativos, apresentamos o Quadro 8, a seguir, baseado nos trabalhos de Shah (26), Silverman (35) e Spahn (36).

QUADRO 8
CRITÉRIOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS PARTILHADOS

Países	Governo / Governo	Impostos *	Percentual do imposto a ser rateado (%)	Bases para o critério de rateio
Argentina	Federal / Estadual	VAT	53,99	População do estado – 65%
		IR	48,76	Desnível econômico – 25%
		(IP +IE+IO)	53,00	Inverso da densidade populacional – 10%
Alemanha	Federal / Estadual	IRPF	42,50	Princípio da residência
		IRPJ	50,00	Princípio da residência modificado
		VAT	44,00	75% base per capita 25% fórmula de equalização

Brasil	Federal / Municipal	IRPF	15,00	Valor arrecadado no município
	Federal / Estadual	IOF/OURO	70,00	
	Federal / Estadual	(IR+IPI)	21,50	População
		IPI/EX	10,00	Inverso da renda per capita
				Área do estado
	Federal / Regional	(IR+IPI)	3,00	NE – 1,8%
				CO – 0,2%
				NO – 0,2%
	Federal / Municipal	(IR+IPI)	22,50	
	Estadual / Municipal	VAT	25,00	Valor arrecadado no Município

Continua

QUADRO 8
CRITÉRIOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS PARTILHADOS

Continuação

Países	Governo / Governo	Impostos *	Percentual do imposto a ser rateado (%)	Bases para o critério de rateio
--------	-------------------	------------	---	---------------------------------

Colombia	Federal / Estadual	Total	25,00	População (70%) Cotas iguais (30%)
		S/ cerveja	40,00	Consumo de cerveja
		S/ fumo	?	Consumo de cigarro
	Federal / Municipal	Total	22,00	População necessitada (10%) População total e esforço fiscal (40%)
	Estadual /Municipal	VAT	10,00	População necessitada (60%) População total e esforço fiscal (40%)
India	Federal / Estadual	IR	85,00	População Contribuição p/ IR Distância da renda per capita para a maior renda per capita Índice de subdesenvolvimento
		Excise duties	45,00	Idem
		S/ Propriedade e riqueza (exceto terra)	100,00	?

Continua

QUADRO 8
CRITÉRIOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS PARTILHADOS

Continuação

Países	Governo / Governo	Impostos *	Percentual do imposto a ser rateado (%)	Bases para o critério de rateio
---------------	--------------------------	-------------------	--	--

Malasia	Federal / Estadual	Importação e consumo s/ importação de petróleo	30,00	?
		Exportação s/ estanho	10,00	?
		Exportação s/ outros minerais	?	?
		Exportação sobre madeira	?	?
México	Federal / Estadual	(IR + IE + II + VAT+IPP)	20,85	?
	Federal / Municipal	IE + IP	95,00	?

Continua

QUADRO 8
CRITÉRIOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS PARTILHADOS

Continuação

Países	Governo / Governo	Impostos *	Percentual do imposto a ser rateado (%)	Bases para o critério de rateio
---------------	--------------------------	-------------------	--	--

Nigéria	Federal / Estadual	Total	31,50	População Alunos matriculados Esforço interno p/ arrecadar fator social de desenvolvimento
		Total	3,50	Capital federal Problema ecológico
	Federal / Municipal	Total	10,00	Cotas iguais (25%) População (75%)
Paquistão	Federal/ Estadual	(IR+IV+IE s/ algodão imposto s/ consumo de fumo e açúcar)	80,00	População
	Federal/ Municipal	Imp. s/ gas	80,00	Origem da produção

Continua

QUADRO 8
CRITÉRIOS PARA A DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS PARTILHADOS

Continuação

Países	Governo / Governo	Impostos *	Percentual do imposto a ser rateado (%)	Bases para o critério de rateio
---------------	--------------------------	-------------------	--	--

Papua Nova Guiné	Federal/ Estadual	(IR+ II + IE+IV)	?	População
		ISPVA	100,00	?
		Royalties s/ minerais e Petroleo, pesca	100,00	?
Venezuela	Federal / Estadual	Total	20,00	?

Fontes : 1) Anwar Shah (26)

2) J. M. Silverman (35)

3) P.B. Spahn (36)

* As siglas estão discriminadas no Anexo A.

Como podemos verificar a partir das informações do Quadro 8 a competência tributária partilhada pode envolver os mais diferentes impostos, não só impostos diretos como os impostos indiretos. É digno de nota que, com exceção da Malásia, todos os países enfocados usam o imposto sobre a renda como imposto partilhado. Entretanto, alguns países, estranhamente, como, por exemplo, a Malásia e o Paquistão, fazem a partilha dos impostos sobre comércio exterior, impostos que se destinam mais à política econômica que à necessidade de arrecadação por parte do Estado.

É interessante observar que o IPIexportação (Lei Kandir) introduziu no Brasil este tipo de compartilhamento, mas como uma medida compensatória para os Estados, o que não lhe tira o caráter de injunção da União nos assuntos tributários dos Estados.

No que diz respeito aos percentuais de distribuição dos impostos, estes, também, apresentam um grau de variabilidade bastante acentuado, indo de 3,0% a 100%. Por outro lado, no que concerne às variáveis-bases para os critérios de rateio, temos que a população é a variável mais utilizada, mas muitas outras variáveis são, também, utilizadas.

Assim, o que se pode concluir é que não há nenhuma regra de bolso que possa definir (ou resumir) os critérios utilizados pelos países para o estabelecimento da competência tributária partilhada. Cada país usa o princípio que mais lhe convém (ou o possível, dada a correlação das forças políticas quando da elaboração ou modificação de sua Carta Magna).

Isto não significa dizer que não existam metodologias definidas para uso, quando da decisão de se partilhar entre diversos níveis de Governo, a receita tributária de determinado tipo de tributo ou a receita tributária parcial ou total.

De fato, a literatura econômica registra [veja Srivastava e Aggarwal (37)] pelo menos dois processos metodológicos para a partilha da receita tributária entre os níveis de Governo: a metodologia que usa o conceito de “distância fiscal” e aquela que usa o conceito do inverso da renda per capita.

Aqui é importante notar que as duas formas gerais de transferências intergovernamentais, a FÓRMULA DA DISTÂNCIA FISCAL e o CRITÉRIO DO INVERSO DA RENDA, são baseados na suposição (e aceitação) da existência de deficiências relativas nas capacidades fiscais (arrecadatórias) dos Estados. Estes critérios têm como objetivo alocar maior volume de transferências per capita para os Estados com menor capacidade fiscal.

Nos itens seguintes, analisaremos essas metodologias

5.2. As Fórmulas de Partilha Fiscal

5.2.1. A Partilha Tributária via “Fórmula da Distância Fiscal”

A metodologia usando o conceito de “distância fiscal” mede a deficiência na capacidade fiscal per capita de um Estado (localidade) i , em termos da capacidade fiscal per capita média do país ou de um outro “marco referencial” (standard/benchmark) de comparação.

De acordo com esta metodologia, a “distância fiscal” entre a localidade i e a média nacional, por exemplo, seria representada pela expressão

$$DF_i = CF_n - CF_i$$

onde

CF_n = Capacidade Fiscal per capita média nacional (média da capacidade fiscal per capita de todas as localidades)

CF_i = Capacidade Fiscal per capita da localidade i .

Dado, então, este parâmetro, o Governo Central adotaria uma política de transferência tributária para a localidade i , visando ao “fechamento” da “distância fiscal”.

A princípio, será interessante entender o que seria esta “capacidade fiscal”. Será o que realmente é coletado como tributo na atualidade, ou será uma medida do potencial arrecadável? Na prática, o que se mede é o volume realmente arrecadado.

Por outro lado, por que trabalhar com a “capacidade fiscal per capita média”, para todo o país? Não seria mais lógico simplesmente tomar a capacidade fiscal per capita do país? Notemos que a capacidade per capita no país, seria dada por

$$C_p = \Sigma_i \Sigma_j / P \quad , \quad j = 1, 2, 3, \dots, n$$

Onde

$\Sigma_i \Sigma_j$ = somatório de todo o volume arrecadado com todos os tributos, no país como um todo.

P = População

I_j = Imposto j

Mas se quisermos trabalhar com a média, temos duas possibilidades:

a) a capacidade média da capacidade per capita seria dada por

$$\left\{ \sum_i \left[\sum_j I_{ji} \right] \right\} / \kappa \quad ; \quad \begin{array}{l} j = 1, 2, \dots, n \\ i = 1, 2, \dots, \kappa \end{array}$$

onde

P_i = População da localidade i
 I_{ji} = Imposto j da localidade i
 κ = número de Estados no País

b) a capacidade per capita média, dada por

$$\left\{ \left[\sum_i \sum_j I_{ji} \right] / \kappa P \right\}$$

$$P = \sum_i P_i$$

Como os dois indicadores são diferentes, qual utilizar?

Um outro problema seria a possibilidade de se trabalhar com todos os tributos ou somente com os impostos ou, ainda, com somente parte deles.

Aqui há, também, o problema do que determina essa “capacidade fiscal” das localidades: se a sua capacidade econômica ou a eficiência / ineficiência arrecadatória dos Governos Locais.

Sem se atermem a este último problema, Srivastava e Aggarwal (37) trabalham com a fórmula de partilha pela distância da seguinte maneira:

$$a_i = \frac{(z - Z_i) N_i}{\sum (z - Z_i) N_i} \quad i = 1, 2, 3, \dots, k$$

$$z \geq Z_j$$

onde

- z = Capacidade fiscal per capita referencial
- Z_i = Capacidade fiscal per capita da localidade i
- N_i = População do Estado i

e onde a é a “cota” da localidade i , na partilha da arrecadação a ser transferida.

Esta metodologia, no entanto, pode embutir uma inconsistência. Senão vejamos: se fizermos Z a capacidade fiscal per capita do país e se abrirmos um pouco esta expressão, poderemos encontrar, para o numerador

$$(z - Z_i) N_i = \frac{I}{N} N_i - \frac{I_i}{N_i} N_i = I \frac{N_i}{N} - I_i$$

ou

$$(z - Z_i) N_i = I \alpha_i - I_i \quad , \quad \alpha_i = \frac{N_i}{N} \quad \text{e} \quad I = \sum_i I_i$$

$$I_i = \sum_j I_{ji}$$

Neste caso, o denominador, será

$$\sum (z - Z_i) N_i = \sum (I \alpha_i - I_i) = I \sum \alpha_i - \sum I_i$$

mas

$$\sum I_i = I, \quad \text{por tanto}$$

$$I \sum \alpha_i - I = I(\sum \alpha_i - 1)$$

mas também

$$\sum \alpha_i = 1$$

o que implica

$$\sum (z - Z_i) N_i = 0$$

Podemos definir

$$z = \frac{\sum_j \sum_{ji} I_{ji}}{N} \quad \text{e} \quad Z_i = \frac{\sum_{ji} I_{ji}}{N_i}$$

E aí temos uma inconsistência, conforme foi dito anteriormente.

É importante notar que não devemos, em termos teóricos, trabalhar com uma inconsistência matemática.

Assim, esta fórmula só terá sentido se z não for a capacidade fiscal per capita do país, mas uma outra medida de capacidade fiscal, digamos dos cinco estados mais ricos, como na metodologia usada pelo governo canadense.

Ela também será válida, se os estados i considerados não forem todos os estados do país, mas somente aqueles que deverão receber cotas da transferência a ser efetuada.

Se for feita essa correção, ou seja, tomando z como um “benchmark” qualquer, a fórmula pode ser trabalhada para termos a “quota” que o Estado i poderia receber.

Façamos

$$\beta = 1 / \sum_i (z - Z_i) N_i$$

então

$$a_i = \alpha (z - Z_i) N_i$$

onde

$$a_i^* = \alpha (z - Z_i)$$

é a quota per capita a receber.

Mas sabemos que

$$\sum a_i = \sum a_i^* N_i = 1$$

Se o Governo Federal estabelecer que o montante a ser transferido para os Estados é T , então a quantidade de recursos a ser transferida para o Estado i é dada por

$$A_i = \beta (z - Z_i) N_i T$$

E o valor da transferência per capita, será

$$A_i^* = \beta (z - Z_i) T$$

Desta forma, esta metodologia encerra alguns condicionantes que a tornam confusa para uso pelos governos que pretendem estabelecer uma política de transferências intergovernamentais em seus territórios.

Por outro lado, qual o ganho teórico (e prático) que se tem em trabalhar com a capacidade fiscal per capita? Isto só teria alguma relevância se quizessemos trabalhar com os impostos diretos sobre as pessoas físicas e, assim mesmo, se fosse possível estabelecer as condicionantes econômicas e administrativas que determinam o resultado final do poder arrecadatório do governo.

Apenas como exemplos ilustrativos reproduzimos no Anexo B, as fórmulas utilizadas pelos governos da Austrália, Canadá, Índia e Alemanha, conforme apresentados por Srivastava e Aggarwal (37). O caso do Brasil será tratado separadamente.

5.2.2 A Partilha Tributária via Fórmula do Inverso da Renda

Quando se trabalha com o conceito do inverso da renda, a capacidade fiscal do Estado i é representada pela renda daquele Estado. Desta forma, a sua deficiência fiscal é dada pela razão entre a renda per capita “standard”, Y_s , e a renda per capita do Estado i . Ou seja,

$$\delta_i = Y_s / y_i$$

Para a definição das cotas das transferências intergovernamentais, a expressão analítica é, no mais das vezes, a seguinte :

$$b_i = \frac{N_i \left(\frac{Y_s}{y_i} \right)}{\sum \left[N_i \left(\frac{Y_s}{y_i} \right) \right]}, \quad i = 1, 2, \dots, k$$

Ou

$$b_i = (N_i/y_i) / [\sum_i (N_i/y_i)]$$

como

$$\omega = 1/ \sum_i (N_i/y_i)$$

é invariante com respeito a i , podemos escrever

$$b_i = \omega (N_i/y_i)$$

[veja Srivastava e Aggarwal (37)]

onde

b_i = a cota da localidade i no valor total da transferência intergovernamental

Y_s = renda per capita “standard”

y_i = renda per capita da localidade i

N_i = população da localidade i

Esta expressão se não apresenta uma inconsistência analítica, encerra uma sobrevalorização da população como variável determinante da cota na transferência a ser efetuada.

Vejamos como isso ocorre. Aqui não vamos nos preocupar com o que seria “renda per-capita standard”. Vamos apenas trabalhar a expressão de b_i .

Temos que

$$Y_s = \frac{R}{N}$$

e

$$y_i = \frac{R_i}{N_i}$$

Assim

$$N_i \left(\frac{Y_s}{y_i} \right) = N_i \frac{\frac{R}{N}}{\frac{R_i}{N_i}} = \frac{N_i \frac{R}{N}}{\frac{R_i}{N_i}} = N_i \frac{R}{N} \cdot \frac{N_i}{R_i} = N_i^2 \frac{1}{N} \frac{R}{R_i}$$

Para o denominador, encontramos

$$\sum_{i=1}^n \left[N_i \left(\frac{Y_s}{y_i} \right) \right] = \sum \left[N_i^2 \frac{1}{N} \frac{R}{R_i} \right] = \frac{R}{N} \left[\sum \frac{N_i^2}{R_i} \right]$$

e então

$$b_i = \frac{\frac{R}{N} \frac{N_i^2}{R_i}}{\frac{R}{N} \sum_{i=1}^n \left(\frac{N_i^2}{R_i} \right)} = \frac{\frac{N_i^2}{R_i}}{\sum_{i=1}^n \frac{N_i^2}{R_i}}$$

Desta forma, a população entra com valor extremamente elevado (ao quadrado). Isto é, o “peso” dado à população é bem superior ao “peso” dado à renda. E quanto maior for a população, maior será a “cota” para a localidade i . O problema é que o crescimento populacional passa a ter participação a taxas geométricas crescentes. Veja que o denominador tenderá a crescer mais que o numerador, e a fração se tornará cada vez maior.

Assim, acreditamos que há um viés pró-população nesta última formulação.

De qualquer maneira, estas são as metodologias utilizadas (com algumas modificações) pela Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá e Índia [Veja Srivastava e Aggarwal (37)]. Também quanto a esta metodologia o caso do Brasil será analisado nos Capítulos 6 e 7.

Mas as transferências intergovernamentais também podem existir sem estar, necessariamente, discriminadas na Constituição. Leis Ordinárias podem estabelecer as transferências intergovernamentais em qualquer nível de governo.

PARTE II

O FEDERALISMO BRASILEIRO

6. O SISTEMA FISCAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

6.1. Introdução

Conforme já foi dito anteriormente, o Brasil está vivenciando a sua sétima Carta Magna. Entretanto, em termos de Sistema Fiscal, temos que em apenas seis delas o assunto foi tratado explicitamente. De qualquer forma, faremos neste Capítulo pequeno comentário sobre a nossa primeira Constituição.

Conforme também já foi dito, o Brasil é um país federativo desde 15 de novembro de 1889, quando foi proclamada a República. De fato, o Decreto No. 1, de 15.11.1889, estatua em seu artigo primeiro: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da Nação brasileira – a República Federativa.”

O que era completado pelo ordenamento do artigo segundo: “As ex-províncias do Império reunidas agora pelo laço de federação passam a constituir os Estados Unidos do Brasil.”

É interessante chamar a atenção para o fato de estando o Brasil saindo de uma forma de governo unitário, ingressar, sem a existência de uma assembléia representativa das Províncias (agora, Estados), na forma de governo federalista. O que possibilitou tal fato?

Na realidade, como assinalam Bonavides e Andrade (38, págs. 207 e 208), o espírito “federalista” já estava inserido no ideário político brasileiro desde os idos de 1869. De fato, o Manifesto do Partido Liberal daquele ano já propugnava pelo princípio federativo da descentralização. E este princípio, obviamente, era a pedra angular do ideário do Partido Republicano.

É interessante também observar, que talvez a República não fosse a forma de Estado mais desejada. Mas o sistema federativo era o sistema de governo mais discutido.

Assim é que Joaquim Nabuco ofereceu por duas vezes (uma em 1885 e outra em 1888) à Câmara, um Projeto para transformar o sistema monárquico-centralizado do governo brasileiro em uma monarquia federativa. Mas tais projetos nunca foram aprovados.

De qualquer forma, não resta dúvida que a federação brasileira primeiro, nasceu de um ato de força e, segundo, foi um movimento de cima para baixo. As elites políticas e militares da Capital do Império assim o quiseram. As lideranças locais não foram ouvidas.

Mas, o que deve ter influenciado, de fato, tal ruptura, foi a existência da federação americana, haja vista o nome que foi dado à federação brasileira: Estados Unidos do Brasil.

No que se refere particularmente ao sistema fiscal, o Decreto No. 7, de 20.11.1889 estabeleceu que haveria a autonomia dos Estados-Membros em matérias tais como: tributação, desapropriação e instrução pública.

Esta autonomia, obviamente, determinou a existência de um sistema fiscal confuso e onde os interesses dos Estados eram bastante conflitantes. É por este motivo que em 1890, já era preciso a intervenção da União para “frear” a autonomia tributária dos Estados-Membros. Assim é que o Decreto No. 510, de 22.06.1890 determinou a proibição de impostos de trânsito entre os Estados. É interessante observar, “en passant”, que o Decreto No. 510 publicou a Constituição formulada pelo Governo Provisório a qual entrou em vigor imediatamente.

Esta “Constituição” teve vida efêmera e já em 1891 era promulgada o que seria, verdadeiramente, a primeira constituição da República Federal brasileira.

No item que se segue faremos alguns breves comentários sobre cada uma das nossas Constituições, enfatizando o problema do Sistema Fiscal implantado (ou não) em cada uma delas. No Anexo C, apresentamos, para cada Constituição promulgada, o sistema fiscal que lhe era peculiar.

6.2. Breve Histórico do Sistema Fiscal Constitucional Brasileiro

6.2.1. A Constituição de 1824

A primeira e única Constituição do período imperial brasileiro foi promulgada pelo Imperador Dom Pedro I no dia 25 de março de 1824.

Englobando 179 artigos essa Constituição não se reportava ao problema fiscal-orçamentário do Império, embora pudéssemos encontrar em seu bojo alguns artigos que faziam alguma referência a esse problema. Dentro deste contexto, temos os seguintes artigos:

“Art. 15. É da atribuição da Assembléia Geral:

.....
X – Fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta.

.....
Art. 36. É privativa da Câmara dos Deputados a iniciativa:

I – Sobre Impostos

.....
Art. 170. A Receita e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de “Tesouro Nacional”, onde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as tesourarias e autoridades das Províncias do Império.

.....
Art. 171. Todas as contribuições diretas, à exceção daquelas que estiverem aplicadas aos juros e amortização da Dívida Pública, serão anualmente estabelecidas pela Assembléia Geral, mas continuarão até que se aplique a sua derrogação ou sejam substituídas por outras.

.....
Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido.....apresentará na Câmara dos Deputados.....um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

.....
XV – Ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção dos seu haveres.”

Pelo que se pode extrair das citações acima, temos que àquela época já havia um “orçamento” onde as rendas e despesas eram listadas e que tais “orçamentos” deviam ser aprovados pela Assembléia Geral. Também se pode concluir que havia um “imposto sobre o patrimônio” , bem como existiam algumas outras “contribuições”.

Desta forma, não havia um Sistema Fiscal bem definido, onde as normas sobre as competências tributárias estivessem explícitas. Este fato só passou a ocorrer, como já foi enfatizado, a partir da proclamação da república.

Isso será visto no item seguinte.

6.2.2. A Constituição de 1891

Aquela Constituição, promulgada no dia 24.02.1891, trouxe a lume, durante a sua elaboração e votação, uma acirrada disputa entre os chamados “unionistas” (capitaneados por Rui Barbosa) e os denominados “federalistas” (liderados por Campos Sales). Aqui o cerne do problema era exatamente a questão federativa: quais competências deveriam pertencer à União e quais deveriam pertencer aos Estados. Os “unionistas” defendiam mais poderes para o governo central; enquanto os “federalistas” propugnavam para os Estados o centro de gravidade das competências, dando-lhes, assim, o máximo possível de autonomia e de recursos tributários.

Deste embate, podemos dizer que, pelo menos no que diz respeito ao campo tributário, saiu vencedora a corrente “federalista”. De fato, dos doze impostos criados à época, sete eram de competência dos Estados e cinco, de competência da União. Mas não foi só no número de impostos que os “federalistas” saíram vencedores. Eles impuseram na competência tributária dos Estados, os principais tributos a serem cobrados. (Ver Anexo C, Quadro C1).

O que chama a atenção é, já àquela época, a existência de COMPETÊNCIA CONCORRENTE na Constituição brasileira. De fato, tanto o Imposto sobre Importação como as Taxas de Selo podiam ser cobrados pela União e pelos Estados. Mas, o diploma constitucional de 1891, também estabeleceu o campo da competência exclusiva para decretar impostos da União (art. 7º) e dos Estados (art. 9º), ficando, ainda, um amplo campo aberto à competência residual concorrente. Para o Município não foi dada qualquer competência tributária, embora já se previsse a existência de taxas (arts 7º e 9º).

É interessante observar, como o evidencia Rodrigues e Rodrigues (39, pág. 122) que a Carta Magna de 1891, deixou a possibilidade das chamadas “caudas orçamentárias”, prática de incluir no Orçamento dispositivos estranhos à previsão de Receita e fixação de Despesas.

Mas, como não poderia ser de outra forma, logo se lançou no País uma campanha de revisão da Constituição. Assim, tivemos: a) já no próprio ato da promulgação, um embrião “revisionista”, haja vista que alguns deputados insistiam que a Carta Magna precisava de revisão; b) em 1901 houve o Manifesto da Dissidência Paulista; c) em 1910, na “Campanha Civilista” de Rui Barbosa, o tema central era a revisão constitucional.

Vale aqui chamar a atenção para dois pontos essenciais nessa campanha revisionista: o problema da “guerra fiscal” entre os Estados e o problema da distribuição dos impostos entre a União e os Estados. Conforme Bonavides e Andrade (38, pág. 235), a Campanha Civilista de Rui Barbosa visualizava reformar a Constituição, por exemplo, na “*competência do poder legislativo*

nacional para interferir nos Estados em questão de conflito econômico, a fim de tolher a guerra de impostos, tarifas, e represálias fiscais, que punha em jogo “a paz da União” ou promovia entre os entes federativos “desigualdades” arruinadoras....”.

Quanto ao problema da distribuição dos tributos entre a União e os Estados, vale repetir aqui trecho de uma entrevista do Sr. Leopoldo Bulhões, à época (1920) ministro da fazenda (ver Bonavides e Andrade (38, pág. 242):

“... expedientes para atender à situação cada vez mais aflitiva de nossas finanças. Estão a revelar flagrantemente a impossibilidade de se manter a discriminação de rendas estabelecidas nos arts. 7º , 9º e 12º da Constituição Federal que, dividindo o campo tributário entre a União e os Estados, prejudicou aquela na partilha em benefício destes. É uma das originalidades de nosso pacto fundamental, que muito tem prejudicado a ação do Governo Federal e abalado o crédito da Nação, reclamando urgentemente uma revisão.

Em todas as Constituições Federativas à União se atribui ampla faculdade de criar impostos: ao passo que em nosso pacto se dá privativamente às unidades federadas competências para taxar a exportação, a propriedade rústica e urbana, as indústrias e as profissões e ainda o direito não exclusivo de explorar outras fontes de renda compreendidas no art. 12º.

A experiência de trinta anos nos mostra que é impossível à União custear os seus serviços com recursos provenientes da importação e do consumo. Estorcendo-se no leito de Procusto o que a condena o art. 7º da Constituição, vê-se forçada a viver no regime dos “fundings loans” e das emissões, comprometendo assim, dia a dia, o crédito do País. Urge que a revisão constitucional solucione a crise em que vive permanentemente o Governo Federal.”.

É interessante observar que já àquela época as constituições federalistas existentes já davam à União maior poder arrecadatório que aos Estados-Membros. O Brasil estava, assim, na contramão da história.

Também vale ressaltar que o poder indiscriminado de legislar sobre tributação dado aos Estados-Membros estava no centro do problema da “guerra fiscal” entre eles.

Por estes e por outros motivos é que se fez a revisão constitucional de 1926.

Mas tal reforma, aprovada em 03.09.1926, já era uma reforma “*serôdia e inócua, pois o organismo da Velha República já se achava mortalmente agonizante*”, no dizer de Bonavides e Andrade (38, pág. 238).

De fato, no campo fiscal apenas foi excluída a “cauda orçamentária” e foi estabelecida a proibição ao Congresso de concessão de créditos ilimitados.

Assim, a primeira Constituição brasileira, no campo fiscal, caracterizou-se por uma forte concentração do poder arrecadatório nas mãos dos Estados-Membros, em detrimento do poder da União; e por ter sido dado ao Estado-Membro poderes excessivos em sua capacidade de tributar.

Desta forma, chegamos à nossa segunda Constituição: a de 1934.

6.2.3. A Constituição de 1934

A Constituição promulgada em 16.07.1934, ficou conhecida no Brasil como a Constituição de Weimar, pois todo o seu fundamento de “Estado Social” consubstanciava-se na Constituição Alemã da República de Weimar.

No campo fiscal, essa Constituição, introduziu avanços significativos. De fato, a limitação da alíquota do imposto de exportação; a criação do imposto sobre vendas e consignações no âmbito da esfera estadual; e, a consolidação dos impostos de consumo e renda no âmbito federal, mostra que houve importantes avanços no campo tributário. Mas, o mais importante foi o estabelecimento de impostos de competência exclusiva dos Municípios. Pela primeira vez esses subgovernos constaram explicitamente da Carta Magna brasileira. Além das taxas, foi permitida aos Municípios a imposição de quatro impostos exclusivos, inclusive o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais. Esta competência (impostos e taxas) foi estabelecida via art. 13, II e § 2º; enquanto pelo art. 124, ficava estabelecida a possibilidade da criação das contribuições de melhoria.

Por último, vale chamar a atenção que a Constituição de 1934 já não trazia em seu bojo a competência tributária concorrente. Ver Anexo C, Quadro C2, para apreciação das competências tributárias explicitadas na Constituição de 1934.

6.2.4. A Constituição de 1937

A Constituição de 1937 foi outorgada em 10 de novembro daquele ano. Como não houve uma Assembléia Constituinte para elaborá-la, nem um Congresso para promulgá-la, ela foi outorgada pelo Presidente Getúlio Dornelles Vargas.

Essa Constituição, baseada na Constituição da Polônia (por isto sua alcunha de “A Polaca”), na realidade, nunca teve a legitimidade necessária a uma Constituição porque além de não ter sido promulgada, o artigo 187 estabelecia que haveria um plebiscito para referendá-la ou não. Como nunca houve tal plebiscito, ela, juridicamente, era ilegítima.

No que diz respeito aos aspectos fiscais, a Constituição de 1937 não introduziu mudanças significativas no que preceituava a Constituição de 1934. Mas foram introduzidas algumas modificações menores, como, por exemplo: na competência exclusiva dos Estados foi excluído o Imposto Único sobre o Consumo de Combustíveis de Motor de Explosão. Na realidade, este imposto (modificado um pouco) foi introduzido na competência exclusiva da União pela Lei Constitucional No. 4, de 20.09.1940, sob o nome de “Imposto (único) sobre Carvão Mineral e Combustível e Lubrificantes de Qualquer Origem”.

Na competência exclusiva dos Municípios, saiu o Imposto Cedular sobre a Renda de Imóveis Rurais. Ver Anexo C, Quadro C3.

Há, ainda, de se chamar a atenção, que a Constituição de 1937, dando amplos poderes ao Presidente, talvez tenha possibilitado a implementação da modernização do aparelho do Estado, o surgimento de uma burocracia mais capaz e a implementação do processo de industrialização do País, via ingerência expressa do setor público no campo da economia positiva, pela ação (em grande escala) de sua função alocativa.

6.2.5. A Constituição de 1946

Após o golpe militar de 29 de outubro de 1945 que resultou na queda do Presidente Getúlio Vargas, o Poder Executivo foi entregue pelos militares ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares, mas em termos constitucionais continuava a vigor, a Constituição de 1937, reformada por Leis Constitucionais baixadas pelo novo Presidente.

De qualquer forma, foi eleita uma Assembléia Constituinte (pleito de 02.12.1945) para a elaboração de uma nova Constituição para o Brasil. Esta Assembléia Constituinte instituiu a Comissão de Investigação Econômica e Social, à qual caberia toda a análise das propostas apresentadas pelos Constituintes no âmbito econômico e social.

Vale chamar a atenção que o problema da distribuição de rendas, quer entre níveis de governo, quer entre localidades e cidadãos, foi uma preocupação constante dos Constituintes de 1946. Assim é que foi criada uma subcomissão para tratar do assunto: a Subcomissão de Discriminação de Rendas, ficando o problema da

organização fiscal federativa inserido no capítulo Organização Financeira Federal, Estadual e Municipal.

No que se refere, especificamente, ao problema da competência tributária entre os diversos níveis de governo, a Constituição de 1946 foi, francamente, “municipalista”. De fato, ao analisarmos as competências tributárias estabelecidas naquela Constituição, verificamos que no âmbito da União foram criados, adicionalmente aos existentes, o Imposto Extraordinário de Guerra e as Contribuições de Melhoria. Os demais não foram modificados.

No âmbito estadual, quase nada foi modificado. De fato, apenas saiu de sua competência o Imposto sobre Indústrias e Profissões e foram instituídas as Contribuições de Melhoria. Ver Anexo C, Quadro C4.

Mas quanto aos Municípios, temos a registrar diversas modificações: o Imposto de Indústrias e Profissões passou a fazer parte de sua competência tributária; foi instituído o Imposto sobre Atos e Negócios nesse nível de governo e foram criados as Contribuições de Melhoria. Os impostos e taxas constantes da Constituição de 1937 permaneceram sem modificações. Ver Anexo A, Quadro A4.

Deve-se chamar a atenção que a Constituição de 1946 introduziu no Sistema Tributário Nacional a *COMPETÊNCIA PARTILHADA* haja vista que do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, 60,0% do arrecadado eram destinados aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios. Por outro lado, 10,0% do que era arrecadado via IR era destinado aos Municípios, exceto os municípios das capitais.

Mas a Constituição de 1946 não modificou, no âmbito fiscal, somente o Código Tributário. Pela primeira vez no Brasil foi reconhecida, constitucionalmente, a existência das disparidades de renda inter-regionais. Assim, ficou estabelecido que a Região Nordeste e a Região Norte receberiam, cada uma, como ajuda para combater o subdesenvolvimento, valores orçamentários nunca inferiores a 3% da receita orçada. Também foi instituída a Companhia Vale do São Francisco, para irrigar o vale do Rio São Francisco.

Adicionalmente, podemos dizer que a Constituição de 1946 (promulgada em 18.09.1946) promoveu uma intensa intervenção do Estado no sistema econômico, bem como introduziu uma avançada legislação sobre a Assistência Social.

Finalmente, vale registrar que durante a sua vigência (18.09.1946 – 09.04.1964), a Constituição de 1946 sofreu inúmeras modificações. Desta forma, por exemplo, pela Emenda Constitucional No. 5, de 21.11.1961, o Imposto sobre a Propriedade Rural e o Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária “Inter Vivos”

passaram para o âmbito da competência municipal, sendo que o primeiro, três anos depois, por força da Emenda Constitucional No. 10, de 09.11.1964, passou para a União.

Na verdade, durante o período de sua vigência (dezoito anos), a Constituição de 1946 sofreu não só inúmeras, mas profundas mudanças. De fato, até novembro de 1966 foram editadas 21 Emendas Constitucionais, além de 05 Atos Institucionais.

Dentre as mudanças mais relevantes (mormente no que diz respeito ao sistema fiscal), temos, além daqueles já citados, o Ato Institucional No. 1, de 09.04.1964, o qual “legalizou” o regime de arbítrio e a Emenda Constitucional No. 18, de 01.12.1965, que produziu uma substancial reforma no sistema fiscal brasileiro, com a introdução do Imposto sobre o Valor Adicionado no âmbito federal (IPI) e estadual (ICM).

Tendo em vista a importância da Emenda Constitucional No. 18, talvez valha a pena fazermos um pequeno comentário sobre as reformas ali introduzidas.

A princípio, vale destacar que a Emenda Constitucional N.º 18, de 1965, foi um verdadeiro divisor de águas no âmbito do Sistema Tributário Brasileiro, porque dela nasceu a Lei N.º 5.172, de 25.10.1966, denominada Código Tributário Nacional sob a qual procurou-se reunir coerentemente, toda a esparsa legislação tributária existente no País, além, - e mais importante – pelo enfoque dado, agora, ao campo tributário nacional: o enfoque econômico.

Foi a partir da Emenda Constitucional N.º 18, de 1965, que pela primeira vez se tentou adaptar a legislação tributária às condicionantes impostas a um sistema econômico em fase inicial de desenvolvimento. De fato, tem-se a partir deste Diploma Legal a tentativa de se estabelecer tributos que estivessem harmonicamente relacionados.

Assim, antes de comentarmos, especificamente, as mudanças introduzidas pela referida Emenda, é importante conhecermos a filosofia norteadora embutida naquele Diploma Legal. Isto é, é importante discutirmos os argumentos defendidos pelos autores da proposta de reforma que foi votada pelo Congresso Nacional.

6.2.6.A Emenda Constitucional n.º 18, de 1.º / 12 / 1965

6.2.6.1. Breves Comentários

Como de praxe em casos desse tipo a Comissão de Reforma Tributária (40) justifica a Reforma através de críticas ao sistema vigente. Essas críticas podem ser sumariadas em três grandes linhas:

- a) o problema tributário era tratado, no Brasil, como um problema jurídico e não econômico;
- b) havia uma proliferação de figuras tributárias ; e
- c) havia sobreposição de tributos.

A fim de sanar estas falhas, adotou a Comissão duas premissas básicas, quais sejam: consolidar os impostos de idênticas naturezas em figuras unitárias, definidas por via de referência às suas bases econômicas e conceber o sistema tributário como integrado no plano econômico e jurídico nacional. Tais objetivos, no entender da Comissão, seriam atingidos com a divisão dos tributos em 4 (quatro) grandes classes (impostos sobre comércio exterior, impostos sobre patrimônio e renda, impostos sobre produção e circulação de bens e Impostos Especiais) e a retirada da competência de Estados e Municípios em tributar alguns impostos específicos.

Dos defeitos apresentados pela Comissão ao sistema vigente à época, parece-nos que somente o problema da sobreposição de tributos foi sanado pela Emenda N.º 18 , de 1965, tendo em vista que a tributação de um mesmo fato gerador nos três níveis de governo, Federal, Estadual e Municipal, foi abolida. Em termos da “proliferação” de tributos o avanço não foi muito substancial tendo em vista que apenas o Imposto sobre Indústrias e Profissões, o Imposto do Selo e o Imposto sobre Diversões Públicas foram abolidos da terminologia econômico-fiscal pois que os 10 (dez) outros restantes ou mudaram de nome ou foram acoplados uns com os outros. Resta, pois, o problema do aspecto jurídico versus o econômico.

Abstendo-nos de discutir os aspectos jurídicos inerentes à questão vale ressaltar os dois aspectos estritamente econômicos abordados pela Comissão: o primeiro diz respeito à modificação do Imposto de Vendas e Consignações para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias; o segundo, quanto ao sistema redistributivo dos impostos federais.

Dois argumentos básicos nortearam a Comissão de Reforma Tributária (40) quando da justificativa para a mudança do Imposto de Vendas e Consignações (IVC) para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) : o primeiro era político e o segundo, econômico. O argumento político baseava-se no fato de que, de acordo com a Comissão, o IVC funcionava como “*uma verdadeira guerra tributária entre estados produtores e Estados consumidores*” (40, pág. 31). A Comissão, na realidade, se opunha aos diferenciais de alíquotas existentes entre Estados. De acordo com Fernando Rezende e Conceição Silva (41, pág. 116) havia um diferencial de alíquotas básicas, entre Estados, na ordem de 6%, ano a ano, no período 1959 – 1966. Três pontos merecem destaque nessa discussão: o primeiro é que as alíquotas estaduais não variaram demasiadamente durante esse período,

tendo em vista que, na média, houve uma variação de apenas 1,92%. O segundo ponto é que a Reforma apenas reduziu inicialmente o diferencial de alíquotas entre Estados de 6 para 3 por cento mas aumentou a variação, ao longo dos anos, de 1,92 % (no regime IVC) para 3% (no regime ICM). Finalmente, o último ponto – e mais importante – é que as decisões de política fiscal em um Estado particular não influíam na sistemática de qualquer outro Estado e nem poderiam afetar, efetivamente, a arrecadação deste último. Com a adoção do ICM, passou-se da “guerra tributária”, isto é, de uma situação onde havia uma constante elevação de alíquotas estaduais, para uma “ guerra de arrecadação”, situação onde os Estados consumidores passaram a lutar para aumentar suas arrecadações, as quais ficaram bastante deterioradas pelo sistema de crédito implantado pelo ICM.

O argumento econômico dizia respeito ao fato do IVC ser um imposto em cascata, determinando, por isso, uma tendência à integração vertical das empresas.

É interessante observar que apenas os países da Comunidade Econômica Européia, Uruguai, Equador e a Argentina adotavam, à época, afora o Brasil, o imposto sobre o Valor Adicionado, sendo que dentre os países de CEE, a Itália muito relutou em adotar tal tributo. Vale, ainda, ressaltar, que mesmo na CEE o imposto sobre Valor Adicionado não foi de todo implementado, sendo que as alíquotas sobre mercadorias importadas e exportadas (Border Tax Adjustments) têm sofrido constantes ajustamentos. Parece-nos que a adoção do IVA por vários países Europeus foi mais por conveniência (tendo em vista suas participações no Mercado Comum Europeu) do que pelas alegadas “vantagens” desse imposto. Isto é, parece-nos que a adoção do IVA na CEE foi mais uma tentativas de integração econômica no sentido de se estabelecer melhores bases econômicas para preços relativos dos países membros. Assim, a adoção de políticas específicas para resolver problemas específicos não pode ser tomada como suporte histórico para a adoção de tal política.

Quanto ao problema redistributivo, a Comissão justifica, com a pretensa melhora nessa redistribuição dos impostos federais, o “espírito centralizador” da Reforma. De acordo com a Comissão “ *... os impostos atribuídos à União são em maior número, mas ao crítico informado e eqüitativo não escaparão dois aspectos compensatórios desse aparente desajustamento* ” (40, pág. 31). O primeiro desses “aspectos” é atribuir à União os impostos a ela destinados pela Constituição ou aqueles que “*por suas características jurídicas ou pelos seus efeitos econômicos, são federais por natureza*” (40, pág. 31). O segundo aspecto aponta como insatisfatório tanto no plano econômico – financeiro como no plano econômico – jurídico a participação de Municípios e Estados na redistribuição das receitas provenientes dos impostos federais. A Comissão lança um libelo contra o empirismo da fixação das porcentagens a redistribuir e no critério anti-econômico da sua redistribuição que “*pode até constituir-se, como no caso do art. 20, em*

fator desestimulante do desenvolvimento das próprias entidades beneficiadas” (40, pág. 32). Com referência a este ponto a argumentação é de que as autoridades federais e estaduais não repassavam os recursos destinados aos Estados e Municípios, conforme o caso, as porcentagens determinadas por lei ou, se o faziam era com considerável atraso o que praticamente anulava os benefícios dessa redistribuição graças à espiral inflacionária que dominava o país.

A novidade no art. 20 (explicitamente citado pela Comissão) era a exigência de entrega imediata das parcelas correspondente às porcentagens da tributação que , por lei, pertenceriam aos Estados e Municípios. Embora a Comissão não se alongasse por demais nas justificativas de sua própria metodologia acerca da redistribuição dos impostos federais, é interessante reproduzir a argumentação do Ministro da Fazenda, à época, Dr. Octávio Gouveia de Bulhões em sua Exposição de Motivos à Reforma Tributária (40, pág. 136) quanto ao tópico ora focado:

“Desde que os Estado e Municípios participem direta ou indiretamente e automaticamente da receita do imposto de renda das pessoas físicas, que é o imposto que deve ser devolvido, eles se esforçarão por cooperar na intensificação de sua receita.”

Assim, o aspecto compensatório das perdas de receitas Estaduais não era visto pelas Autoridades Monetárias da época pelos seus aspectos alocativos ou redistributivos, mas como uma forma de pagar os esforços do próprio Estado na tarefa de arrecadar.

Não podemos deixar de concluir, então, que a Reforma Tributária de 1967 teve como objetivo primordial fortalecer a posição econômica da União o que causou uma perda de autonomia econômica (e, conseqüentemente, política) dos estados e Municípios.

Desta maneira, a centralização das decisões econômicas em mãos das autoridades fiscais e monetárias ensejou o engajamento dos Estados em políticas nacionais, tirando a flexibilidade destes em programar suas políticas desenvolvimentistas próprias, pois, no mais das vezes, as transferências federais estavam vinculadas a projetos específicos. A validade ou não desse aspecto centralizador advindo com a Reforma Tributária de 1967 não pode ser discutida no presente trabalho pois foge do escopo no mesmo.

Mas talvez seja interessante uma pequena discussão sobre a adoção de um sistema tributário baseado no Valor Adicionado, mormente por ser o Brasil o único país que o adota para impostos estaduais.

6.2.6.2. O Sistema Fiscal do Valor Adicionado no Brasil

Em uma forma de Governo Federativa, o sistema fiscal adotado deveria por motivos de eficiência e economia ser regido por quatro princípios básicos: o primeiro é que o imposto local deveria ser cobrado como pagamento do benefício oferecido, isto é, deveria ser obedecido o Princípio do Imposto pelo Benefício.

Este princípio pode ser adotado tanto no plano individual como no plano de comunidades. O segundo é que deverá sempre ser possível a compensação fiscal. Este princípio tem sua razão de ser tendo em vista que os bens públicos locais têm uma dimensão espacial e, como tais, podem apresentar os chamados “spillover effects”. Notemos, entretanto, que esta compensação só será aceitável se adotarmos, inicialmente, o Princípio do Imposto pelo Benefício. O terceiro princípio é que qualquer redistribuição de renda deve ser centralizada no governo federal. Tal princípio se aplicará tanto para redistribuição a indivíduos como para redistribuição a comunidades. Essa distribuição deve ser objeto de política federal pois de outro modo, a mobilidade de indivíduos e fatores levaria, muito provavelmente, a distorções alocativas e/ou populacionais dentro das unidades federativas. No plano nacional deveria ser adotado o “ability to pay principle” que deveria ser utilizado para os impostos diretos, tipo imposto de renda, pois só assim poderia haver uma redistribuição unidirecional: haveria uma redistribuição a favor dos menos poderosos.

Aceita a adoção (e obediência aos) dos quatro princípios básicos, o sistema fiscal apresentaria as seguintes propriedades: a) seria neutro em termos alocativos; b) seria equânime; e c) não seria um elemento desestabilizante. A primeira propriedade exigirá que o sistema fiscal não seja elemento determinante de má alocação de recursos. Isto é, a mudança nos preços relativos dos bens advinda com o sistema fiscal não provocará alocações de recursos fora do ótimo social (se esta alocação já for ótima). Entretanto se a alocação anterior não for ótima, o sistema neutro não levaria a este ótimo. A segunda propriedade pode ser simbolizada pelo conhecido aforisma: “tratamento igual para iguais” (equidade horizontal).

Dentro da teoria macroeconômica o conceito de “estabilizador” tem recebido uma atenção, talvez, mais que necessária mas, infelizmente, quase sempre dentro do prisma da teoria dos multiplicadores, deixando-se de se analisar o real comportamento dos preços que são, em última análise, o indicador do caminho da estabilização e que refletem mais que qualquer outra variável econômica as reações dos indivíduos às políticas adotadas pelas autoridades econômicas da comunidade. Mas, ao utilizar-se da análise do multiplicador é a estabilidade do sistema econômico como um todo que está sendo pesquisado sem, contudo, dar-se atenção ao que poderá estar havendo com os preços. E é o comportamento dos

preços que serve de base para as expectativas futuras dos indivíduos, influenciando assim, de maneira decisiva para a própria estabilidade do sistema econômico.

Uma última propriedade, esta puramente operacional, deveria ser adicionada à lista acima: o sistema deve ser de fácil implementação. Tal propriedade se refere, então, à facilidade de coleta de imposto, ao custo dessa coleta e à repressão à evasão .

A quantificação dos possíveis efeitos de um sistema fiscal, após o conhecimento dos princípios e propriedades acima, envolve o conhecimento das seguintes variáveis (admitindo-se imposto ad valorem): taxa nominal (ou alíquota nominal, ou alíquota legal): alíquota efetiva ou carga tributária; base tributária e incidência. A taxa nominal é aquela determinada pelo instrumento legal. No entanto, o imposto é cobrado sobre o produto e sobre os insumos e às vezes isenta produtos e/ou insumos, o que determina uma diferença entre a alíquota legal e aquela que realmente incide sobre o bem. Esta última é chamada de alíquota efetiva. Sua importância deriva do fato de sua magnitude poder ser fator de interferência na alocação de recursos, fato que não ocorre com a alíquota uniforme (isto é, que incide indistintamente sobre todos os bens). Assim, como carga tributária ou alíquota efetiva se define o percentual que representa o imposto no valor adicionado da atividade (caso IVA). Esse valor adicionado constitui a base tributária sobre a qual incidirá o imposto. Finalmente, dentre os conceitos alinhados neste parágrafo, temos o conceito de incidência que é a definição de quem realmente vai arcar com o imposto. Dentro do princípio do Imposto pelo Benefício, o imposto deveria incidir sobre toda unidade econômica que auferisse benefícios através dos bens públicos e na proporção desse uso. Assim, se empresas e consumidores auferirem benefícios, a incidência do imposto deveria ocorrer para empresas e consumidores, na proporção em que esses benefícios são auferidos por consumidores e produtores.

O sistema tributário nacional implantado pela Reforma de 1967 terá obedecido a algum dos princípios acima citados? Terá o IVA, empiricamente, as propriedades necessárias a um bom imposto?

O sistema fiscal adotado pelo Brasil a partir de 1967, bem como qualquer outro sistema fiscal implantado no país até aquela data jamais pôde ser dito obedecer ao Princípio do Imposto pelo Benefício pois tais sistemas foram adotados obedecendo mais a injunções contábeis (déficits orçamentários da União e/ ou Estados) do que a quaisquer princípios econômicos. Na realidade, o principal princípio que regeu a Reforma de 1967 foi o fortalecimento fiscal do Governo Federal.

Em verdade, o princípio do Imposto pelo Benefício é quase impraticável pois é difícil quantificar em que proporções os bens públicos são utilizados pelos membros de uma mesma comunidade ou por membros de outras comunidades. O princípio da Compensação Fiscal poderia existir se existisse o Imposto pelo Benefício e se se conhecesse o montante do benefício transferido para outras comunidades. Mesmo neste caso, esta compensação só poderia ser feita através de preços mais altos pagos por essas outras comunidades pelos bens comprados da comunidade supridora do benefício ou por políticas compensatórias do governo federal. Assim, tais princípios não nortearam a Comissão e conseqüentemente eles não se aplicavam para o sistema tributário nacional. Dos quatro princípios, o único implantado pela Reforma foi o terceiro, pois que toda a redistribuição de renda passou a ser coordenada pelo governo central (mesmo os 20% do ICM transferidos pelo Estado para os Municípios segue metodologia determinada pelo Governo Federal). A redistribuição de rendas definida pela Comissão foi uma “compensação” pela perda de receita dos Estados com a transferência de alguns impostos do âmbito estadual para a esfera federal (42, cap.3).

Das propriedades discutidas acima o IVA é suposto não induzir à integração vertical das empresas o que poderia acontecer com um imposto em cascata tipo IVC. Esta é a principal vantagem do ICM em termos teóricos. Empiricamente, não há evidência que o IVC tenha levado à integração vertical de qualquer empresa brasileira, de forma que não temos constatação empírica dessa vantagem teórica do ICM.

Sem querermos entrar em discussões machlupnianas, entendemos o conceito de equidade como um “sentimento de justiça avesso a um critério de julgamento ou tratamento rigoroso estritamente legal” (43, pág. 544). No entanto, poder-se-ia argumentar (44, pág.217) que o imposto sobre o Valor Adicionado é progressivo porque as pessoas de maior renda compram bens que apresentam maior valor adicionado e que as pessoas mais pobres compram bens primários, com baixo valor adicionado e, portanto, pagam pouco imposto. Mas o que se deveria mostrar é que sob o IVC ou IVA (ICM) as pessoas mais pobres transferem maior percentual de suas rendas para o Governo que as de classes mais abastadas quando ambas consomem o mesmo produto. Nestes termos, nem o IVC nem o ICM podem ser tidos como impostos equânimes e, assim, a pretensa superioridade do ICM sobre o IVC em termos de justiça social não é verdadeira. Na realidade, argumenta-se (veja 41, pág. 93) que o ICM é regressivo.

Em termos de propriedades estabilizantes do IVA (ou do ICM) não há evidência que a mudança do IVC para o ICM tenha contribuído para uma estabilização dos preços ou do próprio sistema econômico. Na realidade, em uma economia sujeita a tantas restrições e controle como é o caso da economia brasileira se torna virtualmente impossível chegar-se a resultados convincentes sobre a estabilidade

(estática ou dinâmica) da economia. Se olharmos somente para o comportamento dos preços não será possível concluir-se que a mudança do IVC para o ICM teve alguma influência no comportamento dessas variáveis. Tendo em vista que a alíquota inicial do ICM foi estabelecida em um nível três vezes superior à alíquota do IVC e tendo em vista que as etapas de comercialização dos bens são em média, três, no cômputo geral é de esperar-se, na realidade, que a mudança do IVC para o ICM não tenha tido qualquer significância no que concerne ao comportamento dos preços internos.

Além disso, vale lembrar que o Brasil sob a sistemática do IVC jamais sofreu de hiperinflação, fato esse que ocorreu (em 1990, a inflação mensal superou em muito a marca de 50% ao mês, número que para os economistas define a hiperinflação) sob a sistemática do IVA. Ver Anexo D.

A última característica de um “bom” imposto seria a sua simplicidade e o baixo custo de arrecadação. Tendo em vista que o método adotado pelo Brasil foi o do crédito fiscal há uma diferença entre o montante do valor tributado e do valor realmente recolhido o que por si só já introduz uma dificuldade para o contribuinte. O montante das isenções, o cálculo do valor adicionado pelos Municípios, o número enorme de convênios entre os Estados e os inúmeros outros instrumentos legais que regulam a matéria no Brasil, tornaram a sistemática do ICM (hoje ICMS) bem mais complicada que a sistemática do IVC, o que sugere um custo bem mais alto na arrecadação do primeiro que para esse último.

Uma propriedade adicional do ICM apontada pela Comissão de Reforma Tributária (40) é que seria inerente ao próprio sistema uma autofiscalização porque o contribuinte, a fim de receber o crédito fiscal constante da nota de compra tinha interesse em declarar o montante real das vendas. Assumindo-se que o ICM é totalmente transferido para a frente não nos parece muito razoável pensar-se que o método do crédito fiscal funcione como elemento regulador da honestidade do contribuinte. Na realidade, a sonegação de impostos tanto no IVC como no ICM funciona como a supressão de “algumas” notas fiscais de entrada de mercadorias e notas de vendas. É fato notório que muitos contribuintes têm duas contabilidades paralelas: a real e aquela apresentada aos agentes fiscais. Não há evidência empírica que tal comportamento tenha se modificado com a adoção do ICM.

Finalmente, há ainda uma propriedade associada com o IVA e defendida por alguns autores que diz respeito a desequilíbrio no Balanço de Pagamentos isto é, haveria a possibilidade de uma melhora no Balanço de Pagamentos de um País através dos ‘border tax adjustments’. Este sistema fiscal parece ter contribuído para uma harmonização fiscal entre os países da Comunidade Econômica

Européia. Resta saber se para um país isolado tal sistema levaria a resultados positivos.

Quanto à quantificação das alíquotas efetivas ou qualquer um dos parâmetros acima citados, alguns autores, como Guerard (45) e Rebouças (46), fizeram algumas estimativas para o Brasil e mesmo para o Nordeste, razão porque não nos ocupamos aqui dessas estimativas. Em termos de incidência, assumimos que o imposto é totalmente transferido para a frente de forma que apenas o consumidor sofre essa incidência.

Há ainda a possibilidade de, dada a designação do imposto quanto ao critério de taxaço, isto é, se obedecido o princípio de origem ou o princípio de destino, medir-se os efeitos de uma mudança de um critério para o outro em um fluxo de comércio. Entretanto esta medida só é possível quando o mesmo princípio é adotado tanto no comércio internacional como no comércio interestadual. De acordo com a metodologia do Prof. Shoup (44, pág. 209) em um fluxo de comércio triangular, a combinação de princípios poderia ser feita de acordo com um dos casos, conforme mostrado no Quadro 9:

QUADRO 9
PRINCÍPIOS DE TRIBUTAÇÃO NO COMÉRCIO TRIANGULAR

CASOS	COMÉRCIO INTERNACIONAL			COMÉRCIO INTERESTADUAL		
	PC	PE	IC	PC	PE	IC
CASO I	T	T	I _s	T	I _s	T
	PRINCÍPIO DE ORIGEM			PRINCÍPIO DE DESTINO		
CASO II	T	I _s	T	T	T	I _s
	PRINCÍPIO DE DESTINO			PRINCÍPIO DE ORIGEM		

Onde

PC = Produzido inteiramente e consumido inteiramente

PE = Produzido inteiramente e exportado

IC = Importado e consumido inteiramente

T = Sofre taxaço interna

I_s = Isento inteiramente

O Brasil adota o Caso II, assim o princípio adotado no comércio interestadual é diferente daquele adotado no comércio internacional. Entretanto, há várias outras

possibilidades de combinação de princípios, quais sejam : a) mudança de princípio, para o mesmo bem, mas em operações distintas; b) mudança de princípio, para diferentes bens, nas mesmas operações; c) mudança de princípio, para diferentes bens e diferentes operações. Ou seja, dependendo do bem, estar-se-ia utilizando diferentes princípios quanto às regiões envolvidas e quanto à espécie de transação (se exportação ou importação). E este fenômeno é o que está ocorrendo no Brasil. No dizer de Rebouças (46, pág.219) a multiplicidade de critérios empregados leva a confusões quanto à interpretação do ICMS (antigo ICM) nas operações interestaduais.

Como não estamos interessados em contribuir para o agravamento dessas confusões (de resultados e conceitos) que existem na literatura nacional (veja 41, pág.59 e 46, pág. 220) nem como não estamos interessados em discussões esotéricas (tanto no sentido filosófico como figurado da palavra) sobre o assunto, deixamos para outros economistas tal tarefa.

Mas uma última observação de deve ser feita quanto à Emenda Constitucional Nº 18: ela foi instituída para fortalecer o poder arrecadatório da União, em detrimento desse poder antes dado aos Estados e Municípios. Ver Anexo C, Quadro C5.

Esta mudança de paradigma que causou sérios prejuízos aos Estados e Municípios, também determinou um aceleração no uso da *TRIBUTAÇÃO COMPARTILHADA*, haja vista que do IR e do IPI, foram retirados 20,0% para a formação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação do Municípios (FPM), além de se aumentar as proporções a serem destinadas aos Estados e Municípios do IULCLG (60,0%), do IUEE (60,0%) e do IUM (90,0%).

Mas o mais grave para os Estados e Municípios foi a perda de autonomia na aplicação dos recursos arrecadados, haja vista que a União determinava as proporções desses impostos que deveriam ser gastas em determinados setores ou rubricas. Como determinava que lei federal poderia “*cometer aos Estados, ao Distrito Federal, ou aos Municípios o encargo de arrecadar os impostos, de competência da União, cujo produto lhes seja distribuído no todo ou em parte.*”, Art. 24, do Capítulo V.

6.2.7. A Constituição de 1967

A Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967, traz poucas modificações além daquelas já ocorridas quando da edição da Emenda Constitucional Nº 18, de 1º de dezembro de 1965.

De fato, a análise do Quadro C6, do Anexo C, mostra que são poucas as diferenças

entre as competências estabelecidas em 1967 e aquelas estabelecidas pela Emenda Constitucional Nº 18. De fato, no que diz respeito à competência de tributar do Governo Federal, nenhuma modificação foi incorporada à Constituição de 1967, em comparação com o que previa a Emenda Constitucional Nº 18. O mesmo ocorre com a competência tributária dos Estados. Apenas para os Municípios houve uma diferença. Na Constituição de 1967 foi subtraída a possibilidade de os municípios tributarem a circulação de mercadorias, mesmo com alíquotas inferiores a 30% do que era estabelecida para os Estados.

Desta forma, a Constituição de 1967 apenas ratifica o que havia sido implantado pela Emenda Constitucional Nº 18, no que diz respeito aos aspectos tributários do Sistema Fiscal Brasileiro.

O caráter de fortalecimento tributário da União fica evidente, tanto numa como na outra, pelo número de impostos exclusivos da União, em comparação ao número de impostos exclusivos dos estados e dos municípios: 10 para a União, contra 3 para os Estados e 2 para os Municípios.

Mas há um fato importante a se ressaltar. Na Constituição de 1967, os impostos não são mais apresentados no texto constitucional como o foram na Emenda Constitucional Nº 18: pelas suas características econômicas. Veja-se que naquela Emenda, os impostos foram apresentados dentro do seguinte esquema:

- Impostos sobre Comércio Exterior
- Impostos sobre o Patrimônio e a Renda
- Impostos sobre a Circulação, e a Produção
- Impostos Especiais

No texto constitucional de 1967, a ênfase foi dada à competência de tributar de cada nível de governo. Ou seja, foi claramente estabelecido, por nível de governo, a competência de tributar.

Por outro lado, ela mantém a predominância do poder arrecadatório da União sobre os Estados e Municípios, fortalece a característica da *COMPETÊNCIA PARTILHADA* e dá poderes à União de interferir no poder de arrecadação dos Estados e Municípios ao estabelecer que a União, mediante lei complementar, poderá conceder isenções de impostos estaduais e municipais. Ver §2º, Art. 19, Capítulo V.

A Constituição de 1967 teve vida efêmera. Sua vigência foi de apenas 2 anos, haja vista que em 13 de dezembro de 1968 foi editado o Ato Institucional Nº 5. Este diploma em muito modificou a observância dos contratos sociais, suprimindo muitos dos direitos invioláveis da sociedade. Entretanto no que diz respeito ao sistema fiscal brasileiro nada foi modificado.

De qualquer forma, após 18 anos de vigência, esse diploma foi revogado e foi eleita uma Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, para a elaboração de uma nova Carta Magna para o País. Dessa Assembléia Constituinte surgiu a atual Constituição do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.

No próximo item faremos uma breve análise do sistema fiscal brasileiro vigente desde aquele ano.

6.2.8. A Constituição de 1988

Tendo em vista que nestes 18 anos de existência a atual Constituição Brasileira já foi modificada 52 vezes, talvez seja de bom alvitre fazermos uma análise comparativa do sistema fiscal introduzido quando da promulgação daquela Constituição e o vigente neste ano de 2006.

Para tanto, vale comparar o Quadro C7 com o Quadro C8, ambos do Anexo C.

Antes, porém, vale ressaltar que a Constituição de 1988 deu um novo enfoque à questão fiscal no Brasil, haja vista que:

- Juntou em um mesmo Título tributação e orçamento;
- Instituiu como instrumentos de política orçamentária, além do próprio OU – Orçamento da União, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social

No que diz respeito ao problema do orçamento, até a Constituição de 1967, ele era tratado como um item das obrigações legislativas e não como um instrumento de política econômica.

A partir da Constituição de 1988, o Governo Federal passou a ter um maior conhecimento e controle sobre todas as atribuições como provedora de serviços públicos, haja vista que o Orçamento Geral da União – OGU, passou a ser composto pelo Orçamento Fiscal da União, pelo Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e pelo Orçamento da Seguridade Social.

O mais importante, entretanto, foi a imposição de atrelar os orçamentos anuais aos ditames do que fosse incorporado no Plano Plurianual – PPA, procurando dar coerência e continuidade à política de gastos e investimentos, para a União, Estados e Municípios, ao longo do tempo. Assim o PPA de uma legislatura cobria um período maior que o período de vigência no governo no qual ele foi editado.

No que diz respeito ao aspecto estritamente tributário, ao longo desses 18 anos,

não se verificaram grandes mudanças nas sistemáticas de tributação, exceto o problema da isenção do ICMS nas exportações de produtos industrializados e a respectiva compensação pelo recebimento de uma quota do IPI (dentro de um percentual de 10,0%) proporcional à exportação de produtos industrializados pelo estado.

Também tem causado grandes discussões entre a classe política e empresarial, o fato de o Governo Federal ter criado novos impostos (ou aumentado a alíquota de outros) que não estão entre aqueles compartilhados com os Estados ou com os Municípios.

Desta forma, a arrecadação dos tributos federais tem aumentado substancialmente, mas não através da arrecadação do IR ou do IPI. De fato, em termos reais, em 2004 a arrecadação do IR + IPI representou 34,74% das receitas totais da União, contra 37,01% em 2003. Note-se que tanto o IR quanto o IPI, em termos percentuais, apresentaram participações menores em 2004, quando comparados com os valores de 2003. No período 2003-2004, enquanto o IR cresceu 3,65% e o IPI, 5,73%; o IOF cresceu 10,675; a CPMF, 7,45%; a COFINS, 20,60% e a CSSL, 9,66%. Ver 47, pág. 18.

Podemos agora voltar para a comparação dos sistemas fiscais mostrados nos Quadros C7 e C8, do Anexo C.

Conforme se pode verificar, o Sistema Fiscal Nacional hoje em voga é um pouco diferente daquele estabelecido pela Constituição de 1988. De fato, no que diz respeito à competência tributária da União, foi suprimido a “Competência Residual”. No caso dos Estados, foi abolido o “Adicional sobre imposto de renda” e para os Municípios, caiu o “imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel”.

Para finalizar este item, será interessante nomear os impostos e as taxas mais importantes dentro do Sistema Fiscal Nacional. Isto é feito no item 6.4, a seguir. No Anexo E, listamos os principais tributos existentes no Brasil.

6.3. O Dilema do Sistema Fiscal Brasileiro

Uma questão que merece atenção especial em qualquer país federativo é a condição do cidadão nos estados federados.

Em capítulo anterior lembramos que a Constituição brasileira estabelece como princípio de governo implementar políticas econômicas com o objetivo de *REDUZIR AS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS* existentes em nosso País.

Por outro lado, existem outras federações que têm com princípio básico em termos de sistema fiscal, a busca pela UNIFORMIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE VIDA DOS CIDADÃOS.

As duas proposições são equivalentes? Em princípio reduzir as desigualdades sociais e regionais não necessariamente levará à uniformização das condições de vida dos cidadãos. Por outro lado, uniformizar as condições de vida do cidadão não necessariamente levará a diminuir as disparidades regionais existentes. Desta forma, somos de opinião que as duas proposições não se igualam.

Dada esta conclusão, qual seria, em termos fiscais, a proposição mais adequada? Somos de opinião que seria a uniformização das condições de vida do cidadão por que aí não haveria necessidade de deslocamento do cidadão em busca de localidades que oferecessem condições fiscais mais apropriadas. Todas as localidades, em termos fiscais, apresentariam os mesmos benefícios e custos.

6.4. O Sistema Fiscal Brasileiro na Atualidade

Objetivando ter uma visão mais geral do sistema fiscal do Brasil nos dias de hoje, elaboramos o Quadro 10, onde estão denominados os impostos e as contribuições mais importantes em vigência.

A análise das informações contidas no referido Quadro, nos leva de imediato a constatar que a grande base tributária para os estados e municípios é o conjunto dos impostos indiretos. Mas estes também são importantes para o governo da União. E aí surge o problema da equidade fiscal.

Assim, vale o esforço de tentar responder à seguinte pergunta

QUADRO 10
O SISTEMA FISCAL DO BRASIL EM 2006

IMPOSTOS E PRINCIPAIS TAXAS EM VIGÊNCIA		
DA UNIÃO	DOS ESTADOS	DOS MUNICÍPIOS
Sobre importação II	Sobre transmissão “ <i>causa mortis</i> ” e doação, de bens e direitos - ITCMD	Sobre propriedade predial e territorial urbana - IPTU
Sobre exportação IE	Sobre circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS	Sobre transmissão “ <i>inter vivos</i> ”, por ato oneroso, de bens imóveis - ITBI

Sobre a renda e proventos IR	Sobre propriedade de veículos automotores - IPVA	Sobre serviços de qualquer natureza - ISS
Sobre produtos industrializados – IPI		
Sobre operações de crédito, câmbio Seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários – IOF		
Sobre propriedade rural - ITR		
Sobre grandes fortunas - IGF		
Contribuição para o PIS-PASEP		
Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF		
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL		
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - CIDE		

6.4.1. O Sistema Fiscal Brasileiro é um bom Sistema Fiscal?

Naturalmente, a resposta a esta pergunta nos remete à problemática do conceito de “bom”. O que é um “bom” sistema fiscal?

No Capítulo 3 discutimos os Princípios Básicos que devem nortear qualquer sistema fiscal. Desta forma, no nosso entender, um “bom” sistema fiscal é aquele que atende ao total das condicionantes explicitadas naquele Capítulo.

Assim, somente para relembrar, listemos todas as CONDICIONANTES ali enumeradas:

1. O sistema deve conter impostos que atendam ao Princípio do Imposto pelo Benefício;
2. O sistema deve conter impostos que atendam ao Princípio do Imposto pela Capacidade de Pagamento;
3. O sistema deve ser composto por um número reduzido de tributos;
4. O sistema deve ser neutro em termos alocativos;
5. O sistema deve ser equânime em sua incidência;
6. O sistema deve ser composto por tributos gerais e uniformes, pessoal e locacionalmente;
7. O sistema deve ter como norma evitar a bitributação;
8. O sistema deve estar centrado nos impostos diretos, e obedecer ao princípio da progressividade;
9. O sistema deve estar baseado na capacidade contributiva da sociedade;
10. O sistema deve ser de fácil implementação e execução;
11. O sistema deve ser implementado de forma a não onerar as exportações .

No caso do sistema fiscal brasileiro todas estas CONDICIONANTES são atendidas?

Veamos com está o sistema fiscal brasileiro no que diz respeito à existência ou não dessas condicionantes.

No caso das CONDICIONANTES 1 e 2, o sistema é plenamente atendido haja vista que o sistema é composto por impostos indiretos – o que nos leva ao princípio do imposto pelo benefício e por impostos diretos – o que caracteriza o princípio do imposto pela capacidade de pagamento.

Quanto à CONDICIONANTE 3, podemos deduzir que o sistema não a atende, haja vista que só de IMPOSTOS temos 12. Se adicionarmos as TAXAS e as CONTRIBUIÇÕES LEGAIS (não são as Contribuições de Melhoria) – e só do Governo Federal - este número chega a 74.. No Anexo E listamos os principais tributos do Governo Federal hoje existentes no Brasil.

Seria impraticável enumerar todos os tributos existentes no Brasil. Veja-se que as Contribuições de Melhoria podem chegar a milhares, haja vista que todos os estados e todos os município podem decretá-las. O mesmo se verifica para as taxas cobradas pela emissão de certidões, por exemplo, tanto no governo federal quanto nos governos estaduais e municipais. Também vale ressaltar que Laudêmios, Pedágios, Aforamentos e Tarifas Públicas não são considerados tributos e, assim, não foram aqui considerados.

Desta forma, são inúmeros os pagamentos aos erários públicos que incidem sobre o cidadão brasileiro. O Anexo E apresenta tão-somente uma amostra dessa realidade brasileira.

A CONDICIONANTE 4 é satisfeita. Não há no sistema tributos que sejam viesados para setores ou localidades.

No que diz respeito à CONDICIONANTE 5, há muitas falhas operativas que não permitem dizer que o sistema é equânime. A princípio, é importante lembrar que os impostos diretos nem sempre obedecem ao princípio da progressividade. Na realidade, impostos há que são regressivos. O imposto de renda sobre ganhos de capital é um bom exemplo. Por outro lado, analisando-se os dados da Tabela 2, verificamos que os impostos indiretos, regressivos por natureza, no Brasil, representam, em média, 41% do valor da arrecadação tributária total.

Dado que o ICMS é um imposto sobre o valor adicionado, cuja metodologia de cobrança do imposto envolve alíquotas diferenciadas; envolve créditos fiscais entre estados e centenas de convênios entre esses entes federativos, o que modifica o preço relativo de centenas de bens, não há como não deixar de concluir que a CONDICIONANTE 6 não é atendida

A conclusão sobre a CONDICIONANTE 7 é que ela não é atendida, haja vista que ocorre a bitributação entre o ICMS e o IPI nas operações de importação de mercadorias, por exemplo.

Por outro lado, em termos teóricos não podemos dizer que o sistema fiscal brasileiro está centrado nos impostos diretos, embora eles sejam, em número, maiores que os impostos Indiretos. Senão vejamos:

IMPOSTOS DIRETOS EXISTENTES NO BRASIL

Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer natureza
Imposto Territorial Rural
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro
Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

IMPOSTOS INDIRETOS EXISTENTES NO BRASIL

Imposto sobre Produtos Industrializados

Imposto sobre a Exportação
Imposto sobre a Importação
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Imposto sobre Serviços

Portanto, limitando-nos ao subconjunto “impostos”, os impostos diretos são em número de sete, enquanto os impostos indiretos somam apenas cinco.

Mas será que apenas a listagem dos impostos nos autoriza a dizer que o sistema fiscal brasileiro é centrado ou não nos impostos diretos? Não será mais lógico emitir qualquer ilação apenas depois de termos conhecimento sobre o “peso” que cada subconjunto desses apresenta para a base tributária? Assim, deixamos para julgar a ocorrência ou não da CONDICIONANTE 8 quando tivermos analisados os dados estatísticos sobre o assunto.

No concernente à CONDICIONANTE 9, as dificuldades para chegarmos a uma conclusão sobre sua observância ou não são enormes. E por que isso? Primeiro porque não se conhece o real tamanho da capacidade contributiva da sociedade brasileira, haja vista a estimativa do grande significado da economia informal em nosso país. Por outro lado há uma grande variedade de possibilidades de elisão tributária em nosso Código Tributário. Mas o grande problema mesmo é a arbitrariedade no estabelecimento dessa “capacidade contributiva”. Até que ponto podemos ir na busca dessa capacidade contributiva? Uma carga tributária de 30% em um país pobre reflete melhor a capacidade contributiva de sua sociedade que uma carga tributária de 50% sobre a sociedade em um país rico?

Quanto à CONDICIONANTE 10, o sistema fiscal brasileiro está longe de ser um sistema de fácil implementação e execução. Seja pelo número excessivo de tributos, seja pela difícil operacionalidade do sistema; seja pela volatilidade das regras que regem o sistema. A existência de inúmeros órgãos com capacidade de “legislar”, a exemplo do CONFAZ, torna o sistema fiscal brasileiro, confuso, de difícil implementação, ineficiente e ineficaz.

Finalmente, chegamos à última CONDICIONANTE: a de número 11. Esta condicionante é, na realidade, uma exigência do mercado internacional e o Brasil não poderia a descumprir sem o risco de perder mercado. Entretanto, o fato de tentar cumprir esta condicionante tem trazido para o sistema um fator desestabilizante. Trata-se da famigerada Lei Kandir. Dado que a Constituição de 1988 dava aos estados o direito de cobrar ICMS sobre a exportação de produtos primários e semi-elaborados e proibia a União de instituir isenções de tributos da competência dos estados; e dado que o ICMS sobre as exportações desses produtos, principalmente para aqueles estados menos industrializados, passou a ser uma importante fonte de receita, o fato de a Lei Complementar Nº 87, de 13/09/1996, estabelecer a isenção do ICMS para os produtos primários e para os

produtos industrializados semi-elaborados, além de quebrar um preceito constitucional vigente, trouxe sérias implicações sobre as finanças estaduais. É verdade que a LC 87 estabeleceu um sistema de “compensação” para os estados. O problema é, exatamente, este sistema. Os estados mais pobres foram penalizados com perda de receita efetiva total, dado que o rateio da verba federal se fez levando-se em conta a participação das exportações do estado nas exportações totais brasileiras, ocorrida em 1996. E o mais agravante é que desde aquela data, tal coeficiente não é modificado.

De qualquer forma, a CONDICIONANTE 11 não é totalmente obedecida, haja vista que muitas taxas e contribuições continuam embutidas nos preços dos bens exportados.

Apresentada essa visão geral da composição e “qualidade” do sistema fiscal brasileiro, é importante medir-lhe o tamanho. Isto será feito no item seguinte.

6.4.2. O Tamanho do Sistema Fiscal Brasileiro

A princípio a primeira abordagem quanto a este problema é medir o tamanho da receita arrecadada por cada nível de governo. A série histórica abrange o período 1985-2005. Depois, mediremos a participação da carga tributária associada a cada um desses níveis de governo na carga tributária total do Brasil.

Os dados das Tabelas 2, 3, 4 e 5, abaixo apresentadas, nos permite chegar a várias conclusões.

Fixando-nos, inicialmente, nas informações contidas na Tabela 2, que mostra o desempenho dos tributos federais, poderemos inferir que houve uma mudança substancial na estrutura do sistema de arrecadação federal. De fato, podemos verificar que

- a) O sistema tributário federal é fortemente centrado nos Impostos Diretos (inclusas aí as Contribuições). De fato, os Impostos Diretos, vêm apresentando participação cada vez maior no cômputo das receitas federais. Saindo de uma participação de 73,44%, em 1985, atingiu, em, 2005, a soma de 90,44%;
- b) Neste sistema, o IR é ainda o principal tributo da União;
- c) Entretanto, o IR vem perdendo importância como fonte de recursos do Governo Federal, espaço este que vem sendo ocupado, cada vez mais, pelas “contribuições”. Veja-se que em 1985, somente este imposto respondia por 69,50% da arrecadação total da União. Em 1995, tal participação já havia decrescido para 47,19%. A tendência declinante continuou e, em 2005, só atingia, 46,54%;

- d) As Contribuições, por outro lado, vêm apresentando comportamento ascendente bastante acentuado. Saindo de um valor de R\$0,00, em 1985, elas atingem R\$173.396 milhões, em 2005.

Na verdade, este comportamento das “Contribuições” se deve a um artifício do Governo Federal em aumentar a carga tributária dos tributos federais via criação de “contribuições”, com o fim de evitar o uso de impostos que são de competência partilhada, a exemplo do que acontece com o IR, IPI e ITR. Desta forma, o Governo Federal aumenta a sua participação na receita total e não se vê obrigado a distribuir parte dessa arrecadação para os estados ou para os municípios.

No que diz respeito às estatísticas da Tabela 3, as informações ali contidas permitem-nos concluir que a base da arrecadação estadual está centrada fortemente no ICMS. Este imposto responde, em média, por 85% da arrecadação estadual. Quanto à arrecadação municipal, as informações publicadas em nível de Brasil são muito agregadas, não nos permitindo ter uma visão clara acerca da arrecadação de impostos diretos e de impostos indiretos. De qualquer forma, pode-se constatar que o ISS responde por algo, em média, em torno de 41% da arrecadação municipal.

E quanto à participação dos níveis de governo na arrecadação total brasileira, verifica-se que, como, aliás, já havíamos chamado a atenção anteriormente, a predominância do poder arrecadatório da União em confronto com os outros níveis de governo é enorme. Veja-se que, na média, a União é responsável por algo em torno de 65% da arrecadação total ocorrida no Brasil. E o mais importante é que esta participação apresenta comportamento ascendente. Mas há de se chamar a atenção para a disparidade entre a arrecadação dos estados em confronto com a arrecadação dos municípios. Veja-se que se entre União e Estados, a participação desta última é duas vezes à dos estados, enquanto a comparação entre a participação da arrecadação estadual e a arrecadação municipal, a primeira é em torno de seis vezes a participação deste último nível de governo.

TABELA 2
BRASIL
ARRECAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL
 UNIDADE: US\$ MILHÕES (1985 A 1991) / R\$ MILHÕES (1992 EM DIANTE)

Anos	ARRECAÇÃO								Total Geral	
	IMPOSTOS						Contribuições	Outras Receitas		
	DIRETOS			INDIRETOS						TOTAL
	Imposto sobre a Renda	ITR	IOF	I.I	I.P.I					
1985	20.428		1.158	842	4.817	27.245	0	2.146	29.391	
1986	22.179	-	1.715	1.229	6.108	31.231	1.830	1.921	34.982	
1987	19.274	-	1.634	1.149	7.568	29.625	1.925	2.284	33.834	
1988	23.658	-	1.084	1.322	7.295	33.359	2.383	2.271	38.013	
1989	33.259	17	658	1.775	9.662	45.371	8.141	472	53.984	
1990	32.144	15	6.231	1.807	11.266	51.463	15.227	103	66.793	
1991	23.413	77	2.404	1.697	8.752	36.343	10.937	59	47.339	
1992	21.773	18	2.363	1.597	8.450	34.201	10.391	69	44.661	
1993	26.579	29	3.024	1.734	9.770	41.136	13.778	267	55.181	
1994	30.367	16	3.669	2.384	10.423	46.859	26.945	305	74.109	
1995	46.431	105	3.223	4.911	13.635	68.305	29.799	298	98.402	
1996	51.986	262	2.855	4.221	15.512	74.836	34.863	324	110.023	
1997	57.397	209	3.785	5.138	16.833	83.362	44.314	259	127.935	
1998	76.104	224	3.541	6.544	16.306	102.719	44.994	354	148.067	
1999	86.025	273	4.877	7.916	16.503	115.594	60.790	681	177.065	
2000	91.481	267	3.127	8.510	18.839	122.224	77.768	1.275	201.267	
2001	108.774	228	3.585	9.087	19.456	141.130	88.494	1.680	231.304	
2002	133.250	245	4.023	7.970	19.798	165.286	110.871	2.649	278.806	
2003	147.096	291	4.451	8.143	19.674	179.655	128.969	2.581	311.205	
2004	160.804	292	5.254	9.202	22.910	198.462	154.050	3.087	355.599	
2005	190.765	324	6.102	9.086	26.373	232.650	173.396	3.831	409.877	

Fonte :Receita Federal.Elaboração IPECE

TABELA 3
BRASIL
ARRECADAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS

Anos	Arrecadação				Total
	Impostos			Taxas	
	ICMS	Outros impostos	Total		
1997	59.564.360	8.749.737	68.314.097	3.252.627	71.566.724
1998	60.920.209	6.790.136	67.710.345	1.397.942	69.108.287
1999	67.885.449	7.094.069	74.979.518	1.366.432	76.345.950
2000*	82.317.405	7.843.838	90.161.243	1.568.772	91.730.015
2001*	94.309.681	9.100.128	103.409.809	1.659.579	105.069.388
2002*	105.387.708	11.120.566	116.508.274	1.963.393	118.471.667
2003*	119.299.225	15.367.621	134.666.846	2.291.417	136.958.263
2004	137.937.575	19.175.003	157.112.578	2.895.669	160.008.247
2005	154.818.406	21.806.244	176.624.650	3.458.452	180.083.102
2006**	94.785.856	16.866.991	111.652.847	2.155.079	113.807.926

Fonte: Secretaria de Fazenda, Finanças ou Tributação. Elaboração IPECE

* Valores Provisórios

** Valores até julho

TABELA 4
BRASIL
ARRECAÇÃO DOS GOVERNOS MUNICIPAIS
R\$ Mil

ANOS	ARRECAÇÃO				TOTAL
	IMPOSTOS			TAXAS	
	IPTU	ISS	OUTROS		
1986	0	0	0	0	0
1987	0	0	0	0	0
1988	0	0	0	0	0
1989	0	0	0	0	1
1990	9	15	10	7	40
1991	89	82	51	53	275
1992	649	822	492	474	2.438
1993	20.842	48.708	19.422	17.862	106.835
1994	730.751	1.481.928	522.546	610.171	3.345.396
1995	2.762.083	3.320.776	881.913	1.648.294	8.613.066
1996	3.259.485	4.121.966	751.295	1.948.784	10.081.529
1997	3.577.771	4.801.630	901.746	2.348.135	11.629.282
1998	3.787.034	4.917.287	1.113.904	2.219.566	12.037.791
1999	4.608.188	4.988.264	798.180	2.043.139	12.437.771
2000	5.244.048	6.206.110	1.099.757	2.147.378	14.697.292
2001	5.519.591	6.903.587	1.175.308	2.205.644	15.804.130
2002	6.202.185	7.358.184	2.958.176	2.213.035	18.731.581
2003	7.810.744	9.222.454	3.688.514	2.711.113	23.432.825
2004	8.338.859	10.467.240	3.655.326	2.469.847	24.931.272

Fonte: IPEADATA. Elaboração IPECE

TABELA 5

BRASIL
ARRECAÇÃO DOS GOVERNOS: FEDERAL, ESTADUAIS, MUNICIPAIS.
R\$ Milhões

Anos	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal	Total
1997	127.935	71.567	11.629	211.131
1998	148.067	69.108	12.038	229.213
1999	177.065	76.346	12.438	265.849
2000	201.267	91.730*	14.697	307.694
2001	231.304	105.069*	15.804	352.177
2002	278.806	118.472*	18.732	416.010
2003	311.205	136.958*	23.433	471.596
2004	355.599	160.008	24.931	540.538

Fonte:
IPEADATA.
Elaboração IPECE

Há de se entender, portanto, que o fato de a União ter, em números absolutos, mais impostos à sua disposição (quase o dobro da soma do número de impostos estaduais e municipais) que os Estados e Municípios, é determinante para o resultado monetário do poder arrecadatório de cada nível de governo.

Os dados da Tabela 6 resumem de certa forma os dados que foram apresentados nas Tabelas 2, 3, 4 e 5, e mostram que no período 1990-2003, a participação da carga tributária federal em relação ao PIB anual, cresceu de um valor de 12,76%, em 1990, para 16,4%, em 2003, apresentando tendência ascendente, conforme se vê no Gráfico 1.

O que chama a atenção, dadas essas informações, é o baixo poder arrecadatório dos municípios, cuja carga tributária nesses quatorze últimos anos oscila ao redor do um por cento. Se levarmos em consideração que o Brasil tem 5.560 (dados de 2001) municípios, podemos imaginar quão pobre em termos de arrecadação é a grande maioria desses municípios.

Também chama a atenção não só o tamanho da carga tributária total brasileira, como sua dinâmica ascendente. De fato, se em 1990 tal carga era de 29,60% do PIB, em 2003, já atingia 34,01%.

É bem verdade que nem todo o volume monetário arrecadado pela União fica disponível para o custeio de seus gastos e investimentos. De fato, imperam no Brasil as transferências intergovernamentais, da União para os Estados e para os Municípios. Essas transferências podem ser justificadas de várias maneiras, conforme foi visto no Capítulo 5 deste trabalho. No Capítulo 7 vamos apresentar os aspectos quantitativos dessas transferências, mormente aquelas da União para os Estados e da União para os municípios.

Dada a quantificação da carga tributária existente no Brasil, e a sua divisão entre os três níveis de governo, podemos voltar à questão da “justiça fiscal”. Isto é, à questão da predominância ou não da incidência dos impostos indiretos sobre a incidência dos impostos diretos.

Para tanto, elaboramos a Tabela 7, onde são registrados os valores desses dois tipos de impostos e suas participações na arrecadação total verificada para o Brasil.

Como já era de se esperar, dada a predominância da União na composição da carga tributária brasileira, os impostos diretos superam os valores encontrados para os impostos indiretos. De fato, na média, os impostos diretos respondem por algo em torno de 59% do total da arrecadação. Desta forma, podemos dizer que o sistema fiscal brasileiro tende a ser um justo sistema fiscal pois estaria baseado em impostos diretos. O problema é que a predominância dos impostos diretos não é muito acentuada. De qualquer forma, esta é uma situação confortável em termos de justiça fiscal.

TABELA 6

A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FRENTE AO PIB, POR NÍVEL DE GOVERNO

Período	Carga tributária – federal	Carga tributária - estadual	Carga tributária - municipal	Carga tributária - previdência	Carga tributária - total
1990	12,76	7,98	0,85	8,02	29,60
1991	10,13	7,21	0,99	6,10	24,43
1992	10,69	7,01	1,25	6,01	24,96
1993	11,43	6,37	0,77	6,74	25,30
1994	13,44	7,83	1,00	5,63	27,90
1995	13,01	8,13	1,38	5,92	28,44
1996	12,17	7,95	1,38	7,13	28,63
1997	13,57	7,58	1,42	6,01	28,58
1998	12,94	7,53	1,49	7,37	29,33
1999	14,51	7,74	1,48	7,34	31,07
2000	14,76	8,35	1,39	7,12	31,61
2001	15,75	8,82	1,42	7,38	33,40
2002	17,09	8,84	1,51	7,45	34,88
2003	16,40	8,61	1,59	7,41	34,01

Fonte: Ipeadata

GRÁFICO 1

CARGA TRIBUTÁRIA (%PIB)

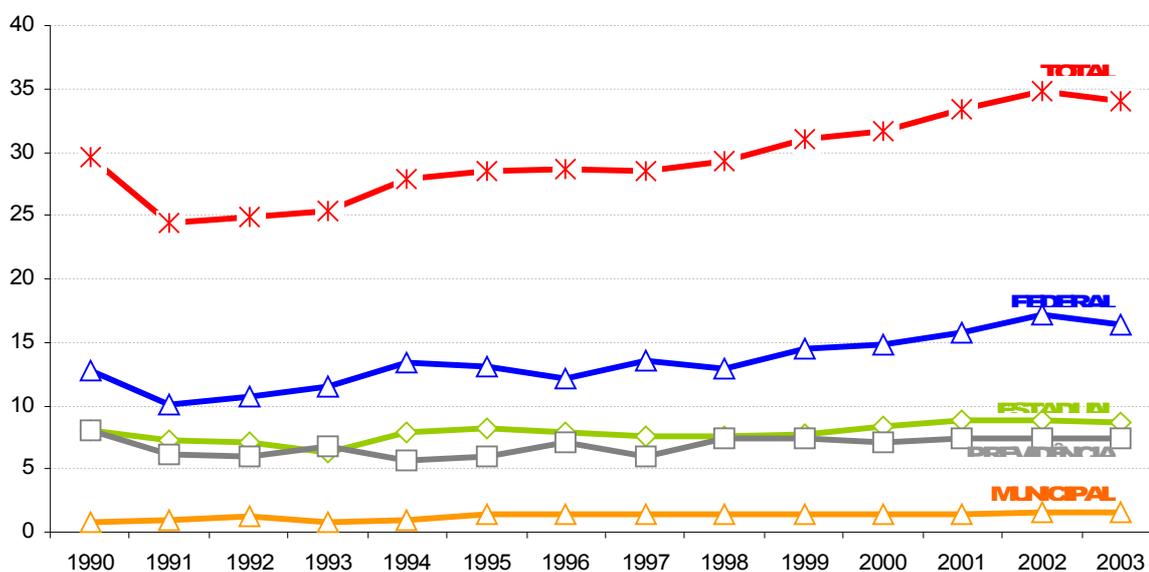


TABELA 7

BRASIL

IMPOSTOS DIRETOS *versus* IMPOSTOS INDIRETOS

ANOS	IMPOSTOS DIRETOS (A)	IMPOSTOS INDIRETOS (B)	TOTAL ARRECADAÇÃO (C)	R\$ MILHÕES	
				RELAÇÃO	
				A/C	B/C
1997	109.283	96.247	211.131	0,52	0,46
1998	128.650	96.946	229.213	0,56	0,42
1999	156.573	105.866	265.849	0,59	0,40
2000	177.887	126.091	307.694	0,58	0,41
2001	206.601	141.712	352.178	0,59	0,40
2002	254.591	157.242	416.009	0,61	0,38
2003	288.618	177.976	471.596	0,61	0,38
2004	328.739	206.434	540.539	0,61	0,38

Fonte:Elaboração IPECE

7. AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

As transferências intergovernamentais podem ocorrer por diversas razões e pelas mais diferentes vias.

No caso do Brasil, temos os seguintes tipos de transferências intergovernamentais:

- Transferências constitucionais, via instituição de Fundos de Desenvolvimento, de Investimento etc.;
- Transferências Legais ou Contratuais, via promulgação de leis específicas ou via assinatura de contratos entre diferentes níveis de governo;
- Transferências de receita de impostos, via competências partilhadas;

No nosso País, o problema das transferências intergovernamentais existe há longo tempo, tendo se iniciado com a cobrança partilhada do *Imposto sobre indústrias e profissões*, pelos estados e municípios, institucionalizado pela Constituição de 1937 e intensificado a partir da Emenda Constitucional Nº 18, de 1º de dezembro de 1965.

Analisadas as competências tributárias nos três níveis de governo, faremos agora o estudo das transferências intergovernamentais existentes no Brasil.

Para a análise das transferências intergovernamentais devemos separá-las de acordo com os níveis de governo envolvidos.

Desta forma, deveremos analisar as transferências:

- Governo federal → Governo estadual
- Governo federal → Governo municipal
- Governo estadual → Governo municipal

No caso do governo federal brasileiro, existem 16 diferentes tipos de transferências de recursos, destinadas para os Estados e/ou para os Municípios, independentemente daquelas provenientes de contratos bilaterais entre a União e os Estados ou Municípios. No Quadro 11 abaixo são listadas todas essas transferências.

QUADRO 11
BRASIL
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS, O DF E
PARA OS MUNICÍPIOS

1. TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

FUNDOS	LEIS DE C
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE	art. 159, inciso I, alínea “a”, d

Fundo de Participação dos Municípios - FPM	art. 159, inciso I, alínea “b”, d
Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF	Emenda Constitucional n.º 14, regulamentado pela Lei n.º 9.4
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico- CIDE	Art. 177 parágrafo 4º da Const regulamentado pela Lei nº 10.
Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX	Art.159 a 162 da Constituição Disposições Transitórias; Leis 22.12.1988; 62, de 28.12.198

2. TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS LEGAIS

2.1. Transferências Fundo a Fundo

Fundo Nacional de Assistência Social- FNAS	Decreto n° 1.605/1995, art. 1º
Sistema Único de Saúde- SUS	Constituição Federal de 1988 Emenda Constitucional n°29, Leis n°s 8.080, de 19/09/1990

2.2. Transferências Automáticas

Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE	Medida Provisória n° 1.979-2
Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE	Medida Provisória n° 1.979-2

2.3. Transferências via Competência Partilhada

Imposto de Renda Pessoa Física	Constituição de 1988
Imposto sobre a propriedade Territorial Rural- ITR	Constituição de 1988. Lei n° 9
Imposto sobre Operações de Crédito e Seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários- IOF	Decreto de Lei n° 1.783 18/04
Imposto sobre Produtos Industrializados. Lei Kandir	Lei Complementar No 87, de 1

2.4. Compensações Financeiras

Royalties sobre o Valor da Produção de Petróleo e Gás Natural	Lei Nº 9.478, de 06/08/1997; D
Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM	Constituição Federal de 1988. 1
Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos – CFURH	Lei Nº 9.984, de 17/07/2000

Para facilitar a compreensão deste assunto, vamos trabalhar separadamente com cada um dos tipos de transferências. Assim, trabalharemos primeiro com as transferências fruto da constituição de fundos constitucionais, com as

transferências legais ou contratuais e com as transferências derivadas de competências partilhadas. Desta forma teremos:

7.1. Transferências Federais para Estados e Municípios

7.1.1. Transferências Intergovernamentais Constitucionais/Legais

No caso das Transferências Intergovernamentais Constitucionais União-Estados e União-Municípios, temos os casos abaixo discriminados. No que diz respeito às Transferências Intergovernamentais via implantação de Fundos Constitucionais ou Programas Federais, temos os seguintes casos, conforme pode ser visto no Quadro 12, abaixo.

QUADRO 12
BRASIL
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS VIA FUNDOS
CONSTITUCIONAIS E/OU PROGRAMAS FEDERAIS

FONTE DOS RECURSOS	MOTIVO	PERCENTUAL
IR + IPI	Fundo de Participação dos Estados e do DF	21,5%
	Fundo de Participação dos Municípios	22,5%
FPE + FPM +ICMS + FPEX + IPI- EXPORTAÇÃO	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF	15,0%
IICPGN (CIDE)	Financiamento de Programas de Infra-estrutura de Transportes	29,0%
ORÇAMENTO	Fundo Nacional de Assistência Social	-
IPI	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX	10,0%
OGU + ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	Sistema Único de Saúde - SUS	-
O G U	Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE	-
O G U	Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE	-

7.1.2. Transferências Intergovernamentais via Competências Partilhadas ou por Compensação Financeira

Além das transferências estabelecidas constitucionalmente ou via edição de diplomas legais específicos, a legislação brasileira ainda estabelece a possibilidade de os estados e/ou municípios receberem recursos da União via o partilhamento da arrecadação de determinados impostos ou via legislação compensatória (mas, também, de partilhamento de arrecadação) por atividades de domínio econômico.

No Quadro 13, abaixo, apresentamos a síntese desses tipos de transferências do Governo Federal para os governos estaduais e municipais.

QUADRO 13
BRASIL
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS VIA COMPETÊNCIA
PARTILHADA OU COMPENSAÇÃO FINANCEIRA

IMPOSTO	MOTIVO	PERCENTUAL
IRPF	Cobrado dos funcionários públicos estaduais	100,0%
IPI	Compensar os Estados pela perda de arrecadação do ICMS nas exportações de manufaturados	10,0%
ITR	Transferência de recursos para os municípios	50,0%
IOF		
ROYALTIES SOBRE A PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL	Remuneração feita à sociedade pela exploração desses recursos, que são escassos e não-renováveis.	10,0%*
CFEM	Remuneração feita à sociedade pela exploração dos recursos minerais (alumínio, manganês, sal-gema, potássio, ferro, carvão mineral, pedra preciosas, ouro etc)	3,0%**
CFURH	Remuneração feita à sociedade pela usinas que exploram o potencial hidráulico do País, pagando um determinado percentual do faturamento aos estados, DF e aos municípios onde se localizam as usinas.	6,75%***

* Este percentual incide sobre o faturamento das empresas exploradoras desses recursos naturais

** Alíquota média

*** Este percentual incide sobre o valor da energia elétrica gerada.

Como podemos perceber, no Brasil existem muitos e diferentes tipos de transferências do Governo Federal para os Estados, DF e Municípios. Mas a lista acima não é exaustiva. O Governo Federal ainda transfere para as populações dos Municípios e, conseqüentemente, para as populações dos Estados e DF um valor considerável de recursos, via diferentes tipos de transferências. Como a análise de tais transferências foge ao escopo deste trabalho, vamos aqui apenas denominá-las. Desta forma, temos, conforme Quadro 14, abaixo, os seguintes veículos de transferências governamentais federal para a população brasileira.

QUADRO 14
BRASIL
TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS PARA A POPULAÇÃO

PLANOS/PROGRAMAS	LEGISLAÇÃO
Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – BOLSA-ESCOLA	Lei Nº 10.836, de 9.1.2004 e Decreto Nº 5.209, de 17.9.2004
Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA	Lei Nº 10.836, de 9.1.2004 e Decreto Nº 5.209, de 17.9.2004
Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde – BOLSA-ALIMENTAÇÃO	Lei Nº 10.836, de 9.1.2004 e Decreto Nº 5.209, de 17.9.2004
Programa Auxílio-Gás	Lei Nº 10.836, de 9.1.2004 e Decreto Nº 5.209, de 17.9.2004
Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM	Lei Nº 9.533, de 10.12.1997, Decreto Nº 2.609, de 2.6.1998, Decreto Nº 2.728, de 10.8.1998
Programa Especial de Habitação Popular	Lei Nº 10.840, de 11.2.2004

Para termos uma idéia dos montantes envolvidos nas transferências da União para os Estados e Municípios brasileiros, incluindo aquelas transferências que são direcionadas diretamente para a população, sem passar pelo caixa dos tesouros estaduais e municipais, apresentamos a Tabela 7, a seguir. Como podemos verificar o grande volume monetário das transferências federais são aquelas estabelecidas constitucionalmente, tais como : FPE , FPM, IOF, IPI-EXP, FUNDEF, LC87/96, LC87/96-1579, CIDE e FEX. São as chamadas TRANSFERÊNCIAS A FUNDOS CONSTITUCIONAIS. As outras transferências são aquelas fruto de convênios diretos, estabelecidos entre a União e os Estados e/ou os municípios. Desta forma, temos que a primeira observação que podemos fazer é que as transferências federais para os estados e municípios quase que se

resumem às transferências constitucionais. De fato, ao longo dos anos da série temporal estudada, as “demais transferências” estiveram sempre abaixo da marca dos 15% das transferências totais, exceção para 2005.

A segunda observação é que, por outro lado, essas transferências vêm crescendo, e crescendo em ritmo bastante significativo. Veja-se que em 2005, as transferências constitucionais somavam 2,9 vezes o valor daquelas transferências ocorridas em 1997. Enquanto isso, as “demais transferências” totalizavam, em 2005, 43,72 vezes o valor dessas mesmas transferências observado em 1997. Este fato parece indicar que a política do governo federal em aumentar a carga tributária via impostos que não exijam o partilhamento da arrecadação, tem sido muito frutífera para aquele nível de governo.

Sobre este assunto vale lembrar o problema do poder “de indução” do estado doador: quanto maior for o volume de recursos transferido via outros veículos que não aqueles estabelecidos constitucionalmente, mais dependentes ficam os governos dos entes políticos receptores às imposições dos governos doadores. Na Tabelas 7, abaixo, mostramos o comportamento das transferências federais ocorridas no período 1997-2006*.

Tabela 7
BRASIL
Liberações Vinculadas do Governo Federal

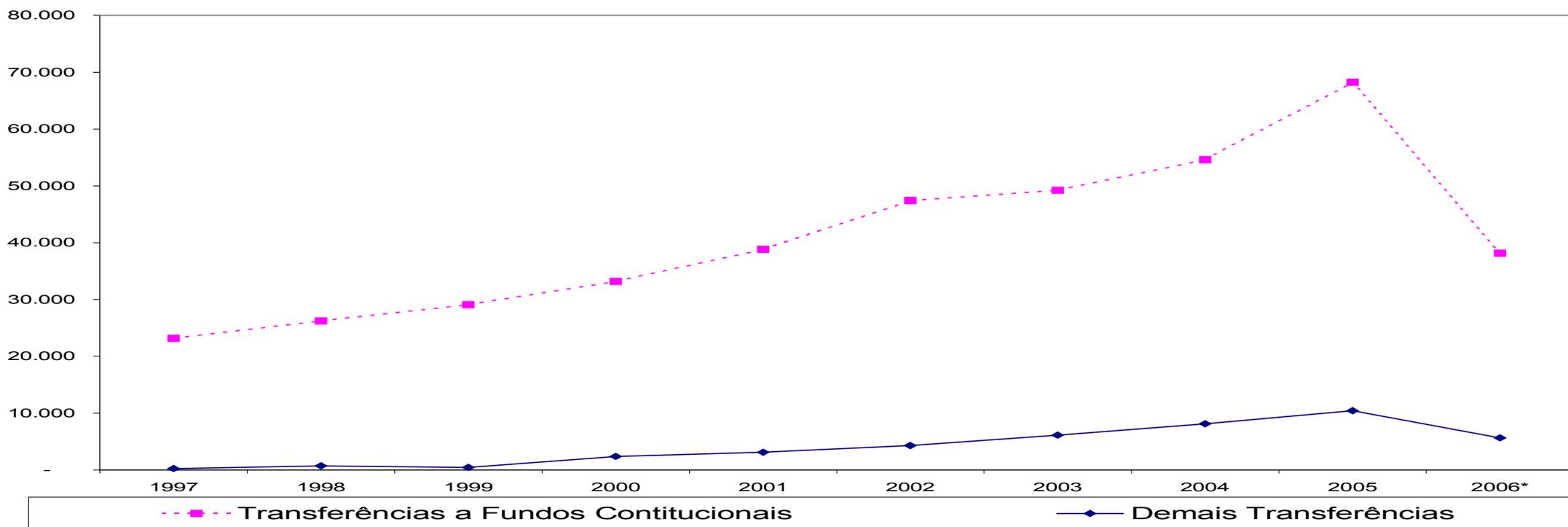
R\$ Milhões

ANOS	LIBERAÇÕES		
	TRANSFERÊNCIAS A FUNDOS CONSTITUCIONAIS	DEMAIS TRANSFERÊNCIAS	TOTAL
1997	23.168	238	23.406
1998	26.285	725	27.010
1999	29.091	438	29.529
2000	33.165	2.379	35.544
2001	38.814	3.101	41.915
2002	47.421	4.285	89.706
2003	49.230	6.125	55.355
2004	54.616	8.106	62.722
2005	68.268	10.406	78.674
2006*	38.157	5.647	43.804

Fonte: IPEADATA

* Até junho

GRÁFICO 2
L.IBERAÇÕES VINCULADAS DO GOVERNO FEDERAL



7.2. Transferências Estaduais para os Municípios

Como já foi dito, a transferência de recursos entre estados e municípios é uma prática que vem desde a Constituição de 1937, com o partilhamento da arrecadação do Imposto de Indústrias e Profissões. Esta prática que se estende até hoje, continua baseada na competência tributária. Entretanto, até por determinação de lei federal, os Estados se obrigam a repassar para os municípios, parte do FPE e de outros recursos estaduais, conforme se pode ver no Quadro 15, abaixo. Mas como essas últimas transferências não alcançam valores expressivos para os tesouros municipais, apresentaremos no quadro anteriormente citado todos os veículos de transferência entre estes dois níveis de governo, conjuntamente.

Com se pode ver, o grande conjunto de impostos que serve como fonte de transferências tributárias dos estados para os municípios, são o ICMS, o IPVA e a CIDE

QUADRO 15
TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS PARA OS MUNICÍPIOS

FONTE DAS TRANSFERÊNCIAS	VEÍCULO DAS TRANSFERÊNCIAS	LEGISLAÇÃO
ICMS	Competência Partilhada	Art. 157 da Constituição Federal de 1988
IPVA	Competência Partilhada	Art. 157 da Constituição Federal de 1988
ICMS-Desoneração	FUNDEF	Lei Complementar Nº 87, de 13.09.1996
Transferência Federal para o Estado	CIDE	Lei N] 10.336/2001 e Lei N] 10.866/2004

7.3. As Metodologias para as Transferências Federais: Fundos Constitucionais

Dadas as estatísticas referentes às transferências federais para estados e municípios, é de grande importância verificarmos como os valores transferidos são calculados para cada nível de governo.

Para tanto, vamos apresentar as metodologias de cálculo para os repasses via Fundo de Participação dos Estados – FPE, Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, e Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX.

Esta análise se torna importante não pela metodologia em si, mas pelo seu caráter confuso e errático, que não permite aos governantes dos níveis estadual e municipal, prevê com precisão quanto lhes caberá a cada liberação de recursos. As fórmulas são muitas e os “vazamentos”, maiores ainda. Desta forma, para aqueles governos para os quais as transferências da União são vitais para os seus orçamentos, tais transferências não permitem um planejamento adequado do fluxo de caixa do Tesouro seja estadual, seja municipal.

7.3.1. A Metodologia de Transferência de Recursos via FPE

A primeira observação que deve ser feita é sobre a definição do valor monetário a ser alocado para o FPE. De acordo com a legislação vigente (Lei Complementar Nº 62, de 28/12/1989), o valor a ser alocado para o FPE Total, em um dado período (t_0) dado pela expressão:

$$\mathbf{FPE_T(t_0) = 0,215W(t_0)}$$

Onde

$$W = (\text{Arrecadação Bruta do IR + IPI}) - \text{Deduções (Restituições e Incentivos Fiscais: FINOR, FINAM, FUNRES, PIN e PROTERRA)}$$

Tendo em vista que 15,0% do FPE é retirado para crédito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, o que fica para ser distribuído para os Estados é dado por

$$\mathbf{FPE_{TE} = 0,85 (0,215)W = 0,1828W}$$

Onde

$$FPE_{TE} = \text{FPE Total Efetivo}$$

Este é o montante total a ser distribuído entre os estados. Mas, quanto cada um receberá?

De acordo com a legislação, cada estado, i , receberá

$$FPE_i = \alpha_i \cdot FPE_{TE} = \alpha_i \cdot 0,1828W$$

Onde

$$\alpha_i = \text{Coeficiente Individual do Estado } i$$

$$FPE_i = \text{Valor do FPE a ser recebido pelo Estado } i$$

Estes Coeficientes Individuais foram estabelecidos, para cada estado, no Anexo da Lei Complementar Nº 62, de 28/12/1989. Embora a própria LC tenha estabelecido que tais Coeficientes seriam recalculados, até o momento eles continuam os mesmos. Assim, para o estado do Ceará, por exemplo, desde 1989 tal Coeficiente é 7,3369. Desta forma, os valores recebidos pelo Estado em um determinado período t_0 , seria

$$FPE^{CE}(t_0) = 0,1828W_n(t_0) (0,073369) = 0,0134W(t_0)$$

Portanto, o Ceará, na média, está sempre a receber algo em torno de 1,34% da “arrecadação líquida” do IR + IPI.

É óbvio que aqui começa o primeiro problema para que os governantes conheçam com precisão quanto cada um vai receber: os cálculos dessas “retiradas” da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados é sempre uma “caixa preta”, cujos “segredos” nunca são divulgados pelas autoridades fiscais do País.

Veja-se que com esta limitação, pouca importância se pode dar ao FPE em termos de política de distribuição interlocacional de renda e de política de desenvolvimento.

Há de se chamar a atenção, entretanto, que essa metodologia apresenta um forte componente de estabilidade, haja vista que somente o valor de **W** apresenta características de aleatoriedade.

7.3.1.1. A Quantificação das Transferências via FPE

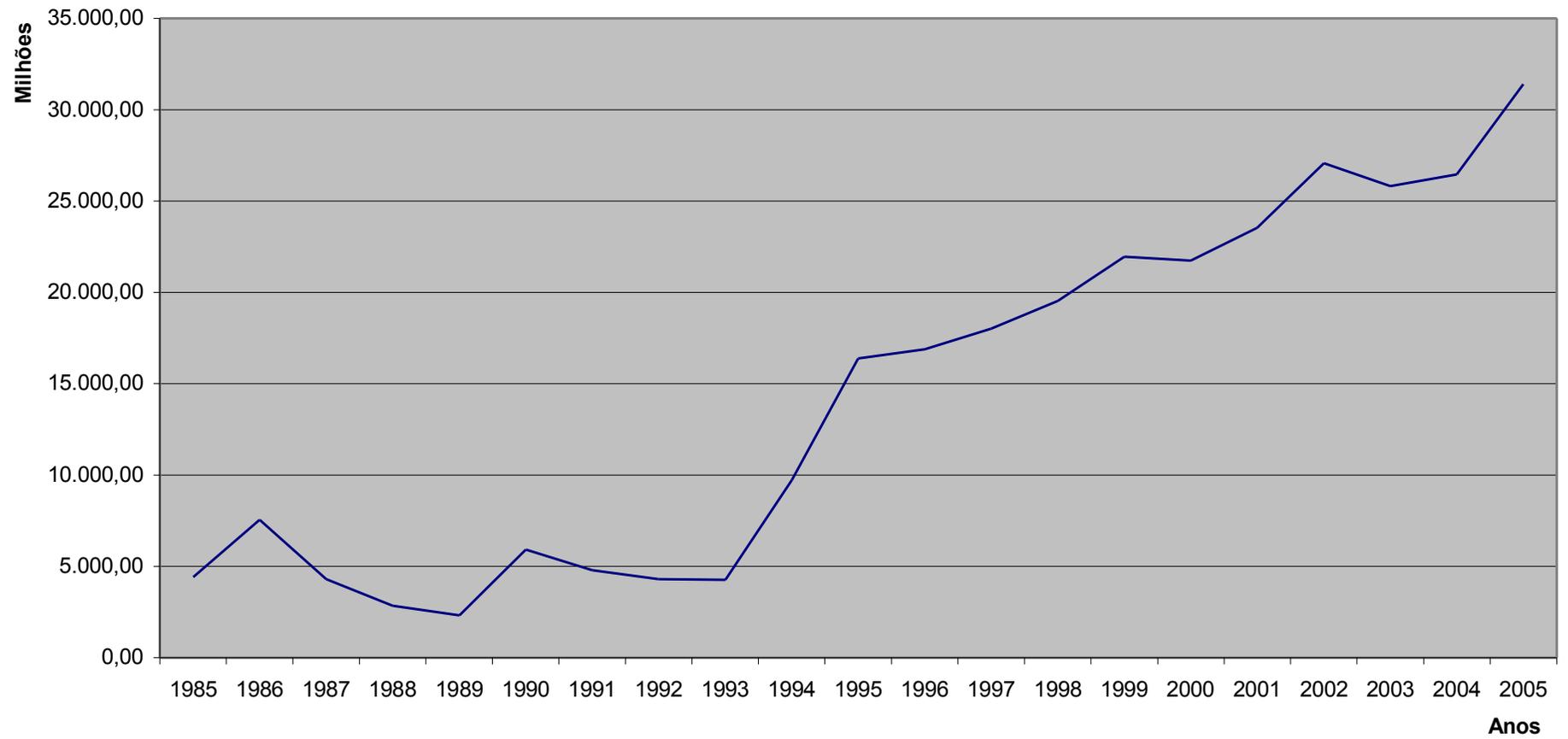
Para uma melhor compreensão desse problema, apresentamos na Tabela 8 abaixo, os valores do FPE distribuído pela União ao longo do período 1966 – 2005. Uma visão pictórica dessa transferência é mostrada no Gráfico 2, abaixo.

TABELA 8
BRASIL
TRANSFERÊNCIAS VIA FPE
1985 - 2005

Anos	R\$ Milhões	
	FPE Distribuído	
	A Preços Correntes	A preços de 2006
1985	0,0000029	4.415,57
1986	0,0000089	7.563,32
1987	0,0000235	4.308,73
1988	0,0001678	2.854,34
1989	0,0028517	2.339,64
1990	0,12	5.925,52
1991	0,57	4.784,71
1992	6,31	4.311,86
1993	161,20	4.271,09
1994	3.730,45	9.723,88
1995	7.694,29	16.384,53
1996	8.691,32	16.892,13
1997	9.757,44	18.022,57
1998	10.748,91	19.530,52
1999	13.163,05	21.954,26
2000	13.814,91	21.742,50
2001	16.099,76	23.532,77
2002	20.839,27	27.068,64
2003	21.725,01	25.818,08
2004	23.953,74	26.455,89
2005	30.037,08	31.388,75

Fonte: IPEADATA. Elaboração IPECE

GRÁFICO 3
BRASIL
TRANSFERÊNCIAS VIA FPE



Uma conclusão lógica que se pode tirar dos dados acima apresentados é sobre o caráter errático dos valores transferidos. Embora apresentando uma tendência ascendente, há variações acentuadas de ano para ano nos valores dessas transferências. É esta variabilidade que faz com que o FPE não possa ser considerado como fonte de recursos estáveis para os estados.

7.3.2. A Metodologia de Transferência de Recursos via FPM

Se a metodologia para transferência de recursos via FPE apresenta características de estabilidade e facilidade de compreensão, a metodologia para transferência de recursos via FPM é extremamente complicada e embute vários fatores de aleatoriedade.

Para iniciar, note-se que existem duas metodologias para o FPM: uma para os municípios do interior; outra, para as capitais dos estados.

7.3.2.1. A Metodologia para os Municípios do Interior

A metodologia de cálculo do valor total do FPM a ser repassado é idêntica àquela do FPE, diferindo, apenas, no percentual destinado a tal Fundo: 22,5%. Desta forma, temos:

$$\mathbf{FPM_{TE} = 0,85 (0,225)W = 0,1913W}$$

Mas a partir deste ponto, a metodologia é completamente diferente daquela do FPE. Para começar há a divisão para:

- $\mathbf{FPM_{CAP} = 0,10(0,1913)W = 0,0191W}$
- $\mathbf{FPM_{INT} = 0,864(0,1913)W = 0,1653W}$
- $\mathbf{FPM_{FR} = 0,036(0,1913)W = 0,0069W}$

Onde

FPM_{CAP} = FPM Total Efetivo para as Capitais

FPM_{INT} = FPM Total Efetivo para os municípios do interior

FPM_{FR} = FPM Total Efetivo para o Fundo de Reserva

Mas a grande diferença é a metodologia para o repasse de recursos para um determinado município j , qualquer.

Qualquer município j recebe um percentual (Coeficiente Individual), β_j , do FPM_{CAP} ou FPM_{INT} , calculado como função direta da população (P) e do inverso da renda per capita (R/N) do estado onde está localizado o município Ou seja,

$$\beta_J = f[N_J; 1/(R_I/N_I)]$$

Este coeficiente é, então, dependente direto da população, N . Assim, quanto maior N_j , maior será β_J

Na realidade, o tamanho da população passa a ter um peso exagerado, se tivermos um município populoso inserido em um estado populoso, no cálculo deste coeficiente.

Mas a metodologia de cálculo de β não segue este caminho direto. O TCU não trabalha, para o cálculo de β de um determinado município, a população desse município. Ele se utiliza de 18 intervalos populacionais, variando de “até 10.188 habitantes” até “acima de 156.216 habitantes”, associando a cada intervalo um coeficiente. Os valores de tais coeficientes variam de 0,6 a 4,0.

Por outro lado, tendo em vista que a legislação estabelece que cada estado tem direito a uma participação diferenciada na distribuição dos recursos do FPM para os municípios do interior, esta diferenciação tem que ser levada em conta quando do cálculo do FPM para cada município do interior.

Dadas essas condicionantes, a expressão analítica para a distribuição do FPM para um município j , qualquer do interior é dada por

$$V_J = [\beta_J \cdot (PE_I \cdot FPM_{INT}) / S]$$

Onde

V_j = valor do FPM para o município j

β_j = Coeficiente Individual do Município j

PE_i = Percentual de Participação do Estado i no FPM_{INT}

FPM_{INT} = Total do FPM a ser distribuído para os municípios do interior

S = Somatório de coeficientes de todos os municípios do Estado i

7.3.2.2. A Metodologia para os Municípios das Capitais

Para o caso dos municípios das capitais, a metodologia de distribuição do FPM leva em consideração dois fatores distintos: o FATOR POPULAÇÃO e o FATOR RENDA PER CAPITA.

Transcrevemos abaixo trecho de um trabalho do TCU (48, pág. 17) sobre a metodologia para o cálculo dos “fatores” acima citados. Temos, então

“O “fator população” de cada ente é obtido calculando-se a relação entre a população de cada ente e o somatório das populações das Capitais. Com esse valor, extrai-se o fator correspondente a partir da Tabela “FPM - Fator população”, consoante o CTN, art. 91, § 1º.

FPM – FATOR POPULAÇÃO

<i>Percentagem que a população da entidade participante representa da população total da categoria a que pertence</i>	<i>Fator</i>
<i>Até 2%</i>	2,0
<i>Acima de 2% até 2,5%</i>	2,5
<i>Acima de 2,5% até 3,0%</i>	3,0
<i>Acima de 3,0% até 3,5%</i>	3,5
<i>Acima de 3,5% até 4,0%</i>	4,0
<i>Acima de 4,0% até 4,5%</i>	4,5
<i>Acima de 4,5%</i>	5,0

Fonte: Lei n.º 5.172/66.

O “fator renda per capita” de cada Estado é obtido calculando-se a relação entre a renda per capita de cada ente e a renda per capita do País, e, com o inverso desse valor (expresso em percentual), extrai-se o fator

correspondente a partir da Tabela “FPM - Fator renda per capita”, conforme o CTN, art. 90.

FPM - FATOR RENDA PER CAPITA

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

Fonte: Lei no. 5.172/66

O coeficiente apurado para as Capitais resulta do produto entre o “fator população” e o “fator renda per capita” do Estado a que a Capital pertence (coeficiente apurado = fator população x fator renda per capita)..

Chamando o “fator população” de δ e o “fator renda per capita” de η , o Coeficiente Individual da Capital k , por exemplo, será

$$\Omega_k = \delta \times \eta$$

Desta forma, o valor do FPM_{CAP} que a Capital k receberá será por

$$V_K = (\Omega_k \cdot FPM_{CAP}) / S'$$

Onde

$$\Omega_k = \text{Coeficiente Individual da Capital } k .$$

FPM_{CAP} = Valor do FPM destinado às Capitais

S' = Somatório dos Coeficientes de todas as Capitais.

Desta forma, podemos calcular a transferência, via FPM, para um estado i , qualquer, da seguinte maneira:

$$FPM_I = \left(\sum_J V_J \right) + V_K$$

Observe-se que esse valor não deve ser inferior ao estabelecido em lei para o FPM dos municípios do interior.

7.3.2.3. A Quantificação das Transferências via FPM

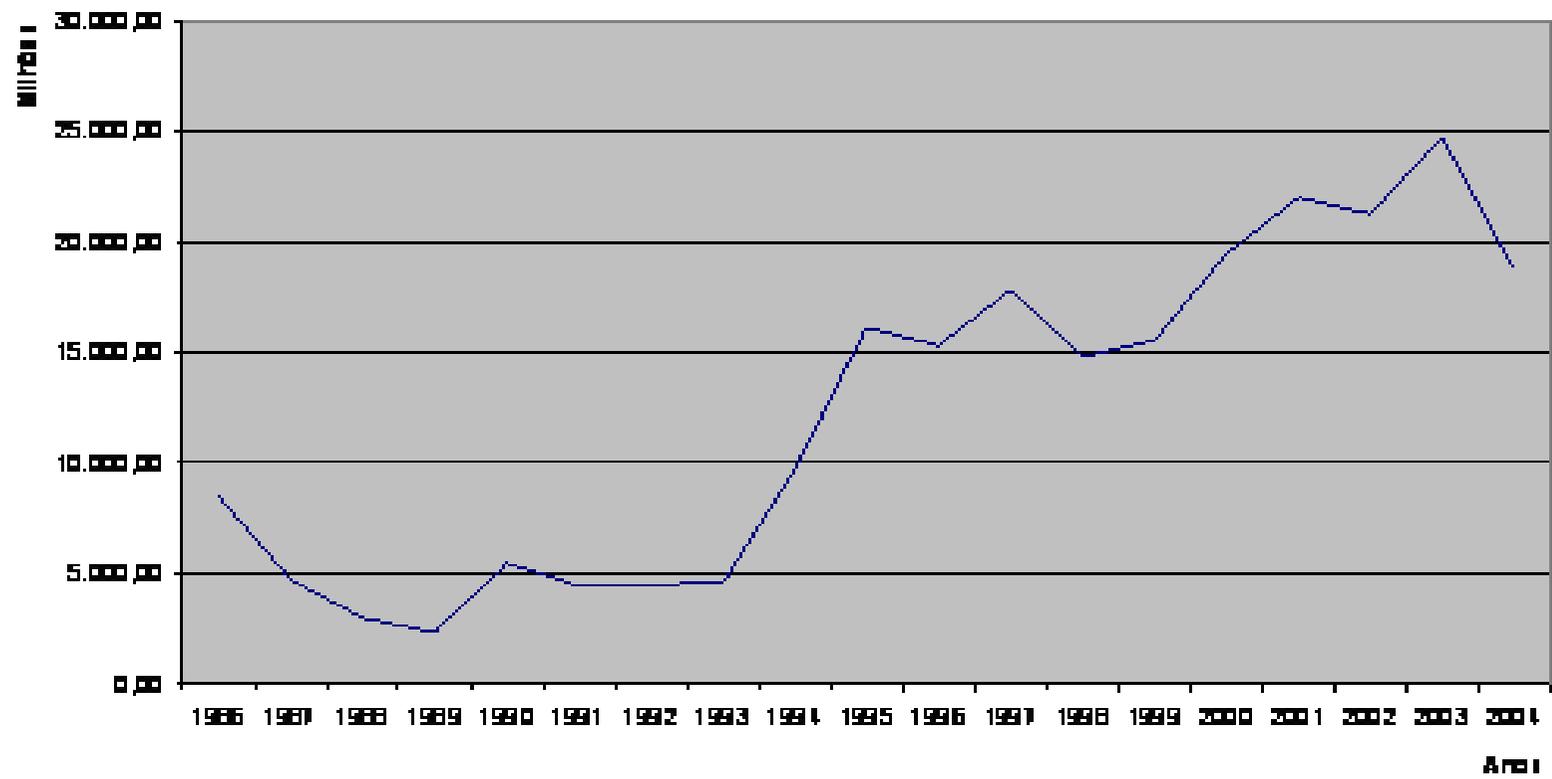
A exemplo do que foi feito para o FPE, apresentamos a seguir os dados estatísticos dos valores dessas transferências no período 1986 – 2004, Tabela 9, bem como a visão pictórica de tal variável, o que é feito no Gráfico 3, abaixo

Tabela 9
Brasil: Total do FPM Distribuído
1986-2004

Anos	R\$ Milhões	
	FPM Distribuídos	
	A preços Correntes	A preços de 2006
1986	0,00000995	8.472,31
1987	0,00002575	4.730,09
1988	0,00017610	2.995,00
1989	0,00284794	2.336,56
1990	0,11502564	5.483,64
1991	0,53475255	4.451,43
1992	6,63017071	4.527,23
1993	172,57	4.572,46
1994	3.716,14	9.686,58
1995	7.580,61	16.142,48
1996	7.885,14	15.325,28
1997	9.644,94	17.814,78
1998	8.161,77	14.829,74
1999	9.316,70	15.539,05
2000	12.351,98	19.440,08
2001	15.055,43	22.006,29
2002	16.385,21	21.283,15
2003	20.808,35	24.728,72
2004	17.014,93	18.792,27

Fonte: IPEADATA. Elaboração IPECE

GRÁFICO 4
BRASIL
TRANSFERÊNCIAS VIA FPM



Da mesma maneira do que ocorreu com os valores do FPE, os valores do FPM, em termos reais, também apresentam comportamento errático, embora ascendente, até de maior intensidade daquele apresentado pelas transferências do FPE.

Desta forma, a exemplo do que acontece com os governos estaduais, os governos municipais sofrem do fenômeno da incerteza, a cada ano, sobre os efetivos valores que terão à disposição para seus programas de investimento.

7.3.3. A Metodologia para a Transferência de Recursos da União, via FUNDEF

A metodologia para essa transferência é bastante simples, embora a composição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF seja complexa. De fato, as variáveis importantes aqui são:

- Número de alunos nas escolas públicas urbanas da 1^a. a 4^a séries, A;
- Número de alunos nas escolas públicas rurais da 1^a. a 4^a, séries, B;
- Número de alunos nas escolas públicas urbanas da 5^a. a 8^a. séries, C;
- Número de alunos nas escolas públicas rurais da 5^a. a 8^a. séries, D;
- Número de alunos de escolas públicas de Educação Especial, E;
- Valores estabelecidos para cada aluno, por série e localidade da escola.

Para 2005, o valor que um Município j , qualquer, receberia do FUNDEF, seria dado pelo resultado da seguinte expressão:

$$V_{\text{FUN}} = 620,56 A_j + 632,97 B_j + 651,59 C_j + 664,99 D_j + 664,00 E_j$$

Como se pode verificar, há uma diferenciação de custos entre escolas urbanas e escolas rurais, sendo estas mais caras. Por outro lado, os custos por aluno são os mesmos não importa que tenhamos uma escola no interior do estado do Amazonas ou uma escola no interior do estado de São Paulo. Será esta uma boa prática?

Por outro lado, há argumentos para se considerar iguais os custos de escolas de Ensino Especial aos custos de uma escola comum do ensino fundamental? Aliás, esta é mais uma observação que se deve fazer: o FUNDEF, como aliás seu nome indica, só trata do ENSINO FUNDAMENTAL, deixando de lado o Ensino Pré-escolar, o Ensino Médio, o Ensino Profissionalizante e o Ensino de Jovens e Adultos.

7.3.4. A Metodologia para a Transferência de Recursos da União, via CIDE

A metodologia para a transferência de recursos federais para os estados, via Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE é bastante simples como veremos a seguir. Entretanto a parte da CIDE que será transferida do Estado para os seus municípios apresenta a mesma complexidade existente para a distribuição do FPM.

No que diz respeito à distribuição da CIDE da União para os Estados e Distrito Federal, temos a seguinte sistemática:

$$\mathbf{TC = 0.29 AIC}$$

Onde

TC = Valor a ser transferido aos Estados e DF, via CIDE

AIC = Valor da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - CIDE.

A distribuição do TC para cada um dos estados e para o DF, obedecerá à seguinte metodologia (para um estado *i*, qualquer)

$$\mathbf{TC_i = \{0,4 (MV_i/MV_N) + 0,3 (C_i/C_N) + 0,2 (P_i/P_N) + 0,1(TC/N)\} \cdot 0,29AIC}$$

Onde,

MV_i = Malha Viária Pavimentada (Estadual + Federal) do Estado I

MV_N = Malha Viária Pavimentada Total do Brasil

C_i = Consumo no Estado I dos Combustíveis que são a Base Tributária da CIDE

C_N = Consumo no Brasil dos Combustíveis que são a Base Tributária da CIDE

P_i = População do Estado *i*

P_N = População do Brasil

$TC/N = \text{Valor da Arrecadação da CIDE, dividido pelo número de Estados} +$
o DF

Mas desse valor (TC_i), cada estado deverá transferir aos municípios, 25% do que receber. Ou, em outras palavras:

$$TC_M = 0,25 \cdot TC_I$$

Mas, quanto cada município k , do estado i , receberá?

A transferência para os municípios dos estados obedecerá à seguinte metodologia:

- 50,0% (cinquenta por cento) proporcionalmente aos mesmos critérios previstos na regulamentação da distribuição dos recursos do FPM;
- 50,0% (cinquenta por cento) proporcionalmente à população.

Desta forma, a transferência da CIDE para os municípios é tão complexa quanto o é a transferência do FPM.

7.3.5. A Metodologia de Transferência de Recursos da União, via FPEX

A metodologia para a transferência de recursos da União via Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX, apresenta as seguintes características.

- FPEX TOTAL

$$FPEX = 0,10 \text{ IPI}$$

- FPEX PARA O ESTADO i

$$FPEX_i = \alpha_i (0,10) \text{ IPI } (X_i / X_t), \alpha_i \leq 0,20 \{FPEX\}$$

- FPEX PARA OS MUNICÍPIOS DO ESTADO i

$$FPEX_m = 0,25 FPEX_i$$

- FPEX PARA O MUNICÍPIO j , DO ESTADO i

$$\begin{aligned}
 \text{FPEX}_j^i &= 3/4 (VA_j / VA_i) \cdot \{0,25 \text{ FPEX}_i\} + 1/4 \cdot \theta_j \cdot \{0,25 \text{ FPEX}_i\} \\
 &= \{3/4 \gamma_i + 1/4 \theta_j\} \cdot 0,25 \text{ FPEX}_i
 \end{aligned}$$

Como se pode observar, a metodologia do FPEX para os municípios envolve, também, certa complexidade, haja vista que obriga o Estado a contabilizar o VA, em cada município, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços.

Desta forma, todas as metodologias de transferências, para os municípios, de recursos da União envolve graus de complexidade que impedem o município de ter a real dimensão dos recursos que lhe são destinados de direito.

Esta incapacidade dos municípios de saber com exatidão quanto lhe será destinado via tais transferências, tolhe seu poder de bem planejar suas ações de médio e longo prazo.

7.3.6. Alguns Comentários Adicionais

A análise das metodologias apresentadas nos itens anteriores deste Capítulo mostra que o governo brasileiro na sua política de transferências fiscais usa, basicamente, a **FÓRMULA DO INVERSO DA RENDA**. Isto se verifica, por exemplo, para as transferências via FPE, FPM, FPEX e CIDE. Para o FPEX, a “variante” da renda é o valor das exportações, tomada, entretanto, a relação direta. Para as transferências via CIDE, a “proxy” para a renda é o valor do consumo de combustíveis. Mas aqui a relação também é a relação direta (C_i/C_n).

Mas outras metodologias também são utilizadas. As transferências via FUNDEF, por exemplo, usa como parâmetros básicos os custos por aluno para cada nível educacional. Assim, o princípio básico é a **EQUALIZAÇÃO DE NECESSIDADE DE GASTOS**.

8. A MEDIDA DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS PARA OS ESTADOS E MUNICÍPIOS. O CASO DO CEARÁ

8.1. As Transferências Federais para o Governo Estadual

Para mostrar a importância ou não das transferências intergovernamentais nas finanças dos níveis de governo receptores, tomamos o caso do Estado do Ceará como emblemático. É claro que para preservar o espírito redistributivo das transferências intergovernamentais, os valores envolvidos, em termos percentuais,

devem ser menores para aqueles níveis de governo que apresentam maiores capacidades de arrecadação. Ou, em outras palavras: quanto mais rico for o nível de governo receptor, menor será a proporção das transferências intergovernamentais recebidas no total da renda desse nível de governo. Desta forma não analisamos o caso do estado do Ceará como um exemplo típico do que acontece com os estados brasileiros. Sua escolha foi fruto, apenas, de trabalharmos no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE.

No caso específico do Ceará, a comparação, ano a ano, entre os dados da Tabela 9 e os dados da Tabela 10, mostrada a seguir, evidencia que as transferências da União para o Estado, não ultrapassam, em média, a 5,0% (cinco por cento) do total de suas transferências.

Desta forma, podemos concluir que o Estado do Ceará não conta com fatia significativa das transferências da União.

Esta constatação, entretanto, não significa dizer que as transferências do Governo Federal para o Governo Estadual não sejam importantes para o Estado do Ceará. A análise dos dados da Tabela 10 mostra que tais transferências respondem, em média, por algo em torno de 37% das receitas do Tesouro Estadual. Aqui vale chamar a atenção para o caráter errático que as transferências federais apresentam ao longo do tempo. De fato, a participação dessa rubrica nas receitas totais do Tesouro cearense, varia, por exemplo, de 46,21%, em 2001, para 28,87%, em 2004.

Tal volatilidade é extremamente danosa para qualquer tentativa de política de gastos do governo, mormente dos gastos com investimento, haja vista sua importância para os valores do custeio futuro. Assim, mesmo que em determinado ano as transferências atinjam valores substanciais – o que permitiria maiores investimentos – o governo não pode sentir-se seguro em efetuar tais investimentos pois nada garante que se tenha recursos futuros para cobrir os gastos de custeio deles advindos, dado que boa parcela das receitas estaduais apresenta esse caráter errático. Vale ressaltar, ainda, que as transferências da União para o Estado são em sua grande maioria transferências constitucionais, principalmente aquelas vinculadas ao FPE, conforme pode ser visto na Tabela 11, a seguir. Isto significa dizer que o Governo Federal não transfere para o Estado muito mais do que a Constituição o obriga. Note-se que o FPE responde, em média, por 85 % das transferências que a União faz para o Estado. E, mais importante, esta participação apresenta comportamento ascendente. Note-se que em 2000, o FPE respondia por 80,10% das transferências da União para o Governo Estadual. Em 2005, tal participação já alcançava 86,54%..

TABELA 10
ESTADO DO CEARÁ
RECEITAS

Anos	Receitas					Total
	Transferências			Outras Receitas		
	Transferências Correntes	Transferências de Capital	Total das Transferências	Receitas Diversas	Receitas Tributárias	
1997	843,79	47,70	891,54	56,80	1.302,60	2.250,94
1998	1.004,00	194,33	1.198,52	216,72	1.414,02	2.829,25
1999	1.061,78	163,38	1.225,33	561,08	1.601,34	3.387,75
2000	1.263,85	12,35	1.276,22	242,31	1.962,24	3.480,77
2001	1.977,70	237,86	2.215,80	354,41	2.224,54	4.794,75
2002	2.095,94	261,95	2.358,15	1.631,66	2.624,61	6.614,42
2003	2.124,12	231,73	2.356,08	879,56	2.882,40	6.118,03
2004	2.349,67	204,30	2.554,17	3.014,56	3.276,95	8.845,69
2005	2.921,65	172,66	3.094,48	2.689,31	3.519,66	9.303,44

Fonte IPEA DATA
Valores Correntes

TABELA 11
CEARÁ

TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA O GOVERNO
ESTADUAL

									R\$ Mil
Ano	Transferências								Total
	FPE	IOF	IPI-EXP	FUNDEF	LC 87/96	LC 87/96-1579	CIDE	FPEX	
2000	893.814,80	0,00	14.292,21	169.581,57	38.234,41	0,00	0,00	0,00	1.115.922,99
2001	1.051.854,51	0,00	17.818,53	174.819,74	37.188,88	0,00	0,00	0,00	1.281.681,67
2002	1.301.758,25	0,42	18.873,89	172.783,53	41.042,77	0,00	0,00	0,00	1.534.458,86
2003	1.354.223,61	41,56	19.305,56	165.348,65	33.459,47	0,00	0,00	0,00	1.572.378,85
2004	1.492.732,84	13,25	21.649,55	156.527,20	35.304,46	0,00	29.532,33	13.375,80	1.749.135,43
2005	1.868.231,67	8,86	27.290,17	160.954,14	35.304,46	0,00	47.600,62	19.295,21	2.158.685,13
2006*	1.218.535,81	2,44	12.895,93	87.428,24	11.811,42	0,00	35.325,86	5.919,41	1.371.919,11

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

8.2. **As Transferências da União e do Estado do Ceará para os Municípios Cearenses *versus* Arrecadação Municipal**

Para completarmos este tópico, vamos agora analisar o quanto as transferências intergovernamentais contribuem para as receitas totais dos municípios cearenses.

Os dados estatísticos são mostrados na Tabela 12, abaixo. Para o caso anunciado, verifica-se que as transferências intergovernamentais são de extrema importância para as receitas desses níveis de governo. De fato, ano a ano, as transferências da União e do estado do Ceará para os municípios cearenses atingem, em média, 80,0% da sua arrecadação total.

Desta forma, é incontestável a afirmação que a base tributária dos municípios cearenses é, praticamente, inexistente, seja pela pobreza econômica, seja pelo descaso das prefeituras em implementar a cobrança dos tributos que lhes são próprios.

Aqui temos um problema recorrente nas economias federativas e que adotam as transferências intergovernamentais: o desestímulo à implementação de arrecadação própria de governos subnacionais. Como a imposição de tributos por qualquer nível de governo é sempre um ato antipático, os prefeitos preferem não fazê-lo, haja vista que têm assegurado alguma receita via valores transferidos por outros níveis de governo. Por outro lado, como a população não paga os tributos municipais que deveria pagar, não se acha compelida a cobrar dos prefeitos os bens públicos e meritórios que a prefeitura deveria ofertar. E a “culpa” pela não existência de tais bens é sempre do Estado ou da União. Aqui se tem um pacto pela mediocridade, pela não-cidadania, pela perpetuação da pobreza.

Por outro lado pode-se argumentar que, mesmo que as prefeituras imponham a cobrança dos tributos que lhes são próprios, como eles são em número muito reduzido (ISS e IPTU), sua importância econômica é, também, muito reduzida. De fato, comparando, para o caso do estado do Ceará, os dados das Tabelas 10 e 12 verificamos que as receitas totais das 184 prefeituras cearenses, na média, ficam em torno de 54% da receita total do governo estadual. E note-se que aqui está incluído o município de Fortaleza que responde por algo em torno de 50% do PIB estadual

TABELA 12
CEARÁ
AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS CEARENSES
RECEITAS MUNICIPAIS

R\$ Milhões

Anos	Receitas Municipais					Total
	Transferências			Outras Receitas		
	Transferências Correntes	Transferências de Capital	Total	Receitas Diversas	Receita Tributária	
1997	1.065,81	17,06	1.082,87	76,55	162,69	1.322,10
1998	982,23	76,26	1.058,48	69,87	167,43	1.295,79
1999	1.170,63	35,38	1.206,01	101,16	182,14	1.489,30
2000	1.637,02	62,33	1.699,35	241,06	219,35	2.159,76
2001	2.136,92	58,10	2.195,02	266,98	256,82	2.718,82
2002	2.688,31	193,18	2.881,49	389,47	322,16	3.593,12
2003	3.225,18	98,14	3.323,32	528,18	315,95	4.167,44
2004	2.706,18	111,27	2.817,45	511,06	348,51	3.677,02

Fonte: IPEA DATA

8.3. Transferências Federais para o Ceará *versus* Metodologias

Conhecidos os valores das transferências federais para o Ceará, podemos dizer que tais transferências obedecem às metodologias apresentadas no Capítulo 5 deste trabalho?

Para responder a esta pergunta elaboramos as Tabelas 13 , 14 , 15 e 16 , compostas para possibilitar o uso das seguintes metodologias, nesta ordem:

- Tabela 13 – Metodologia da “Fórmula da Distância Fiscal”;
- Tabela 14 – Metodologia da “Fórmula do Inverso da Renda” ;
- Tabela 15 – Metodologia do “Coeficiente da Capacidade Fiscal” ;
- Tabela 16 – Metodologia do “Coeficiente de Equalização de Necessidade de Gastos” .

A construção dessas tabelas exigiu a adoção de algumas medidas simplificadoras. A primeira delas foi trabalhar com, apenas, a receita de impostos e contribuições dos entes federados. Não trabalhamos com as taxas, primeiro, por não termos as estatísticas completas sobre esta variável; segundo, por considerarmos que as taxas são “preços” cobrados daqueles que se utilizam dos serviços a que elas se referem. A segundo foi considerar para o Governo Federal, para manter a coerência com os dados dos entes federados, também, somente os impostos e contribuições. Desta forma, as contribuições para a Seguridade Social (INSS), não foram consideradas. Estas considerações valem para as estatísticas da Tabela 13.

Tendo em vista que não dispomos de estatísticas sobre a renda média para todos os entes federados, trabalhamos com o PIB. Esta foi a metodologia utilizada para a construção da Tabela 14.

Para a construção da Tabela 15, trabalhamos apenas com o Imposto de Renda, tomando-o como “proxy” da capacidade de pagamento de tributos da população. Portanto, esta variável foi utilizada tanto para o estado do Ceará, quanto para o Brasil.

Finalmente, para a construção da Tabela 16, tomamos como exemplo de “gastos”, os gastos com educação do ensino fundamental e médio efetuados, tanto pelo Governo do Ceará, como pelo Governo da União.

Embora esta comparação não seja a comparação ideal, trabalhamos com ela porque o governo Estadual é responsável, constitucionalmente, por estes dois níveis de ensino.

Feitas essas considerações, podemos, agora, apresentar as tabelas acima listadas, bem como comentar as estatísticas ali encontradas.

Dadas essas observações preliminares, podemos, agora, analisar quantitativamente, as informações contidas nas Tabelas supra citadas.

Como podemos verificar, a **DISTÂNCIA FISCAL** (ver Tabela 13), entre o cearense e o brasileiro é bastante acentuada. De fato, as estatísticas mostram que o brasileiro sofre uma carga fiscal, em média, 4 vezes a que sofre o cearense. Esta diferença (distância fiscal) não significa, entretanto, que o cearense não está contribuindo para o fisco com o mesmo percentual de sua renda, que o brasileiro. Pode até estar contribuindo com percentual maior! Assim, tal metodologia não responde à pergunta: está o brasileiro ou o cearense contribuindo para o erário público com seu efetivo poder econômico? Mesmo por que é extremamente difícil saber se cada cidadão está contribuindo para o fisco com sua justa parte, haja vista a incidência dos impostos indiretos.

De qualquer forma, em termos monetários, essa diferença (Distância Fiscal) vem crescendo sistematicamente. Em 1994, tínhamos R\$277,70. Este valor veio crescendo até atingir, em 2004, a cifra de R\$ 1.245,25. Mas, em termos da renda, quanto isso representa?

Uma tentativa de solucionar este problema foi trabalhar-se com a renda per capita. Dentro deste enfoque, o que se procura é, justamente, responder à pergunta acima formulada: cada indivíduo está contribuindo para o fisco na medida exata de sua possibilidade?

As estatísticas da Tabela 14 mostram que, o PIB per capita da população cearense sempre esteve abaixo de 48% do PIB da população brasileira, apresentando uma tendência declinante. De fato, tendo atingido 47,15%, em 1998, apresentou, em 2003, um valor de, apenas, 41,61% .

Desta forma, a capacidade contributiva do cearense é bem menor que a capacidade do brasileiro em geral. E isto corrobora o que encontrado para a **DISTÂNCIA FISCAL**, anteriormente discutida. Inclusive, no aspecto tendencial.

Dada esta constatação, pode-se inferir que dentro da **METODOLOGIA DA FÓRMULA DO INVERSO DA RENDA**, as transferências de recursos da União para o Ceará são perfeitamente justificáveis.

Entretanto, para fortalecer este argumento, elaboramos a Tabela 15 objetivando captar o potencial arrecadatório do cearense, calculando o **COEFICIENTE DE CAPACITAÇÃO FISCAL** para o Ceará. Conforme já explicado, isto foi feito trabalhando com a arrecadação do Imposto de Renda. A seguir, apresentamos as estatísticas para essa variável.

TABELA 13
CEARÁ E BRASIL
DISTÂNCIA FISCAL
1994 - 2004

R\$ MIL

Anos	Ceará			Brasil		rec/pop.
	Receita Tributária R\$	População	rec./pop.	Receita Tributária R\$	População	
1994	820.965.725,00	6.697.183	122,58	62.616.000.000,00	156.430.949	400,28
1995	1.008.559.271,00	6.734.026	149,77	80.940.000.000,00	158.874.963	509,46
1996	1.123.134.782,00	6.809.290	164,94	91.728.000.000,00	161.323.169	568,60
1997	1.195.997.883,00	6.942.568	172,27	107.065.000.000,00	163.779.827	653,71
1998	1.230.213.975,00	7.035.515	174,86	117.782.000.000,00	166.252.088	708,45
1999	1.476.940.563,00	7.128.413	207,19	142.557.000.000,00	168.753.552	844,76
2000	1.504.830.857,00	7.430.661	202,52	166.976.000.000,00	169.590.693	984,58
2001	1.631.336.101,00	7.575.956	215,33	188.797.000.000,00	169.369.557	1.114,70
2002	1.934.092.185,00	7.679.646	251,85	232.711.000.000,00	171.667.536	1.355,59
2003	2.096.285.896,00	7.783.157	269,34	259.125.000.000,00	173.966.052	1.489,51
2004	3.243.255.108,00	7.998.849	405,47	300.530.000.000,00	182.060.108	1.650,72

Fonte: Receita Federal.Elaboração IPECE

Obs: 1) População do Brasil de 1994 a 1999 projetada pelo IBGE , 2000 Censo e 2001 a 2004 PNAD.

2) População do Ceará 1994 a 2004 PNAD e 1995 Contagem.

TABELA 14
CEARÁ E BRASIL
PIB PER CAPITA
1994 - 2003

R\$1,00		
ANOS	CEARÁ	BRASIL
1994	964,49	2.227,42
1995	1.803,03	4.063,68
1996	2.223,97	4.830,39
1997	2.464,94	5.326,61
1998	2.601,54	5.517,54
1999	2.642,88	5.770,81
2000	2.773,46	6.429,56
2001	2.833,19	6.896,35
2002	3.128,61	7.630,93
2003	3.618,08	8.694,47

Fonte: IBGE; Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.
 Elaboração IPECE.

TABELA 15
CEARÁ E BRASIL
COEFICIENTE DA CAPACIDADE FISCAL
(IMPOSTO DE RENDA)
1994 - 2004

R\$1,00

ANOS	CEARÁ			BRASIL		
	IR	POP	IR/POP	IR	POP	IR/POP
1994	408.958.012	6.697.183	61,06	30.367.000.000	156.430.949	194,12
1995	510.340.762	6.734.026	75,79	46.431.000.000	158.874.963	292,25
1996	568.413.068	6.809.290	83,48	51.987.000.000	161.323.169	322,25
1997	622.178.340	6.942.568	89,62	57.397.000.000	163.779.827	350,45
1998	726.528.237	7.035.515	103,27	76.104.000.000	166.252.088	457,76
1999	771.523.262	7.128.413	108,23	86.025.000.000	168.753.552	509,77
2000	689.197.460	7.430.661	92,75	91.481.000.000	169.590.693	539,42
2001	741.281.845	7.575.956	97,85	108.774.000.000	169.369.557	642,23
2002	918.698.312	7.679.646	119,63	133.250.000.000	171.667.536	776,21
2003	1.030.191.899	7.783.157	132,36	147.150.000.000	173.966.052	845,85
2004	1.187.932.735	7.998.849	148,51	160.804.000.000	182.060.108	883,25

Fonte: Receita Federal.Elaboração IPECE

Obs: População do Brasil de1994 a 1999 projetadas pelo IBGE, 2000 Censo e 2001 a 2004 PNAD.

População do Ceará 1994 a 2004 PNAD e 1995 Contagem.

Obs: IR é a soma do imposto de renda total mais imposto de renda retido na fonte

Conforme se pode constatar pelos dados apresentados, o IR médio, per capita, do cearense, varia ao redor de 25% do IR pago pelo brasileiro. Mas o mais intrigante é que também aqui a tendência é declinante. Partindo de uma relação de 31,45% em 1994, esse indicador mostra um valor de 16,81% em 2004.

Analisando as tendências apresentadas nas estatísticas das Tabelas 13 , 14 e 15, podemos fazer as seguintes ilações:

- A distância fiscal entre cearenses e brasileiros tem aumentado progressivamente. O valor dessa variável, em 2004, é 4,48 vezes maior do que aquele de 1994;
- A participação do PIB per capita do cearense, no período 1994 – 2003, caiu em 1,69 pontos percentuais;
- O valor do IR per capita do cearense, no período 1994 – 2004, quando comparado com o IR per capita do brasileiro, caiu de um percentual de 31,45% para um valor de 16,81%.

Que conclusões podemos tirar desse contexto? O que significam esses comportamentos? Dado que a queda percentual no PIB per capita foi menor que a queda ocorrida nos dois outros parâmetros, algo de diferente deve estar ocorrendo no Estado. Ou existe uma ineficiência maior na máquina arrecadatória cearense que a existente na máquina brasileira; ou as pressões de demanda na sociedade cearense são maiores que aquelas na sociedade brasileira, não permitindo que o cearense contribua para o fisco na mesma relação tributo/renda que o brasileiro contribui; ou, as duas coisas simultaneamente.

Uma possível resposta a esta pergunta, poderia ser obtida via sugestão de cálculo do Coeficiente de Capacidade Fiscal apresentada na página 66 deste trabalho. Ou seja, calcularíamos o Coeficiente de Capacidade Fiscal pela defasagem entre a carga fiscal relativa do Ceará, em contraponto com a sua participação no PIB brasileiro.

Teríamos, então:

$$\theta_i = \beta_i - \alpha_i$$

Onde

β_i = Carga Fiscal relativa do Ceará

α_i = Participação do PIB cearense no PIB brasileiro

Para o ano de 2004, teríamos que θ_i estaria ao redor de $-0,0072$.

Isto significa dizer que a capacidade contributiva do cearense está abaixo de sua participação na economia brasileira.

A pergunta que deve agora ser feita é a seguinte: dado este estado de coisas, as transferências de recursos da União devem fluir em maior quantidade para o Ceará?

Como poderíamos chegar à resposta para esta pergunta? A resposta ideal seria, termos quanto o governo estadual deveria gastar para oferecer à população cearense condições de vida econômica e social, condignas, proporcionando-lhe o maior nível de bem-estar possível.

Mas, como o governo pode contribuir para o aumento do bem-estar da população? Como a resposta a esta pergunta é extremamente difícil, talvez uma boa “proxy” para se trabalhar seja o total de gastos que o governo incorre na oferta de bens públicos e meritórios, como educação, saúde, segurança pública, cultura, justiça etc. Ou seja, os chamados gastos nas “áreas sociais”.

Dado que a busca de qualquer governo é o aumento do bem-estar de sua população, vamos adotar essa metodologia. Mas, neste caso, vamos fazer duas simplificações: a primeira é trabalhar apenas com os gastos em educação; a segunda é medir o esforço que o governo federal deve fazer para aumentar o bem-estar da população cearense fechando o hiato entre os gastos em educação efetuados no Ceará e aqueles efetuados no estado mais rico do Brasil. No caso, o estado de São Paulo.

As estatísticas sobre os gastos em educação no Brasil, no Ceará e em São Paulo, são apresentadas na Tabela 17, a seguir. Infelizmente não foi possível encontrar estatísticas mais atuais. Assim, a série histórica cobre apenas o período 1994 – 1999.

Como podemos observar o Governo Federal apresenta uma modesta posição como supridor de fundos para a educação, tanto no estado do Ceará, como no estado de São Paulo. Para o Ceará, aquele nível de governo contribuía, em média, com 17% dos gastos totais em educação efetuados no Estado. Porém, o mais preocupante é que essa participação apresentava tendência declinante, passando de 19,83%, em 1994, para 15%, em 1999.

Esta pequena participação do Governo Federal na rubrica “educação” talvez se explique pelo fato de a Constituição ter estabelecido que os governos estaduais

atuariam prioritariamente nos níveis de ensino fundamental e médio, deixando para o governo federal, praticamente, o financiamento do ensino superior.

De fato, voltando agora à nossa atenção para os gastos per capita em educação no nível fundamental e médio (ver Tabela 16), verificamos que o papel do governo federal, neste começo de século, é muito modesto.

Veja-se que os dados apresentados mostram que somente o estado do Ceará gasta nesta rubrica, a cada ano, per capita, praticamente, algo que varia entre 3 e 6 vezes o que é gasto pelo governo federal.

Mas o que chama mais a atenção é o caráter errático dos valores dessa variável, mesmo para o estado do Ceará. Veja-se que mesmo mostrando um comportamento ascendente (tanto para o Ceará como para o Brasil), os gastos efetuados pelo governo estadual e pelo governo federal, variam a cada ano. Dado que os gastos per capita, sofrem variações abruptas advindas dessa política errática de gastos, os resultados qualitativos finais não podem ser dos melhores. O que estamos chamando a atenção é que essa variação constante nos volumes de gastos com a educação fundamental e média, tem efeitos deletérios sobre a qualidade do ensino oferecido.

Assumido que o ideal seja a **EQUALIZAÇÃO DA NECESSIDADE DE GASTOS**, e tomando o estado de São Paulo como referência, vamos analisar como se comporta o governo federal como supridor de fundos para a educação no Brasil, no Ceará e em São Paulo. A partir dessas informações poderemos fazer algumas ilações como o governo da União poderia agir dentro do princípio de equalização da necessidade de gastos.

A princípio verificamos (ver Tabela 18) que, em 1969, por exemplo, enquanto no estado de São Paulo era gasto, em educação, per capita, R\$276,69; no Brasil, este gasto era de R\$245,78 e no Ceará, de R\$ 192,27.

Se queremos que haja a equalização entre os estados, de forma a oferecer para as suas populações o mesmo benefício, será necessário fechar o hiato existente entre São Paulo e Ceará (o caso estudado). E isto só poderá ser feito se as transferências federais para o Ceará aumentarem.

Tomado o padrão dos gastos em educação de São Paulo, acima mencionado, o governo federal deveria aumentar seus gastos per capita em educação no Ceará em R\$84,42. E Isso somente para cobrir a defasagem, na rubrica “educação”, entre os gastos efetuados no Ceará e em São Paulo. Isto significa que em 1999, o estado do Ceará deveria ter recebido do governo federal, adicionalmente, R\$601.709.341,30. Reconhecemos que esta análise deixa um pouco a desejar pela desconexão temporal das estatísticas apresentadas. Entretanto, apesar dessa falha involuntária, as ilações aqui expostas são bastante coerentes.

TABELA 16
CEARÁ E BRASIL
EQUALIZAÇÃO DE NECESSIDADE DE GASTOS
GASTOS COM EDUCAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO
1994 - 2004

R\$1,00

ANOS	CEARÁ			BRASIL		
	GASTOS COM EDUCAÇÃO Gov. Estadual (A)	POPULAÇÃO (B)	$G_I=A/B$	GASTOS COM EDUCAÇÃO Gov. Federal (D)	POPULAÇÃO (E)	$G_P=D/E$
1994	119.784.000,00	6.697.183	17,89	983.312.000,00	156.430.949	6,29
1995	298.173.000,00	6.734.026	44,48	1.073.650.000,00	158.874.963	6,76
1996	211.956.000,00	6.809.290	31,13	955.137.000,00	161.323.169	5,92
1997	142.739.000,00	6.942.568	20,56	888.393.000,00	163.779.827	5,42
1998	412.447.000,00	7.035.515	58,62	1.379.770.000,00	166.252.988	8,30
1999	428.177.000,00	7.128.413	60,07	1.099.273.000,00	168.753.552	6,51
2000	494.311.582,45	7.430.661	66,52	1.908.571.956,00	169.590.693	11,25
2001	364.834.024,57	7.575.956	48,16	2.197.594.138,00	169.369.557	12,98
2002	485.429.487,47	7.679.646	63,21	1.860.456.324,00	171.667.536	10,84
2003	496.151.257,22	7.783.157	63,75	2.070.348.005,00	173.966.052	11,90
2004	272.078.152,48	7.998.849	34,01	863.898.075,00	182.060.108	4,75

Fonte: Gastos com educação do governo estadual foram tirados do SIOF: valores pagos.

Os dados sobre educação do governo federal, foram tirados do INEP.

Os dados sobre população de 2000 são dados do Censo; de 2001 até 2004, da PNAD.

TABELA 17
BRASIL, CEARÁ E SÃO PAULO
DESPESA COM EDUCAÇÃO *
1994 - 1999

Em R\$ 1.000 Correntes

ANOS	GASTOS COM EDUCAÇÃO						
	BRASIL**	CEARÁ			SÃO PAULO		
		GOVERN O FEDERAL	GOVERNO ESTADUAL	TOTAL**	GOVERN O FEDERAL	GOVERNO ESTADUAL	TOTAL**
1994	13.554.768	71.861	166.859	362.305	119.799	2.145.694	3.352.341
1995	25.199.272	124.190	339.554	717.755	149.081	3.995.492	6.409.074
1996	29.672.859	147.501	286.030	751.722	209.209	4.793.722	7.801.938
1997	32.504.836	178.964	449.320	968.507	232.642	5.002.133	8.953.350
1998	38.747.245	192.006	473.993	1.272.212	204.187	5.279.951	9.252.142
1999	41.476.976	205.610	483.340	1.370.585	370.328	5.743.491	10.037.288

Fonte: Gastos com Educação INEP. Elaboração IPECE.

*Inclui Educação Infantil+Ensino Fundamental+Ensino Médio+Ensino Superior.

** Inclui Gastos em Educação dos Municípios.

TABELA 18
CEARÁ, SÃO PAULO E BRASIL
GASTOS PER CAPITA EM EDUCAÇÃO
1994 – 1999

R\$1,00

ANOS	ESTADOS		
	CEARÁ	SÃO PAULO	BRASIL
1994	54,10	100,94	86,65
1995	106,59	189,55	158,61
1996	110,40	226,75	183,93
1997	139,50	255,73	198,47
1998	180,83	259,62	233,06
1999	192,27	276,69	245,78

Fonte: Elaboração IPECE

9. CONCLUSÕES

Ao longo desse trabalho, tentamos discutir os principais pontos envolvidos em uma análise de qualquer sistema fiscal, bem como apresentar o caso do estado do Ceará, como emblemático dentro deste contexto.

Em princípio verificamos a grande dificuldade em se estabelecer um sistema fiscal em um estado federativo que preencha todos os requisitos propostos para um bom sistema.

Em seguida, dada a composição do sistema tributário brasileiro, discutimos a existência ou não de determinadas características – também inclusas como exigência para a configuração de um bom sistema fiscal – e constatamos que neste aspecto, o sistema fiscal brasileiro deixa muito a desejar, muito embora no aspecto de justiça fiscal tal sistema esteja baseado fortemente em impostos diretos, o que lhe deve dar a classificação de um razoável sistema.

Da análise efetuada sobre as estatísticas trabalhadas, chegamos à conclusão que a capacidade arrecadatória do cearense está abaixo de sua participação na economia brasileira. Portanto, o cearense, na média, não arrecada o montante que sua renda permitiria.

Desta forma, qualquer que seja o motivo para essa defasagem, significa dizer que o setor público do Ceará precisa de suporte do governo federal, em termos de transferência de recursos, para poder ofertar os bens públicos e meritórios ao mesmo nível do que é ofertado para o brasileiro médio.

Na discussão que se fez sobre o papel definido na Constituição para o sistema fiscal brasileiro, o princípio adotado não é o mais aconselhável, devendo-se modificá-lo para a **EQUALIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE VIDA** das populações estaduais.

Este princípio, necessariamente, exige um papel do governo federal bem definido no que diz respeito às suas transferências para os entes federados. Analisadas as diversas metodologias existentes para justificar essas transferências, obedeceria o governo federal brasileiro a alguma (ou algumas) delas?

A análise das fórmulas apresentadas mostra que não há no Brasil uma sujeição restrita a tais fórmulas, haja vista que cada uma das transferências analisadas apresenta metodologia própria e bastante diferente das outras metodologias.

Desta forma, aceito o PRINCÍPIO DA EQUALIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE VIDA e dadas as metodologias existentes, as transferências federais no Brasil contribuem para a consecução de tal objetivo? A resposta parece ser negativa.

Portanto, necessário se faz uma nova REFORMA FISCAL no Brasil, desta feita evitando a concentração na mudança do sistema tributário, mas voltada primordialmente para a distribuição dos gastos ditos sociais entre todos os entes federados.

BIBLIOGRAFIA

1. Bonavides, P.; Curso de Direito Constitucional . Editora Malheiros Editores S/A . 2005.
2. Bobbio, N. ; A Teoria das Formas de Governo. Editora Unb. Brasilia, 1994.
3. Aristoteles ; A Política. Livraria Martins Fontes Editora Ltda. São Paulo, 1991.
4. Bodin, Jean; De La Republique . Paris, 1596.
5. Maquiavel, Nicolau; O Príncipe . Roma, 1520.
6. Montesquieu ; L’Espirit des Lois. Paris, 1748.
7. Figueiredo, M. ; Teoria Geral do Estado. Ed. Atlas S.A. São Paulo, 1993.
8. Weber, Marx ; Le Savant et Le Politique. Plon. Paris, 1959
9. Keynes, J. M. ; The General Theory of Employment, Interest, and Money. Harcourt, Brace & World, Inc. New York, 1965.
10. Musgrave, R. A.; The Theory of Public Finance. McGraw – Hill. New York, 1958.
11. Oates, W. ; Fiscal Federalism. Harcourt, Brace. New York, 1972.
12. Buchanan, J. ; “Federalism and Fiscal Equity”. In The American Economic Review, vol. 40, n.º4, September 1950.
13. Bird, R. ; Federal Finances in Comparative Perspective. Canadian Tax

Foundation. Tronto, 1984.

14. Smith, Adam; A Riqueza das Nações. Investigação sobre sua Natureza e suas Causas. Abril Cultural. São Paulo, 1983.
15. Ricardo, David; Princípios de Economia Política e Tributação. Abril Cultural. São Paulo, 1982.
16. Mill, J. S. ; Princípios de Economia Política. Abril Cultural. São Paulo, 1983.
17. Hume, D. ; Escritos Sobre Economia. Abril Cultural. São paulo, 1983.
18. Mota, Teresa L. N. G. ; As Dimensões do Estado no Liberalismo Econômico. Fiec/ Senai. Fortaleza, 1997.
19. Theret, Bruno; Estado, Economia Pública e Regulação. Universe Editora. Brasília,1998.
20. Tiebout, C. M. ; “A Pure Theory of Local Expenditures”. In Journal of Political Economy, vol. 64, n.º 5, october 1956.
21. Olson Jr. , M. ; ‘Strategic Theory and Its Applications. The Principle of “Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government” In American Economic Review, vol. 59, n.º 2, May 1969.
22. Bothe , M. ; “Federalismo – um Conceito em Transformação Histórica”. Em O Federalismo na Alemanha. Konrad – Adenauer Stiftung. Traduções, n.º 7, ano 1995. São Paulo, 1995.
23. Laski, Harold; “The Obsolescence of Federalism” In New Republic, n.º 98, 1939.
24. Schultze, R. O.; “Föderalismus als Alternative?”. In überlegungen zur territoriclen Reorganisation von Herrschaft. Zpaarl, 1990.
25. Hansmeyer, Karl – HeinRich; “ Föderalismus in Europa – Problemfelder und Forschungsbedarf”. In Fiskalischer Föderalismus in Europa. Duncker & Humbolt. Berlim, 1999.
26. Shah, A. ; “ The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies”. Policy and Reserach Series, n.º 23. The World Bank. Washington, 1994.
27. Oates, W. E. ; “ Taxation in a Federal System: The Tax – Assignment

- Problem”. Working Paper Series, n.º 96 – 01 . University of Maryland. January, 1996.
28. Shah, A.; “ Fiscal Federalism Dimensoins of Tax Reform in Developing Coutries”. Policy Resarch Working Papers, n.º 1385. The World Bank. Washington, 1995.
 29. Shah, A. ; “ Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations”. PRE Working Papers, WPS n.º 726. The World Bank Washington, 1991.
 30. Gramlich, E. M. ; “ Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature”. In W. E. Oates (Ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism. Lexington Books. Toronto, 1977.
 31. Winkler, D. R.; “ The Design and Administration of Intergovernmental Transfers. Fiscal Decentralization in Latin America”. World Bank Discussion Paper n.º 235. The World Bank. Washington, 1994.
 32. Broadway, R. et alli; “The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economics. A Federalism Perspective”. Research Working Paper n.º 1259. The World Bank. Washington, 1994.
 33. Musgrave, R. ; “Economics of Fiscal Federalism” In Nebraska Journal of Economics and Business, vol. 10, 1971.
 34. Hochman, O. et alli; “On Optimal Structure of Local Governments”. In The American Economic Review, Vol. 85, n.º 5, December 1995.
 35. Silverman, J. M. ; “ Public Sector Decentralization, Economic Policy and Sector Investment Programs”. World Bank Techical Paper # 188 The World Bank. Washington, 1992.
 36. Spahn, P. B. ; “ Intergovernmental Financial Relations with special Regard to Switzerland and Germany”. In Ehtisham Ahmad (Ed.), Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants, Studies in Fiscal Federalism and State – Local Finance. Edwar Edgar. Cheltenham – Brookfield, 1997.
 37. Srivastava, D. K. & Aggarwal, P. K. ; “ Revenue Sharing Criteria in Federal Fiscal Systems: Some Similarities and Differences” . in Public Finance, vol. 49, n.º 3, 1994.
 38. Bonavides, P. e Andrade, P. ; História Constitucional do Brasil. Paz e Terra. São Paulo,

39. Rodrigues, G. L. e
Rodrigues, M. I. B. ; “ Os Princípios da Legalidade e da Anualidade dos Tributos nas Constituições Brasileiras”. Em Revista de Informação Legislativa, Abril a Junho, 1972.
40. Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda; Reforma Tributária Nacional. FGV, Publicação n.º 17. Maio de 1966.
41. Silva, F. A. Rezende &
Silva, M. Conceição; O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: uma Análise da Recente Controvérsia sobre o ICM. IPEA/INPES. Monografia n.º 13, 1974.
42. Araujo, A. B. e Outros; Transferência de Impostos aos Estado e Municípios. IPEA/INPES. Relatório de pesquisa n.º 16, 1973.
43. Ferreira, A. B. H. ; Novo Dicionário da Língua Portuguesa. Editora Nova Fronteira. 1975.
44. Shoup, Carl S. ; Public Finance . Aldine Publishing Company. Chicago, 1969.
45. Guerard, M. ; The Brazilian State Value – Added Tax. Phd Dissertation. Columbia University. 1972.
46. Rebouças, O. E.; “Imposto sobre Circulação de Mercadorias: Diagnóstico e Alternativas”. Em Revista Econômica do Nordeste, vol. 8, n.º 2, abril/junho 1977.
47. SRF ; “Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2004”. MF/SRF. Brasília, Janeiro 2005.
48. TCU ; “Transferências Governamentais Constitucionais e Legais” . Brasília, Março/2005

ANEXOS

ANEXO A IMPOSTOS: SIGNIFICADO DAS SIGLAS

PAISES	SIGLAS	SIGNIFICADO
ARGENTINA	VAT	Value added tax – imposto sobre o valor adicionado
	IR	Value added tax
	IP	Imposto sobre o patrimônio
	IE	Imposto sobre exportação
	IO	Imposto sobre óleo combustível
ALEMANHA	IRPF	Imposto sobre a renda da pessoa física
	IRPJ	Imposto sobre a renda da pessoa jurídica
	VAT	Value added tax
COLOMBIA	VAT	Value added tax
INDIA	IR	Imposto sobre a renda
	EXCISE DUTIES	Imposto seletivo sobre determinados produtos ou sobre importações
MEXICO	IR	Imposto sobre a renda
	IE	Imposto sobre exportação
	II	Imposto sobre a renda
	VAT	Value added tax
	IPP	Imposto sobre a produção de petróleo
PAQUISTÃO	IR	Imposto sobre a renda
	IV	Imposto sobre a venda
	IE	Imposto sobre exportação
PAPUA NOVA GUINÉ	IR	Imposto sobre a renda

	II	Imposto sobre a renda
	IE	Imposto sobre exportação
	IV	Imposto sobre a venda
	ISPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores

ANEXO B

FÓRMULAS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA AUSTRÁLIA, CANADÁ, INDIA E ALEMANHA

Adaptado de D. K. Srivastava e P. K. Aggarwal ; “Revenue Sharing Criteria in Federal Fiscal Systems: Some Similarities and Differences”.Publicado em Public Finance,vol. 49,N. 3,1994

B.1. AS FÓRMULAS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA AUSTRÁLIA

Na Austrália,a Commonwealth Grants Comission (CGC),para sugerir a partilha de recursos entre os Estados utiliza-se de uma Fórmula do “mould” do Critério da Distância.

Esta fórmula seria

$$T_i = s_i T$$

$$s_i = D_i / \sum D_i$$

onde

T_i = Transferência de receita para o Estado i

s_i = quota do Estado i nas transferências intergovernamentais

D_i = deficiência do Estado i na receita tributária = necessidade de receita + necessidade de gastos - necessidades de gastos providas por outras transferências federais.

Ou

$$D_i = R_i + E_i - H_i$$

Onde

R_i = Renda necessária do Estado i

E_i = Gasto necessário do Estado i

H_i = Outras transferências federais

As necessidades de receitas do Estado i , podem ser expressas como

$$R_i = N_i \{ (R_s/N_s) [(B_s/N_s) - (B_i/N_i)] \}$$

Onde

B_i/N_i = base tributária per capita do Estado $i = B_i^*$

B_s/N_s = base tributária per capita “Standard” = B_s^*

R_s/N_s = receita tributária “Standard”, per capita = θ

Desta forma podemos escrever

$$R_i = N_i \theta (B_s^* - B_i^*)$$

A necessidade de gastos do Estado i , para uma determinada categoria de despesa, é definida como o gasto per capita “standard” do Estado i (e_i^*) menos o gasto per capita “standard” do país (ε).

e_i^* e ε podem ser expressas como

$$\varepsilon = \sum e_i / \sum N_i$$

$$e_i^* = \varepsilon q_i$$

$$q_i = U_i S_i D_i P_i$$

onde

e_i é o gasto do Estado i em determinada categoria de despesa, e, U_i , S_i , D_i e P_i são fatores específicos que determinam as de necessidades de gastos como a densidade populacional, a idade da população, a composição por sexo, o grau de urbanização e fatores sociais, ambientais, culturais ec.

A necessidade de gastos (E_i) e a deficiência tributária (D_i) do Estado i podem ser escritas como

$$E_i = N_i (e_i - \varepsilon) = N_i \varepsilon (q_i - 1)$$

$$D_i = N_i \theta (B_s^* - B_i^*) + N_i \varepsilon (q_i - 1) - H_i$$

Onde

$H_i = N_i h_i$ são as outras transferências federais

Agora podemos escrever D_i como

$$D_i = N_i [(\theta B_s^* - \varepsilon) - (\theta B_i^* - \varepsilon q_i + h_i)]$$

Ou

$$D_i = N_i (X_s^* - X_i^*)$$

Onde

$$x_s^* \equiv X_s^* = (\theta B_s^* - \varepsilon)$$

$$x_i^* = (\theta B_i^* - \varepsilon q_i + h_i)$$

A participação do Estado i pode ser escrita como

$$s_i = N_i (x_s^* - x_i^*) / \sum N_i (x_s^* - x_i^*)$$

Observação: Esta é um caso especial da FÓRMULA GERAL DA DISTÂNCIA, onde z e Z_i são substituídas por x_s^* e x_i^* , respectivamente. Ver item 5.1.1.

B.2. AS FÓRMULAS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO CANADÁ

Para as autoridades canadenses, a cota de TRANSFERÊNCIA DE EQUALIZAÇÃO (E_i) para uma Província i qualquer, para receber uma dada fonte de renda, é dada pela expressão

$$E_i = N_i [r(B_s/N_s) - r(B_i/N_i)]$$

Onde

R = taxa tributária nacional média (considerando todas as 10 Províncias)

B_s = base tributária de cinco-estados “standard”

B_s = população dos cinco-estados “Standard”

B_i = base tributária da Província i

N_i = população da Província i

É importante notar que todos esses componentes são específicos por fonte de renda.

Assim, definindo

$B_s^* = B_s / N_s$, como a base tributária per capita “standard” , e

$B_i^* = B_i / N_i$, como a base tributária per capita da Província i

Podemos escrever

$$E_i^j = rN_i(B_s^{*j} - B_i^{*j})$$

Note-se, também, que as transferências são calculadas para cada fonte de renda e depois são somadas.

Se

$$\sum_j E_i^j > 0$$

a Província receberá transferências.

Se

$$\sum_j E_i^j < 0$$

a província não recebe qualquer transferência.

A habilitação de equalização é calculada para cada fonte de receita separadamente e, então, somadas. Se a soma geral é positiva, a Província recebe a transferência, enquanto a soma negativa é ignorada. B_s^* , B_i^* , r podem ser tomados como vetores.

O valor da transferência para a Província i ,da fonte de renda j , é dada por

$$S_i = E_i / \sum E_i = N_i(B_s^* - B_i^*) / \sum N_i(B_s^* - B_i^*) , \text{ para } B_s^* > B_i^*$$

B.3. AS FÓRMULAS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA INDIA

No caso da Índia, tem-se uma variante da FÓRMULA DA DISTÂNCIA.

Esta variante pode ser encontrada através da seguinte metodologia:

Façamos

$Z_i = y_i = \text{PNB}$ per capita do Estado i , que é usado pela Comissão de Finanças da Índia, como uma “proxy” do vetor da base tributária do Estado.

$z = y_n =$ maior PNB estadual existente na Índia (o “benchmark”).

Então, a “quota” do Estado i , é dada por

$$a_i = [N_i (y_n - y_i)] / \sum_i [(y_n - y_i)N_i]$$

OBSERVAÇÃO: Note que o caso da Índia, a comparação não é com a média nacional, mas com a maior renda estadual registrada no país.

É claro que para o Estado mais rico, $y_n = y_i$. Neste caso, o governo indiano, para este Estado, trabalha com a diferença

$$Y_n - y_{n-1}$$

B.4. AS FÓRMULAS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA ALEMANHA

Na Alemanha, o Governo Central distribui 100% do valor do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) com os Estados. Essa distribuição obedece aos seguinte critério: 75% com base na população do Estado e 25% com base na deficiência tributária dos Estados, em comparação com as suas receitas médias (T^*)

Desta forma, para o Estado i , a primeira cota é dada pela expressão

$$S_{1i} = N_i / \sum N_i$$

e a segunda cota é dada pela expressão

$$S_{2i} = (.95T^* - T_i) / \sum (.95T^* - T_i), \text{ para } .95T^* > T_i$$

Onde

$T^* =$ receita tributária do IVA (média dos estados)

T_i = receita tributária do IVA no Estado i

OBSERVAÇÃO: A fórmula de s_{2i} é similar à fórmula geral da distância, com z e Z_i substituídas por $(.95T^*)$ e T_i , respectivamente.

Vale aqui chamar a atenção que na Alemanha existem as chamadas TRANSFERÊNCIAS HORIZONTAIS entre Estados e essas transferências se efetuam através da FÓRMULA DE EQUALIZAÇÃO.

A transferência para o Estado i , dentro dessa metodologia é dada pela expressão:

$$E_i = F_{ni} - F_{ci}^*$$

Onde

F_{ni} = necessidade fiscal do Estado $i = (\sum F_{ci})d_i N_i / \sum N_i = \mu d_i N_i$

F_{ci}^* = capacidade fiscal ajustada do Estado $i = F_{ci} - S_{bi}$

Onde

$$\mu = (\sum F_{ci}) / \sum N_i$$

F_{ci} = capacidade fiscal do Estado i

S_{bi} = limite especial

d_i = fator de ajustamento da densidade populacional do Estado i

Temos, então, que $E_i > 0$ implica recebimento do “pool” comunitário. $E_i < 0$, significa que o Estado i contribui para o “pool” comunitário.

Dentro deste contexto, podemos fazer

$$E_i = \mu d_i N_i - f_{ci}^* d_i N_i$$

Ou

$$E_i = N_i d_i (\mu - f_{ci}^*)$$

Onde

fc_i^* = capacidade fiscal per capita ajustada pela densidade populacional.

OBSERVAÇÃO: nesta última equação, fc_i^* e μ podem ser interpretadas como a capacidade fiscal per capita do Estado i e a média nacional da necessidade fiscal, respectivamente.

Desta forma a expressão $(\mu - fc_i^*)$ pode ser interpretada como a DISTÂNCIA FISCAL DA NECESSIDADE FISCAL entre o Estado i e média nacional.

Portanto, esta formulação é similar à FÓRMULA DA DISTÂNCIA com a substituição de z e Z_i por μ e fc_i^* e onde $N_i d_i$ representa a população do Estado i ajustada pelo fator densidade populacional.

NEXO C

OS SISTEMAS FISCAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

QUADRO C 1
TRIBUTOS E COMPETÊNCIAS - 1891

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1. Imposto sobre importação de procedência estrangeira	1. Imposto sobre exportação de mercadorias de sua própria produção	1. NÃO FORAM INSTITUÍDOS IMPOSTOS MUNICIPAIS
2. Direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como as estrangeiras que já tenham pago imposto de importação	2. Imposto sobre imóveis rurais e urbanos	
3. Taxas de selo	3. Imposto sobre transmissão de propriedade	
4. Taxas de correios e telégrafos federais	4. Imposto sobre indústrias e profissões	
	5. Taxa de selo	
	6. Contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios	

Fonte: Arts. 7º e 9º da Constituição Federal de 1891

QUADRO C 2
TRIBUTOS E COMPETÊNCIAS - 1934

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1. Imposto sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira	1. 1. Imposto sobre propriedade territorial, exceto a urbana	13.
2. Imposto consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor à explosão	2. 2. Imposto sobre transmissão propriedade causa mortis	14. Imposto sobre indústria e profissões*
3. Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza excetuada a renda cedular de imóveis	3. 3. Imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade	15.
4. Imposto sobre transferência de fundos para o exterior	4. 4. Imposto sobre consumo de combustíveis de motor à explosão	
5. Imposto sobre atos emanados do seu governo, negócios de sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal	5. 5. Imposto sobre vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, ficando isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido na lei estadual	
6. Taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais-	6. 6. Imposto sobre exportação das mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento ad valorem, vedados quaisquer adicionais	
7. Taxas de entrada e estadia de navios e aeronaves, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, e às estrangeiras que já tenham pago imposto de importação	7. 7. Imposto sobre indústrias e profissões	
	8. 8. Imposto sobre atos emanados do seu governo e negócio de sua economia, ou regulados por lei estadual	
	9. 9. Taxas de serviços estaduais	

Fonte: Arts. 6º e 8º da Constituição Federal de 1934

QUADRO C 3
TRIBUTOS E COMPETÊNCIAS – 1937

UNIÃO	ESTADOS (1)	MUNICÍPIOS (1)
1. Imposto sobre importação de procedência estrangeira	1. Imposto sobre propriedade territorial, exceto a urbana	1. Imposto predial e territorial urbanos
2. Imposto sobre consumo de quaisquer mercadorias	2. Imposto sobre transmissão de propriedade causa mortis	2. Imposto sobre diversões públicas
3. Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza	3. Imposto sobre transmissão de propriedade imóvel inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade	3. Imposto de licenças
4. Imposto sobre transferências de fundos para o exterior	4. Imposto sobre vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido em lei estadual	4. Taxas sobre serviços municipais
5. Imposto sobre atos emanados do seu governo, negócios da sua economia e instrumento ou contratos regulados por lei federal	5. Imposto sobre exportação de mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento ad valorem, vedados quaisquer adicionais	5. Imposto sobre indústrias e profissões*
6. Taxas telegráficas, postais e de outros Serviços federais	6. Imposto sobre indústrias e profissões	
7. Taxas de entrada, saída e estadia de navios e aeronaves, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais e às estrangeiras, que já tenham pago imposto de importação	7. Imposto sobre atos emanados do seu governo e negócios de sua economia, ou regulados por lei estadual	
	8. Taxas de serviços estaduais	

Fonte: Arts. 20, 23 e 28 da Constituição de 1937

* Imposto cobrado pelo Estado mas arrecadado, meio a meio, pelo estado e pelo município

QUADRO C 4
TRIBUTOS E COMPETÊNCIAS - 1946

UNIÃO	ESTADOS (1)	MUNICÍPIOS (1)
1. Imposto sobre importação de mercadorias de procedência estrangeira	1. Imposto sobre propriedade territorial, exceto a urbana	1. Imposto predial e territorial urbano
2. Imposto sobre consumo de mercadorias	2. Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i>	2. Imposto de licença
3. Imposto único sobre produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica*	3. Imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária <i>inter vivos</i> e sua incorporação ao capital de sociedades	3. Imposto de indústria e profissões
4. Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza**	4. Imposto sobre vendas e operações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industriais, isenta, porém, a primeira de operação do pequeno produtor, conforme o definir a lei estadual	4. Imposto sobre diversões públicas
5. Imposto sobre transferência de fundos para o exterior	5. Imposto sobre exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de cinco por cento <i>ad valorem</i> , vedados quaisquer adicionais	5. Imposto sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência
6. Imposto sobre negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal	6. Imposto sobre os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia	6. Contribuições de Melhoria
7. Contribuições de melhoria	7. Contribuições de melhoria	7. Taxas
8. Taxas	8. Taxas	

Fonte: Arts. 15 , 19 , 29 e 30 da Constituição Federal de 1946

* Este Imposto é do tipo “compartilhado”, pois 60% do que for arrecadado será dividido entre os estados e os municípios;

** Este imposto é do tipo “compartilhado”, pois 10% do que for arrecadado será dividido entre os municípios

QUADRO C 5

TRIBUTOS E COMPETÊNCIAS-EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 18, DE 1º DE DEZEMBRO DE 1965

UNIÃO	ESTADOS (1)	MUNICÍPIOS (1)
1. Imposto sobre importação de produtos estrangeiros	1. Imposto sobre transmissão, a qualquer título, de bens imóveis	1. Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
2. Imposto sobre a exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados	2. Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores.	2. Imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência tributária da União e dos Estados.
3. Imposto sobre propriedade territorial rural (2)	3. Taxas	
4. Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (3)	4. Contribuições de melhorias	3. Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores, por alíquota não superior a 30% da instituída pelo Estado
5. Imposto sobre produtos industrializados (3)		4. Taxas
6. Imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários		5. Contribuições de melhorias
7. Imposto sobre serviços de transportes e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal		
8. Imposto (único) sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes líquidos ou gasosos de qualquer origem		
9. Imposto (único) sobre produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica		
10. Imposto (único) sobre produção, circulação ou consumo de minerais do País		
11. Competência residual		
12. Impostos extraordinários de guerra		
13. Taxas		
14. Contribuições de melhoria		

Fonte: Emenda Constitucional n.º 18, de 1.º de dezembro de 1965

Notas:

- (1) Nos Territórios os impostos atribuídos aos Estados são de competência da União. Ao Distrito Federal e aos Estados não divididos em Municípios competem cumulativamente os impostos municipais;
- (2) O produto da arrecadação deste Imposto será transferido pela União para o município de localização do imóvel;
- (3) O IR cobrado na fonte arrecadado pelos Estados e Municípios de seus funcionários será transferido para esses níveis de governo.
- (4) 20,0% do que for arrecadado via IR e IPI será serão transferidos para os Estados e Municípios, distribuídos em partes iguais para estados (Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal) e municípios (Fundo de Participação dos Municípios).

QUADRO C 6 TRIBUTOS E COMPETÊNCIAS – 1967

UNIÃO	ESTADOS (1)	MUNICÍPIOS (1)
1. Imposto sobre importação	1. Imposto sobre transmissão de bens	1. Imposto sobre propriedade e territorial urbana
2. Imposto sobre exportação	imóveis	
3. Imposto sobre propriedade territorial rural	2. Imposto sobre circulação de	2. Imposto sobre serviços de qualquer natureza
4. Imposto de renda* (2)	mercadorias (6)	
5. Imposto sobre produtos industrializados*	3. Imposto sobre propriedade de veículos	3. Taxas
6. Imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários	automotores (7)	4. Contribuições de melhorias
7. Imposto sobre serviços de comunicações (3)	4. Taxas	
8. Imposto (único) sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos(4)	5. Contribuições de melhorias	
9. Imposto (único) sobre energia elétrica(5)		
10. Imposto (único) sobre minerais do País		
11. Imposto sobre serviços de transporte (3)		
12. Competência residual		

-
13. Impostos extraordinários de guerra
 14. Taxas
 15. Contribuições de melhoria
-

Fonte: Constituição de 24 de janeiro de 1967; Emenda Constitucional n.º 18, de 1.º de dezembro de 1965. Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969.

Notas: (1) Nos Territórios os impostos atribuídos aos Estados são de competência da União. Ao Distrito Federal e aos Estados não divididos em Municípios competem cumulativamente os impostos municipais.

(2) O IR na Fonte, arrecadado pelos Estados e incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por eles pagos pertence aos Estados.

(3) Não alcança os serviços prestados apenas ao nível municipal. Dividido em dois imposto pela Emenda Constitucional n.º 27 de 28 de novembro de 1985: Imposto sobre transportes e Impostos sobre comunicações.

(4) 40,0% desses impostos serão transferidos para os Estados, Distrito Federal e Municípios

(5) 60,0% do valor arrecadado por este imposto serão transferidos para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

(6) 20,0% do que for arrecadado por este imposto será transferido para os municípios

(7) Criado pela Emenda Constitucional n.º 27 de 28 de novembro de 1985 (vigência a partir de 1986) em substituição à taxa rodoviária única, de competência federal.

* Do produto da arrecadação do IR e do IPI, a União distribuirá 20,0% , da seguinte forma: FPE, 10,0% ; FPM, 10,0%

QUADRO C 7
TRIBUTOS E COMPETÊNCIAS – 1988

UNIÃO	ESTADOS (1)	MUNICÍPIOS (1)
1. Imposto sobre importação	1. Imposto sobre transmissão “causa mortis” e doação, de bens e direitos	1. Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
2. Imposto sobre exportação	2. Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação(5)	2. Imposto sobre transmissão “inter vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis
3. Imposto de renda(2,3)	3. Imposto sobre propriedade de veículos automotores (6)	3. Imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel
4. Imposto sobre produtos industrializados(3)	4. Adicional sobre imposto de renda	4. Impostos sobre serviços de qualquer natureza.
5. Imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários	5. Taxas	5. Taxas
6. Imposto sobre propriedade rural(4)	6. Contribuições de melhorias	6. Contribuições de melhorias
7. Imposto sobre grandes fortunas		
8. Competência residual		
9. Taxas		
10. Contribuições de melhoria		

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 outubro de 1899.

Notas: (1) Nos Territórios os impostos atribuídos aos Estados são de competência da União. Ao Distrito Federal competem cumulativamente os impostos municipais.

(2) 100% da arrecadação do IR na fonte cobrado dos funcionários dos Estados ou dos Municípios, serão do próprio Estado ou do Município, conforme o caso;

(3) da arrecadação do IR e do IPI serão distribuídos: 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados; 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios; 3,0% para o FNE, FNO e FNCO

(4) 50% do ITR será transferido para o Município onde se localiza o imóvel;

(5) 25,0% do que for arrecadado pelo ICMS serão transferidos para os Municípios

(6) 50,0% do que for arrecadado pelo IPVA serão transferidos para os Municípios

QUADRO C 8

TRIBUTOS E COMPETÊNCIAS – 2006

UNIÃO	ESTADOS (1)	MUNICÍPIOS (1)
1. Imposto sobre importação	1. Imposto sobre transmissão “causa mortis” e doação, de bens e direitos	1. Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
2. Imposto sobre exportação		12. Imposto sobre transmissão “inter vivos”, por ato oneroso, de bens imóveis
3. Imposto de renda e proventos de qualquer natureza(2,3)	2. Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação(6)	13. Impostos sobre serviços de qualquer natureza.
4. Imposto sobre produtos industrializados(3,4)	3. Imposto sobre propriedade de veículos automotores (7)	14. Taxas
5. Imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários	4. Taxas	15. Contribuições de melhorias
6. Imposto sobre propriedade rural(5)	5. Contribuições de melhorias	
7. Imposto sobre grandes fortunas		
8. Taxas		
9. Contribuições de melhoria		

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 outubro de 1899.

Notas: (1) Nos Territórios os impostos atribuídos aos Estados são de competência da União. Ao Distrito Federal competem cumulativamente os impostos municipais.

(2) 100% da arrecadação do IR na fonte cobrado dos funcionários dos Estados ou dos Municípios, serão do próprio Estado ou do Município, conforme o caso;

(3) da arrecadação do IR e do IPI serão distribuídos: 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados; 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios; 3,0% para o FNE, FNO e FNCO

(4) 10,0% do IPI serão distribuídos para os Estados e Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados

(5) 50% do ITR será transferido para o Município onde se localiza o imóvel;

(6) 25,0% do que for arrecadado pelo ICMS serão transferidos para os Municípios

(7) 50,0% do que for arrecadado pelo IPVA serão transferidos para os Municípios

ANEXO D

TAXAS ANUAIS DE INFLAÇÃO NO BRASIL

Período	Taxa de Câmbio - R\$ / US\$		Índices de Preço			
	Comercial - compra - fim período - Anual - R\$	Comercial - venda - fim período - Anual - R\$	IPC FIPE Anual (% a.a.)	INPC Anual (% a.a.)	IGP-DI Anual (% a.a.)	IGP-OG Anual (% a.a.)
1946	0,000000	0,000000	18,970730		22,225510	
1947	0,000000	0,000000	23,269990		2,741880	
1948	0,000000	0,000000	3,273160		7,965670	
1949	0,000000	0,000000	4,229710		12,294310	
1950	0,000000	0,000000	3,719470		12,413540	
1951	0,000000	0,000000	11,268370		12,341040	
1952	0,000000	0,000000	27,163880		12,723420	
1953	0,000000	0,000000	19,230440		20,514290	
1954	0,000000	0,000000	22,572640		25,874830	
1955	0,000000	0,000000	18,442070		12,150500	
1956	0,000000	0,000000	26,463430		24,570950	
1957	0,000000	0,000000	13,736700		6,949560	
1958	0,000000	0,000000	22,602660		24,380160	
1959	0,000000	0,000000	42,700380		39,440290	
1960	0,000000	0,000000	32,199430		30,464030	
1961	0,000000	0,000000	43,505040		47,794510	
1962	0,000000	0,000000	61,728630		51,597150	
1963	0,000000	0,000000	80,532430		79,907690	
1964	0,000000	0,000000	85,596430		92,124140	
1965	0,000000	0,000000	41,203370		34,221690	
1966	0,000000	0,000000	46,285490		39,112520	
1967	0,000000	0,000000	25,328270		25,016040	
1968	0,000000	0,000000	25,217240		25,503090	
1969	0,000000	0,000000	22,584210		19,313400	
1970	0,000000	0,000000	17,459600		19,267230	19,797230
1971	0,000000	0,000000	20,603590		19,478960	18,679610
1972	0,000000	0,000000	17,458130		15,734240	16,811490
1973	0,000000	0,000000	13,965630		15,534380	16,198980
1974	0,000000	0,000000	33,050080		34,555990	33,773460
1975	0,000000	0,000000	29,257090		29,327600	30,088560
1976	0,000000	0,000000	38,066280		46,273380	48,196940
1977	0,000000	0,000000	41,102360		38,789570	38,574990
1978	0,000000	0,000000	39,905320		40,805250	40,532800
1979	0,000000	0,000000	67,193060		77,244970	76,777860
1980	0,000000	0,000000	84,771450	99,702500	110,229850	108,537720
1981	0,000000	0,000000	90,872430	93,510500	95,198160	92,769920
1982	0,000000	0,000000	94,632170	100,304850	99,726210	99,224260
1983	0,000000	0,000000	164,090300	177,970590	211,020010	212,922160
1984	0,000000	0,000000	178,562660	209,116880	223,808960	225,594900
1985	0,000000	0,000000	228,222010	239,063090	235,127910	241,431480
1986	0,000000	0,000000	68,083690	59,196130	65,042750	63,286910
1987	0,000000	0,000000	367,124150	394,601390	415,954710	412,133510
1988	0,000000	0,000000	891,669030	993,284860	1.037,525770	1.040,417500
1989	0,000000	0,000000	1.636,609330	1.863,558740	1.782,852280	1.773,586210
1990	0,000060	0,000060	1.639,075930	1.585,180700	1.476,708920	1.461,985830

Período	Taxa de câmbio - R\$ / US\$		Índices de Preço			
	Comercial - compra - fim período - Anual - R\$	Comercial - venda - fim período - Anual - R\$	IPC FIPE Anual (% a.a.)	INPC Anual (% a.a.)	IGP-DI Anual (% a.a.)	IGP-OG Anual (% a.a.)
1991	0,000390	0,000390	458,606040	475,100000	480,226250	480,409340
1992	0,004500	0,004500	1.129,446630	1.149,062770	1.157,836290	1.161,832030
1993	0,118580	0,118580	2.490,990760	2.489,111080	2.708,169460	2.706,222360
1994	0,844000	0,846000	941,250740	929,318730	1.093,854290	1.094,116370
1995	0,971500	0,972500	23,166320	21,981390	14,773760	15,053410
1996	1,038600	1,039400	10,034830	9,117050	9,326440	9,347950
1997	1,115600	1,116400	4,825750	4,340140	7,484150	7,484150
1998	1,207900	1,208700	-1,795280	2,487310	1,713860	1,724070
1999	1,788200	1,789000	8,630000	8,430260	19,988250	19,894880
2000	1,954600	1,955400	4,384060	5,272010	9,800690	9,768350
2001	2,319600	2,320400	7,133460	9,441760	10,402230	10,358690
2002	3,532500	3,533300	9,900500	14,740020	26,411850	26,302080
2003	2,888400	2,889200	8,179320	10,383890	7,663030	7,684970
2004	2,653600	2,654400	6,564400	6,130000	12,130000	12,100000
2005	2,339900	2,340700	4,525400	5,050000	1,230000	1,230000

Fonte: BACEN, FIPE, IBGE, FGV

ANEXO E

OS PRINCIPAIS TRIBUTOS EXISTENTES NO BRASIL EM 2006

TRIBUTOS	SIGLA	DIPLOMA LEGAL	NÍVEL DE GOVERNO
IMPOSTOS			
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	ICMS	Constituição/1988	Estadual
Imposto sobre a Exportação	IE	Constituição/1988	Federal
Imposto sobre a Importação	II	Constituição/1988	Federal
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	IPVA	Constituição/1988	Estadual
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	IPTU	Constituição/1988	Municipal
Imposto Territorial Rural	ITR	Constituição/1988	Federal
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza	IR	Constituição/1988	Federal
Imposto sobre Operações	IOF	Constituição/1988	Federal

TRIBUTOS	SIGLA	DIPLOMA LEGAL	NÍVEL DE GOVERNO
de Crédito, Câmbio e Seguro			
Imposto sobre Serviços	ISS	Constituição/1988	Municipal
Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos	ITBI	Constituição/1988	Municipal
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação	ITCD	Constituição/1988	Estadual
Imposto sobre Produtos Industrializados	IPI	Constituição/1988	Federal

TRIBUTOS	SIGLA	DIPLOMA LEGAL	NÍVEL DE GOVERNO
CONTRIBUIÇÕES			
Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante	AFRMM	Lei 10.893/2004	Federal
Contribuição à Direção de Portos e Costas	DPC	Lei 5.461/1968	Federal
Contribuição ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	FNDE		Federal
Contribuição ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	FNDCT	Lei 10.168/2000	Federal
Contribuição ao FUNRURAL	FUNRURAL		Federal
Contribuição ao Seguro Acidente de Trabalho	SAT		Federal
Contribuição ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	INCRA	Lei 2.613/1955	Federal
Contribuição ao Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena Empresa	SEBRAE	Lei 8.029/1990	Federal
Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizado Comercial	SENAC	Lei 8.621/1946	Federal
Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizado	SENAT	Lei 8.706/1993	Federal

TRIBUTOS	SIGLA	DIPLOMA LEGAL	NÍVEL DE GOVERNO
dos Transportes			
Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizado Industrial	SENAI	Lei 4.048/1946	Federal
Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizado Rural	SENAR	Lei 8.315/1991	Federal
Contribuição ao Serviço Social da Indústria	SESI	Lei 9.403/1946	Federal
Contribuição ao Serviço Social do Comércio	SESC	Lei 9.853/1946	Federal
Contribuição ao Serviço Social do Cooperativismo	SESCOOP	MP 1.715-2/1998	Federal
Contribuição ao Serviço dos Transportes	SEST	Lei 8.706/1993	Federal
Contribuição Confederativa Laboral			Federal
Contribuição Confederativa Patronal			Federal
Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico - Combustíveis	CIDE	Lei 10.336/2001	Federal
Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – Remessas Exterior	CIDE	Lei 10.168/2000	Federal
Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública		EC Nº 39/2002	Federal
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional	CONDECINE	Lei 10.454/2002	Federal
Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira	CPMF	Lei 9.311/1996	Federal
Contribuição Sindical Laboral			Federal
Contribuição Sindical Patronal			Federal
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	CSLL	Lei 10.684/2003	Federal

TRIBUTOS	SIGLA	DIPLOMA LEGAL	NÍVEL DE GOVERNO
Contribuição Social Adicional para Reposição das Perdas Inflacionárias do FGTS		LC Nº 110/2001	Federal
Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social	COFINS	Lei 10.833/2003	Federal
Contribuição para os Programas de Inbtegração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público Incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços	PIS/PASEP IMPORTAÇÃO	Lei 10.865/2004	Federal
Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social Devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior	COFINS- IMPORTAÇÃO	Lei 10.865/2004	Federal
Contribuição para o INSS – Autônomos e Empresários	INSS		Federal
Contribuição para o INSS - Empregados	INSS		Federal
Contribuição para o INSS - Patronal	INSS		Federal
Contribuições aos Órgãos de Fiscalização Profissional	OAB,CRC etc		Federal
Contribuição para o Fundo Aeroviário	FAER	Lei 1.305/1974	Federal
Contribuição para o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	FISTEL	Lei 9.472/1997	Federal
Contribuição para o Fundo de Garantia de tempo de Serviço	FGTS		Federal
Contribuição para o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações	FUST	Lei 9.998/2000	Federal
Contribuição para o Fundo Especial de Desenvolvimento e	FUNDAF	D-Lei 1.437/1975	Federal

TRIBUTOS	SIGLA	DIPLOMA LEGAL	NÍVEL DE GOVERNO
Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização			
Contribuição para o Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público	PIS/PASEP		Federal
Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público	CPSS	Lei 10.887/2004	Federal

TRIBUTOS	SIGLA	DIPLOMA LEGAL	NÍVEL DE GOVERNO
TAXAS			
Taxa de Autorização do Trabalho Estrangeiro			Federal
Taxa de Avaliação in loco das Instituições de Educação e Cursos de Graduação		Lei 10.870/2004	Federal
Taxa de Classificação, Inspeção e Fiscalização de Produtos Animais e Vegetais ou de Consumo nas Atividades Agropecuárias		D-Lei 1.899/1981	Federal
Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental	TCFA	Lei 10.165/2000	Federal
Taxa de Controle e Fiscalização de Produtos Químicos		Lei 10.357/2001	Federal
Taxa de Fiscalização da Aviação Civil	TCFA	Lei 11.292/2006	Federal
Taxa de Fiscalização CVM	CVM	Lei 7.940/1989	Federal
Taxa de Fiscalização de Sorteios, Brindes ou Concursos		MP 2.158-35/2001	Federal
Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária		Lei 9.782/1999	Federal
Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo	TFPC	Lei 10.834/2003	Federal

TRIBUTOS	SIGLA	DIPLOMA LEGAL	NÍVEL DE GOVERNO
Exército Brasileiro			
Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar	TAFIC	MP 233/2004	Federal
Taxa de Pesquisa Mineral DNPM		Portaria Ministerial 503/199	Federal
Taxa de Serviços Administrativos da Zona Franca de Manaus	TSA	Lei 9.960/2000	Federal
Taxa de Serviços Metrológicos		Lei 9.933/1999	Federal
Taxa do Conselho Nacional de Petróleo			Federal
Taxa de Outorga e Fiscalização – Energia Elétrica		Lei 9.427/1996	Federal
Taxa de Outorga e Fiscalização – Rádios Comunitários		Lei 9.612/1998	Federal
Taxa de Outorga – Serviços de Transportes Terrestres e Aquaviários		Lei 10.233/2001	Federal
Taxa de Saúde Complementar	ANS	Lei 9.961/2000	Federal
Taxa de Utilização do MERCANTE	MERCANTE	Dec. Nº 5.324/2004	Federal
Taxa Processual Conselho Administrativo de Defesa Econômica	CADE	Lei 9.718/1998	Federal

Fonte: www.portaltributario.com.br/tributos.htm