

Título do capítulo	CAPÍTULO 5 EQUALIZAÇÃO FISCAL E SOCIOECONÔMICA ESTADUAL NO BRASIL: LIÇÕES CANADENSES E AUSTRALIANAS
Autor(es)	Constantino Cronemberger Mendes
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap5

Título do livro	E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

EQUALIZAÇÃO FISCAL E SOCIOECONÔMICA ESTADUAL NO BRASIL: LIÇÕES CANADENSES E AUSTRALIANAS¹

Constantino Cronemberger Mendes²

1 INTRODUÇÃO

A ação do Estado na economia é tratada na teoria do setor público e das finanças públicas por meio de suas funções alocativas, distributivas e estabilizadoras (Musgrave, 1959), bem como regulatórias (Bailey, 1995). Estas funções são atribuídas ao Estado na medida em que o setor privado e o mecanismo de preços de mercado não alcançam plena eficiência na oferta de certos tipos de bens e serviços. As falhas de mercado – externalidades, bens públicos e economias de escala, entre outras – constituem os fundamentos tradicionais para a adoção de políticas públicas com o objetivo principal de garantir a provisão adequada de bens e serviços públicos à sociedade.

Em países federativos, como nos casos considerados do Brasil, do Canadá e da Austrália, as responsabilidades do Estado são distribuídas ou compartilhadas entre as diversas esferas de governo: federal (nacional), estadual (ou provincial) e municipal (ou local). Estas responsabilidades estão explicitadas principalmente nas constituições federais e estaduais (ou provinciais), bem como nas legislações específicas das suas respectivas áreas setoriais e territoriais de atuação. A compatibilidade entre as responsabilidades de cada ente federativo e as condições adequadas para exercerem suas funções públicas estão associadas ao grau de conciliação entre, de um lado, a capacidade fiscal e financeira de cada nível de governo e, de outro, o nível de atendimento das demandas ou necessidades da sociedade sob sua jurisdição (Boadway e Shah, 2009). O foco deste estudo é o tratamento desta relação no nível dos estados.

1. Este estudo é uma aplicação em nível estadual da pesquisa resultante do período de capacitação do autor, em 2018, como pesquisador visitante na Universidade de Ottawa, Canadá, e do seminário *Is Municipal Cooperation a Silver Bullet? Experience from Australia, Brazil, and Canada*, no Institute on Municipal Finance and Governance (IMFG) da Munk School of Global Affairs and Public Policy da Universidade de Toronto, Canadá, onde este autor apresentou o caso dos municípios brasileiros.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). E-mail: <constantino.mendes@ipea.gov.br>.

Os recursos disponíveis para os entes federativos consistem na sua capacidade própria fiscal, diferenciada pela base tributada ou tributável, compensados por mecanismos de transferências baseados em: tamanho da população, nível de atividade produtiva local, volume do setor de comércio e serviços, regime de propriedade, nível de renda etc. Da mesma forma, as demandas e as necessidades sociais dependem dos problemas identificados na área de atuação dos diversos níveis de governo: nacional, regional, estadual ou local. Considerando-se que o governo federal brasileiro adota, em geral, critérios homogêneos para diferentes situações sociais, regionais ou locais, tratar de instrumentos públicos adequados para conciliar aspectos de capacidade fiscal e de realidades socioeconômicas distintas é particularmente relevante.

O modelo de transferência fiscal no Brasil, implantado nos anos 1960 e consolidado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988),³ é apoiado nos fundos de participação sem exigências de contrapartidas para os estados (Fundo de Participação dos Estados – FPE) e os municípios (Fundo de Participação Municipal – FPM, não tratado aqui). Outros instrumentos de repasses voluntários e discricionários de recursos, fundos setoriais (saúde e educação, por exemplo) e programas de transferências de recursos, de caráter equalizador, exigem contrapartidas específicas. A hipótese deste estudo é que os critérios adotados no desenho do instrumento de transferência fiscal aos estados, desde os anos 1960, não são suficientes para dotá-los de capacidade fiscal disponível adequada para a provisão de bens e serviços compatíveis com as necessidades sociais locais. Muito menos são capazes de reduzir as desigualdades socioeconômicas estaduais, conforme o objetivo previsto nos preceitos constitucionais.

Os resultados apresentados neste estudo tendem a confirmar essa hipótese, ao mostrar que as transferências compensam pouco as capacidades fiscais próprias estaduais, dependentes de estruturas socioeconômicas bastante desiguais. As informações reunidas e analisadas são provenientes de instituições envolvidas na política fiscal nacional (a exemplo da Secretaria do Tesouro Nacional – STN), ou que lidam com o acompanhamento (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) e o controle do instrumento (Tribunal de Contas da União – TCU e Supremo Tribunal Federal – STF). Somem-se a essas instituições outras relativas aos países referenciados, nomeadamente o Departamento de Finanças Canadense e a Comissão de Subvenção da Austrália (Commonwealth Grants Commission – CGC).

Os critérios dos instrumentos de equalização envolvem indicadores de oferta e demanda: capacidade fiscal, população, renda, custos dos serviços públicos, entre

3. Para o efeito deste estudo, os fundos constitucionais de financiamento regional (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO; Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO; e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE) não são considerados fontes de recursos estaduais, mas de apoio ao investimento do setor privado.

outros. A experiência internacional é tratada a partir de dois modelos: o canadense, um regime de oferta, ao contrário do brasileiro; e o australiano, o padrão de referência mundial. Com sistemas de equalização distintos, ambos podem fornecer referências ao aprimoramento do caso brasileiro. O Canadá aplica um critério de oferta para a obtenção de equilíbrio das capacidades próprias fiscais provinciais, também aplicado pela Austrália, que traz, ainda, um critério complementar de demanda para o equilíbrio de despesas ou do custo de provisão de serviços públicos.

O objetivo deste estudo é analisar as limitações e as distorções do principal instrumento de equalização fiscal estadual brasileiro, o FPE, propondo aprimoramentos que considerem aspectos de oferta (capacidade fiscal) e de demanda socioeconômica estrutural, com base nos modelos canadense e australiano. Na próxima seção, aspectos teóricos e socioeconômicos do federalismo fiscal referenciam a análise empírica posterior. Na seção 3, os modelos canadense e australiano são tratados como referências ao exame do modelo brasileiro. Na seção 4, aspectos específicos do modelo brasileiro são discutidos e considerados sobre as possibilidades de aprimoramento do modelo brasileiro à luz dos modelos canadense e australiano. Por fim, a conclusão é apresentada.

2 FEDERALISMO FISCAL: ASPECTOS TEÓRICOS

As funções do Estado são definidas nos ramos alocativo, distributivo, estabilizador (Musgrave, 1959) e regulatório (Bailey, 1995) da economia. Em um sistema federativo, o papel do Estado no cumprimento destas funções envolve ações públicas entre diferentes níveis de governo: federal, estadual e municipal (Boadway e Shah, 2009; Oates, 1968), este último assumindo papel mais relevante no Brasil do que em outros países⁴ (Souza, 2005). As ações públicas promovem impactos diretos e indiretos na sociedade presente em determinado espaço territorial, tais como na mobilidade dos fatores de produção; na repartição dos custos e dos benefícios da ação pública; no controle de choques ciclotímicos da economia; e na institucionalidade pública.

As atribuições dos governos subnacionais são maiores em sistemas federativos, ao serem definidos preceitos constitucionais e infraconstitucionais quanto aos direitos na captação de recursos e às responsabilidades exclusivas e compartilhadas entre cada nível de governo. As condições para exercerem suas atribuições públicas envolvem tanto uma capacidade fiscal adequada quanto uma execução eficiente na provisão de serviços públicos no atendimento de demandas sociais específicas.

4. No Canadá, por exemplo, "os governos locais são autofinanciados em percentuais que se situam entre 70% e 80% dos seus gastos" (Prado, 2010, p. 16).

Segundo o Teorema da Descentralização de Oates (1972), com a heterogeneidade das preferências da sociedade de bens e serviços públicos em diferentes localidades no território, espera-se que a descentralização das ações públicas seja benéfica. Na medida em que se observam diferentes demandas e necessidades de grupos sociais em localidades específicas, os governos locais – estados e, particularmente, municípios – estariam mais aptos a adequar a provisão de bens e serviços públicos do que o governo central. Os benefícios da ação pública descentralizada dependem, contudo, do *tamanho ótimo* da comunidade, com o *custo de provisão* variando inversamente conforme o tamanho populacional; quanto maior o tamanho da comunidade diz-se que ocorre um efeito de congestionamento crescente (Oates, 1968).⁵

A ação descentralizada do Estado em condições de heterogeneidade de demanda e de oferta não garante, contudo, que haja uniformidade entre as diferentes provisões públicas e condições socioeconômicas locais. Ainda, a heterogeneidade na provisão de bens e serviços públicos locais não conduz necessariamente à redução das desigualdades socioeconômicas prévias. Nesse sentido, o governo federal tem papel fundamental na solução destas desigualdades sociais e territoriais (distribuição), procurando incentivar a livre circulação de fatores econômicos e produtivos (alocação) e dando margem ao exercício de convergência ou equilíbrio das forças de mercado (estabilidade).

Tendo em vista, ainda, as diferentes capacidades fiscais e administrativas (ou executivas) locais, a heterogeneidade da demanda e da oferta de bens públicos, e a desigualdade de condições socioeconômicas, torna-se imprescindível um sistema adequado de equalização fiscal e de nivelamento das capacidades governativas regulatórias. Estas capacidades estão relacionadas não apenas com a possibilidade de as administrações locais contarem com recursos próprios ou de terceiros, fiscais ou financeiros, suficientes para atender às diferentes demandas sociais, mas de uma série de outras *capacidades legais, executivas ou administrativas* (Buchanan, 1950; Bailey, 1995; Boadway e Shah, 2009).

As *capacidades fiscais* dos governos estão, primeiramente, relacionadas às *fontes próprias* de arrecadação de recursos tributários. Estas capacidades fiscais básicas podem ser ampliadas com a captação de recursos provenientes de outras esferas de governo (transferências) ou por meio de empréstimos (dívida pública). O sistema de equalização constitui, assim, um mecanismo de balanceamento das capacidades

5. O efeito de congestionamento consiste em um processo de concentração de pessoas e atividades econômicas em um determinado espaço geográfico. Para o caso dos municípios brasileiros, Mendes (2005) considera o “tamanho ótimo” na ordem dos 80 mil habitantes, levando em conta a menor despesa pública *per capita*, o que remete às cidades contidas no G100 – sobre o conceito de G100, ver FNP (2020). Assim, o custo de provisão seria maior em municípios muito pequenos ou muito grandes, para os quais a curva de custo tem um formato de U, hipótese possível também para o caso dos estados.

próprias fiscais e financeiras, em relação a uma medida referencial nacional (padrão médio, por exemplo) capaz de compensar as diferenças ou desigualdades entre, de um lado, as capacidades locais de arrecadação e, de outro, as necessidades específicas das sociedades envolvidas.

Essas capacidades e necessidades, por sua vez, estão intimamente relacionadas com as *características estruturais e as condições socioeconômicas*, que constituem fontes fundamentais da arrecadação própria nacional, estadual ou local, em termos do tamanho populacional, do nível de renda, da estrutura produtiva, do mercado de trabalho, da dimensão do setor de comércio e serviços, do sistema de propriedade, entre outras. A compatibilidade entre as capacidades administrativas e fiscais (oferta) e as condições socioeconômicas (demanda) locais compreende um objetivo desafiador para o equilíbrio no mercado de bens e serviços públicos. O equilíbrio (*matching grants*) consiste na adequação do valor de recursos transferidos às despesas na oferta de bens e serviços públicos (Gruber, 2016).

Uma solução teórica para alcançar esse equilíbrio foi dada por Tiebout (1956), no nível municipal, passível de aplicação na esfera estadual. A compatibilidade horizontal entre oferta pública e demanda social considerada depende, porém, de hipóteses bastante restritivas sobre a mobilidade populacional, as capacidades administrativas e executivas, e as condições socioeconômicas locais.

O alcance de um equilíbrio competitivo de Tiebout implicaria a crença em uma homogeneidade perfeita, no longo prazo, entre as localidades, em aspectos como tamanho populacional, nível de preços (custos), e quantidade e qualidade dos tipos de bens e serviços públicos providos e demandados. Esta homogeneidade é considerada irrealista, dada a existência de fatores restritivos, como os custos de transação, de transporte ou de mobilidade de fatores. A homogeneidade na capacidade fiscal de receita pode ser entendida como uma equalização dos preços pagos pela sociedade em contrapartida aos serviços públicos ofertados, de maneira semelhante, nas províncias, o que significa, segundo Gruber (2016, p. 284), financiar os gastos por meio de imposto *lump-sum* (fixo, *per capita*), altamente regressivo, pois pago pelo contribuinte independentemente de seu nível de renda, consumo ou riqueza.

Uma segunda solução teórica de equalização fiscal foi dada por Buchanan (1950), que reconhece a dificuldade de alcançar o equilíbrio geral, naquilo que ficou conhecido como Teoria de Clubes, considerando diversos equilíbrios, parciais e dinâmicos, entre grupos de estados ou municípios, provenientes de diferentes grupos de preferências. Estes equilíbrios, contudo, escondem problemas de ineficiência entre os valores de bens e serviços públicos e os seus custos, com efeitos alocativos e distributivos entre os diversos clubes de estados ou municípios (Boadway e Shah, 2009).

A ideia de um possível equilíbrio entre oferta governamental e demanda social está refletida, portanto, na ideia de um *padrão nacional médio* de bens e serviços públicos, consistindo de uma razoável convergência dos diversos padrões regionais, estaduais e locais, dadas as heterogeneidades das capacidades de provisão pública (oferta) e das necessidades específicas por serviços públicos. A capacidade de oferta pública de determinados níveis e tipos de serviços públicos depende das necessidades ou das demandas sociais específicas, ou a elas está correlacionada. Desse modo, dois estados com as mesmas capacidades fiscais e governativas, mas com diferentes necessidades e demandas sociais, exigiriam diferentes ofertas públicas, em termos de níveis, tipos e qualidades de serviços públicos oferecidos às respectivas demandas das sociedades locais.

Alcançar um padrão nacional médio de serviços públicos nos diferentes estados exige considerar padrões locais semelhantes, a partir de um grau aceitável de equilíbrio nas capacidades governativas compatíveis com as necessidades sociais, ou seja, equilíbrio entre oferta pública e demandas sociais. Assim, um sistema de equalização fiscal adequado exige a compatibilização entre as capacidades fiscais diferenciadas para a provisão de serviços públicos e as demandas sociais locais distintas, constituindo um tipo de serviço público com padrão conforme a média ou a mediana nacional.

Do lado da despesa, os diferenciais de custos de provisão dos serviços públicos são entendidos como fator importante na busca da equalização nos preços pagos pela sociedade por meio dos tributos dos bens e dos serviços ofertados (despesas públicas). Segundo Musgrave (1959), os tributos são preços pagos pela sociedade para o acesso ao consumo de bens e serviços públicos. A equalização nas receitas próprias *per capita* das províncias permite compensar os custos de provisão dos bens e dos serviços públicos em cada província. O preço (custo) relativo do serviço público é denominado na literatura de *tax share*, aplicado como a parcela da receita própria na receita total (Mendes, 2005).

A oferta de bens e serviços públicos de forma adequada às necessidades ou às demandas sociais locais proporcionaria uma maior equidade social, ou seja, resultaria em demandas socioeconômicas locais atendidas pelas capacidades próprias ou disponíveis dos diversos níveis de governo, dotados de diferentes níveis de renda, tamanhos populacionais, estruturas produtivas etc. Dessa forma, os modelos de equalização fiscal aplicados nos países em análise (Canadá, Austrália e Brasil) têm características diferenciadas para lidar com os mesmos problemas, isto é, possuem diferentes elementos de capacidade fiscal local, demanda social (escolha social) e restrições orçamentárias para enfrentar o desafio de obter equilíbrio no mercado de bens e serviços públicos, e compatibilizar oferta pública e demanda social.

2.1 Aspectos socioeconômicos na teoria do federalismo fiscal

A teoria do federalismo fiscal, de finanças públicas em países federativos, é a base para a análise das capacidades fiscais. O debate teórico sobre as funções regulatórias (Bailey, 1995), alocativas, distributivas e estabilizadoras do Estado (Musgrave, 1959) considera o papel específico dos vários níveis de governo⁶ – federal, estadual e local ou municipal (Oates, 1972). Cada esfera é responsável, de forma exclusiva ou compartilhada, por dotar-se de capacidades para políticas públicas no provimento de bens e serviços públicos que atendam às suas áreas geográficas de jurisdição ou de influência.

O desenho de sistemas de equalização fiscal entre níveis de governo na provisão de serviços públicos ao atendimento de demandas sociais trata de dar solução a dois tipos de lacunas: uma vertical e outra horizontal (Boadway e Shah, 2009). A primeira refere-se a obter um maior equilíbrio entre os recursos federais e a sua alocação entre as esferas subnacionais de governo. A segunda consiste em equilibrar diferentes capacidades de arrecadação própria entre os mesmos níveis de governo, reduzindo não só diferenças fiscais, mas também desigualdades socioeconômicas e territoriais.

Os países federativos aplicam dois modelos (Boadway e Shah, 2009): dual e cooperativo. No primeiro, as responsabilidades dos governos federal e estadual (ou provincial), com ascendência sobre o nível local, são separadas e distintas. No segundo, as responsabilidades dos vários níveis de governo são interdependentes, a despeito de cada nível exercer autoridade própria na sua área de atuação. Boadway e Shah (2009, p. 17) consideram o descentralizado Canadá e a centralizada Austrália adeptos do modelo dual com “autoridade coordenada” (*coordinate-authority*). O Brasil, uma Federação descentralizada, está dentro do modelo cooperativo, com níveis de governos independentes, autônomos e com mesmo *status*, buscando arranjos federativos específicos. O papel do governo federal nos recursos transferidos aos entes subnacionais é mais fraco no modelo cooperativo do que no modelo dual, dado o controle limitado na definição de escolhas e metas das despesas, com reflexos nos efeitos socioeconômicos locais.

Os modelos de equalização fiscal adotados pelos países referenciais tratam duas abordagens de oferta e demanda, considerando o lado da receita (capacidade fiscal) e o lado da despesa (custo e necessidades). Ao mesmo tempo, os modelos dotam mecanismos de equalização para a solução de distorções verticais – entre diferentes níveis de entes federativos – e horizontais – entre os mesmos níveis de entes federativos. Contudo, a influência dos entes subnacionais nas políticas nacionais são maiores no Canadá e na Austrália, ao contarem com *instituições*

6. Estado e governo são conceitos distintos, aqui considerados intercambiáveis.

federativas em que interagem oficiais e ministros dos vários níveis de governo na regulação das relações intergovernamentais (Bailey, 1995).

Programas de equalização apresentam características específicas no seu desenho e nos seus objetivos, envolvendo diferentes escolhas políticas e sociais sobre, pelo menos, seis elementos (Shah, 2017): fonte de financiamento; grau de equalização pretendido; estrutura das transferências; desenho (capacidade fiscal e necessidades); estrutura de governança; e forma legal. O quadro 1 traz um resumo destas características comparadas entre os três países, discutidas ao longo do capítulo.

QUADRO 1

Modelos canadense, australiano e brasileiro comparados: elementos básicos

Elementos/países	Canadá	Austrália	Brasil
Fonte de financiamento	Receita total do governo federal.	Receita total: Imposto sobre Bens e Serviços (Goods and Services Tax – GST).	Receita parcial: Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industriais (IPI).
Grau de equalização	Alto: razoavelmente comparável quanto ao nível de serviços públicos ofertados nas províncias.	Alto: total igualdade nas capacidades fiscais e nas condições socioeconômicas dos entes subnacionais.	Baixo: sistema visa à redução das desigualdades socioeconômicas entre os estados.
Estrutura das transferências	Descentralizada, restrita às províncias.	Centralizada.	Descentralizada.
Desenho	Centrado na oferta: baseado somente na capacidade fiscal das províncias.	Leva em consideração a oferta e a demanda, em sentido amplo. Baseia-se nas capacidades fiscais e nas necessidades de despesa, incluindo custos.	Centrado na demanda, de modo restrito: baseado no tamanho da população e na renda domiciliar <i>per capita</i> dos estados.
Estrutura de governança	Governo federal tem poder exclusivo de decisão sobre a fórmula de equalização adotada, mas as províncias são consultadas.	Sistema é gerido pelo CGC.	Governo federal tem poder exclusivo sobre fórmula de equalização.
Formato legal	Constitucional – art. 36 (2), do Ato Constitucional de 1982.	Não constitucional.	Constitucional – art. 159, inciso I, alínea a, da CF/1988.

Fonte: Shah (2017).
Elaboração do autor

O Canadá tem um histórico de evolução no seu sistema de equalização fiscal, desde os anos 1950, apoiado em critérios de oferta, considerando as capacidades fiscais das suas províncias em relação à do governo central. O sistema canadense não envolve aplicação de critérios de demanda, dado o entendimento sobre a relativa homogeneidade *social* (baixa desigualdade) entre suas províncias e o alto grau de autonomia local no provimento de serviços públicos (Béland *et al.*, 2017).

A Austrália, por sua vez, construiu um sistema de equalização a partir dos anos 1930, que procura conciliar o lado da oferta (capacidade fiscal) com o lado da demanda ou da necessidade de despesa (*expenditures needs*). Neste último caso, o sistema australiano pode servir de contraponto ao caso brasileiro, a despeito do uso naquele país de critérios bem mais amplos e complexos, considerando-se que as necessidades ou demandas sociais são conceitos equivalentes. O maior efeito considerado na adoção destes critérios é ligado ao entendimento sobre a relativa homogeneidade *territorial* na Austrália (Béland *et al.*, 2017, p. 27).

O sistema australiano é considerado integral, por conter fatores de oferta e demanda. A principal diferença deste modelo em relação ao canadense e ao brasileiro reside na consideração das necessidades de despesa e do custo de provisão dos bens e serviços públicos como variáveis relevantes para o cálculo da equalização. Dadas as condições sociais e territoriais desfavoráveis no Brasil, em comparação ao encontrado no Canadá e na Austrália, é possível que os critérios específicos e diferenciados adotados pelos dois países possam servir como referências indicativas ao aprimoramento dos instrumentos atuais existentes no sistema de equalização brasileiro.

O objetivo maior de um sistema de equalização é gerar condições fiscais aos diferentes níveis de governo, seguindo suas competências e responsabilidades específicas, para prover serviços públicos compatíveis com as necessidades sociais. Os possíveis benefícios e as prováveis limitações, distorções e ineficiências destes mecanismos de transferências de recursos entre os entes federativos não prescindem de reformas na construção de sistemas de equalização simples, flexíveis e eficientes.

3 MODELOS DE EQUALIZAÇÃO FISCAL: OS CASOS CANADENSE E AUSTRALIANO

3.1 O caso canadense

O Canadá começa a implantar um programa de equalização fiscal no final dos anos 1950, como instrumento político público para a redução de disparidades territoriais e a criação de uma identidade nacional, marcada por diferentes conceitos de cidadania, solidariedade e nacionalidade (Béland *et al.*, 2017). A criação de um ambiente de equilíbrio fiscal vertical e horizontal entre as províncias estava ligada a aspectos históricos e culturais diferenciados, especialmente à província do Quebec.

O programa de equalização passou por aprimoramentos ao longo do tempo e, hoje, é fundamentalmente pautado pelo equilíbrio entre as capacidades fiscais

próprias das províncias, em termos *per capita*.⁷ Não há critérios explícitos pautados por condições socioeconômicas ou necessidades sociais, tais como diferenças no produto interno bruto (PIB), na renda familiar ou no nível de despesa. O entendimento é que, com capacidades fiscais de receita relativamente semelhantes, as províncias ofertariam bens e serviços públicos razoavelmente comparáveis. A capacidade governativa das províncias não é considerada critério para a equalização, em face da forte autonomia e independência provincial.

A ideia de equalização canadense – dos preços (refletidos nas capacidades tributárias das províncias) e da qualidade de serviços públicos providos – pode ser relacionada com a adoção de um modelo tieboutiano,⁸ como tratado na seção anterior. Porém, para isso, teriam que ser considerados os efeitos do *fluxo migratório* entre as províncias canadenses como um fator capaz de afetar ou promover aquela homogeneidade. A respeito disso, o estudo de Béland *et al.* (2017) demonstra que o comportamento do fluxo migratório entre as províncias apresenta uma associação de causa-efeito relevante no aprimoramento do programa de equalização canadense. Vale considerar que este fluxo, no contexto do *modelo competitivo de Tiebout*, é aplicado aos deslocamentos entre localidades, que no Canadá podem ser criadas ou extintas, de acordo com o interesse de suas províncias.

O problema na implantação de um sistema de equalização “integral” é que o governo federal teria maiores dificuldades políticas para conseguir um consenso entre as províncias, dado o sistema federativo canadense vigente. A *politização* do programa envolve, segundo Béland *et al.* (2017), quatro fontes principais: receita de fontes não renováveis; discricionariedade do governo federal; autonomia e força política das províncias; e percepção da sociedade sobre o programa.

O modelo federativo do Canadá prevê ampla autonomia às suas dez províncias,⁹ que, por sua vez, têm forte ascendência sobre os seus 3.959 municípios. No caso de recursos com menor condicionalidade para as províncias, estas não teriam interesse em perder sua autonomia em prol de uma pretensa homogeneidade nacional. Não por acaso, o alto grau de autonomia das províncias não permitiu a adoção de *critérios de necessidades de despesas* e a criação de uma *comissão interfederativa*, como previstas no modelo australiano, considerado na próxima subseção (Béland *et al.*, 2017).

7. O cálculo envolve, na realidade, quatro etapas: i) principal: estimativas das receitas provinciais (impostos sobre renda pessoal, negócios, consumo e propriedade), comparadas ao valor médio das receitas, em termos *per capita*; ii) mais 50% de *royalties* e outras taxas de recursos naturais, comparada com o valor *per capita* total; iii) recálculo da etapa anterior menos o valor total *per capita* das receitas de recursos naturais; e iv) definição de teto de capacidade fiscal (*fiscal capacity cap*), garantindo que as províncias não recebam mais do que a capacidade fiscal das províncias que não recebem recursos de equalização (Feehan, 2020).

8. Tiebout (1956) considera o *fluxo migratório* atuando como um *sistema de preços* por bens públicos nas localidades.

9. Províncias: Alberta, Colúmbia Britânica, Manitoba, Novo Brunswick, Terra Nova e Labrador, Nova Escócia, Ontário, Ilha do Príncipe Eduardo, Quebec e Saskatchewan. O Canadá possui, ainda, três territórios (Yukon, Territórios do Noroeste e Nunavut), com dependência total do governo federal e recursos do Territorial Formula Financing (TFF), da ordem de \$ 4 bilhões (2019-2020).

A capacidade própria de recursos fiscais das províncias é, portanto, associada aos seus direitos na arrecadação de tributos e nas suas responsabilidades específicas em termos de funções públicas e de provisão de bens e serviços públicos. As capacidades fiscais das províncias envolvem a consideração, ainda, de diferentes dotações de recursos naturais, capacidades produtivas e renda.

Os seis elementos do desenho adotado no programa de equalização canadense consideram:

- fonte de financiamento: receita geral do governo federal, como na Austrália;
- grau de equalização: razoavelmente comparável em relação aos níveis de serviços públicos ofertados nas províncias, e razoavelmente comparável em termos de níveis de taxaçaõ local;
- estrutura das transferências: realizada pelo governo federal, semelhantemente à Austrália e ao Brasil;
- desenho do programa: baseado na capacidade fiscal própria das províncias, como na Austrália;
- estrutura de governança: o governo federal tem o poder exclusivo de decisão – mas as províncias são consultadas – sobre a fórmula de equalização adotada, como no Brasil; e
- formato legal: constitucional, estabelecido pelo art. 36 (2), do Ato Constitucional de 1982, e incondicional, de modo semelhante ao Brasil.

As mudanças incrementais, para o aprimoramento do sistema ao longo do tempo, referem-se, basicamente, aos critérios da fórmula adotada, mantida constante durante cinco anos, e aos tipos de receitas fiscais incluídas na fórmula. No início, a fórmula continha apenas três tipos de taxas: renda pessoal, renda corporativa e direitos de herança (*succession duties*). A partir de 1967, o número passou para 16; nos anos 1970, para 27; e, nos anos 1980, para 33 tipos, mantidos até o momento.

O governo canadense adotou, após 1982, o novo padrão de cálculo da capacidade fiscal média, excluindo a província mais rica (Alberta) e as quatro províncias mais pobres (Novo Brunswick, Terra Nova e Labrador, Nova Escócia e Ilha do Príncipe Eduardo) do cálculo do valor médio padrão. A lei federal exclui da equalização qualquer província com renda familiar disponível *per capita* acima da média nacional. A província da Colúmbia Britânica não recebe recursos,¹⁰

10. A Colúmbia Britânica recebeu recursos de equalização desde 1957, mas apenas nos períodos de 1957-1962, 1999-2000 e 2001-2007.

a despeito de ter índices de receita própria *per capita* e de PIB *per capita* inferiores à média. Não há mudanças significativas na fórmula de equalização desde 2009, mas, segundo Feehan (2020, p. 10, tradução nossa), “a equalização está fazendo o que ela se propôs a fazer, (...) levar as províncias com menor capacidade fiscal para o nível padrão (...) reduzindo o desequilíbrio fiscal horizontal”.

Outros fatores que atuam como diferenciais entre as províncias, como produto, renda e outros programas de transferências condicionais (Canada Health Transfer – CHT, Canada Social Transfer – CST e TFF), afetam a capacidade própria local e, portanto, os fluxos migratórios entre as províncias. No ano fiscal 2019-2020, segundo o Departamento de Finanças do Canadá,¹¹ os valores dos programas CHT, CST e de equalização totalizaram CAN\$ 74,6 bilhões distribuídos percentualmente: 54% (CHT), 26,6% (equalização) e 19,4% (CST).

TABELA 1

Canadá: equalização, apoio federal total e alocação *per capita*, por província (2019-2020)

	Equalização (1) (CAN\$ milhões)	Apoio federal total (2) (CAN\$ milhões)	Sem equalização (2 - 1) (CAN\$ milhões)	Alocação <i>per capita</i> (CAN\$)
Ontário ¹	0,00	21.260,00	21.260,00	1.464,00
Colúmbia Britânica	0,00	7.442,00	7.442,00	1.464,00
Alberta	0,00	6.377,00	6.377,00	1.464,00
Saskatchewan	0,00	1.714,00	1.714,00	1.464,00
Terra Nova e Labrador	0,00	767,00	767,00	1.464,00
Quebec	13.124,00	25.554,00	12.430,00	3.010,00
Manitoba	2.255,00	4.257,00	2.002,00	3.114,00
Nova Escócia	2.015,00	3.435,00	1.420,00	3.547,00
Novo Brunswick	2.023,00	3.160,00	1.137,00	4.071,00
Ilha do Príncipe Eduardo	419,00	649,00	230,00	4.131,00
Total	19.836,00	74.615,00	54.779,00	-

Fonte: Departamento de Finanças do Canadá. Disponível em: <<https://bit.ly/3FKeDTy>>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Ontário recebia recursos de equalização a partir do ano fiscal de 2009-2010, a despeito de a receita provincial apresentar índice inferior à média nacional, e passou a não receber a partir de 2019.

As províncias de Manitoba, Nova Escócia, Novo Brunswick e Ilha do Príncipe Eduardo, que apresentam receita fiscal própria *per capita* abaixo da média nacional, compõem, juntamente com o Quebec, o grupo que recebe recursos

11. O cálculo do valor médio do ano fiscal 2019-2020 envolve uma média dos três anos fiscais anteriores, com espaço (*lag*) de dois anos (2017-2018, 2016-2017 e 2015-2016), ponderados em 50%, 25% e 25%, respectivamente (Feehan, 2020, p. 8). Somado ao TFF no valor de CAN\$ 3,95 bilhões, o apoio federal às províncias chega a aproximadamente CAN\$ 78,8 bilhões, com valor *per capita* de CAN\$ 2.098,00. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers/major-federal-transfers.html>>.

do programa de equalização (tabela 1). Os recursos de equalização recebidos pelas províncias afetam o ordenamento do apoio federal sem equalização, particularmente, no Quebec, na Nova Escócia e no Novo Brunswick. A província do Quebec é considerada um caso especial, uma vez que, mesmo apresentando receita própria acima da média, sempre recebe recursos de equalização. Isto é devido ao fato de que, para além de questões culturais e territoriais, os seus índices de renda familiar e PIB situam-se permanentemente abaixo da média nacional, como no caso da Ilha do Príncipe Eduardo, em particular, com os menores valores.

De forma complementar, a política de equalização vigente no Canadá prevê que as províncias com receita pessoal familiar disponível *per capita* acima da média nacional, que é correlacionada positivamente com o PIB *per capita*, não recebam recursos do programa de equalização. Por sua vez, outros programas setoriais de transferências existentes no país (saúde e educação) impactam de forma diferenciada cada província, tornando necessário um tratamento sistêmico de todas as transferências que tratam de equalização entre as províncias (Béland *et al.*, 2017).

Assim, o uso da receita própria provincial no Canadá, como base do programa de equalização, não exclui o uso de outros indicadores (de demanda) na alocação de recursos, a exemplo de produção e da renda provinciais, a despeito das desigualdades entre as províncias serem relativamente baixas. A diferença entre o PIB *per capita* da província mais rica (Alberta) e a mais pobre (Ilha do Príncipe Eduardo) é de 2,2 vezes, enquanto a receita familiar *per capita* desta última província representa 65,2% daquela mais rica, compensada pela alocação *per capita* entre elas (tabela 1).

A título de comparação, no Brasil a diferença entre o PIB *per capita* do estado mais rico (Distrito Federal) e o mais pobre (Maranhão) é de 6,1 vezes. Esta diferença entre São Paulo, o segundo estado mais rico, e o Maranhão é de 3,9 vezes. Ademais, a renda familiar *per capita* do Maranhão é apenas 23,4% da do Distrito Federal e 34,9% da de São Paulo.

Por fim, apesar de o Canadá não aplicar um critério de demanda, as províncias preveem necessidades de despesa para efeito de transferências incondicionais aos municípios, que incluem: tamanho, densidade e crescimento populacional; rede rodoviária; unidades habitacionais; fatores locacionais e de urbanização (população urbana ou rural); e pagamentos de assistência social (Boadway e Shah, 2009).

3.2 O caso australiano

A Austrália é considerada um país-modelo quanto à adoção de um sistema de equalização fiscal integral, mesmo para países desenvolvidos, como o Canadá (Béland *et al.*, 2017). Segundo Coppel (2018, p. 4, tradução nossa), a Austrália “é o único país da OCDE [Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico] que persegue a eliminação completa das disparidades na capacidade fiscal de receita e despesa entre governos subnacionais”.

A Austrália começa a adotar esse sistema no início dos anos 1930, com o estabelecimento da CGC, em 1933. Os critérios específicos consideram aspectos relacionados às diferenças territoriais e às desigualdades socioeconômicas. Segundo Shah (2009, p. 8, tradução nossa), “na Austrália, uma Federação centralizada, o governo federal é constitucionalmente obrigado a adotar políticas diferenciadas regionalmente”.

A Comunidade da Austrália (Commonwealth of Australia) é uma Federação de seis estados (Nova Gales do Sul, Vitória, Austrália Ocidental, Queensland, Austrália Meridional e Tasmânia) e dois territórios (Território da Capital Australiana e Território do Norte). A relativa estabilidade alcançada nas diferenças entre eles, nos anos 1990, tem sido fonte de análise recente, em função do *boom* na indústria de mineração australiana (Coppel, 2018), nos anos 2000. Com isso, o Conselho de Governos Australianos (Council of Australian Governments – COAG) negociou novo acordo intergovernamental, assinado em julho de 2011 (Shah, 2017).

Esse *boom* impacta os recursos do GST, denominado *funding pool*, implantado em 2000, fonte principal de receita do sistema australiano de equalização fiscal horizontal (Horizontal Fiscal Equalization – HFE), para compensar as desigualdades estruturais entre os estados. A Austrália possui apenas 562 municípios ou localidades, não reconhecidos como entes federativos constitucionalmente, o que confere um grau de centralidade bem maior em comparação ao Canadá e, particularmente, ao Brasil.

O sistema de equalização australiano se apoia em duas componentes: de um lado, a capacidade fiscal e, de outro, as necessidades de despesas. O GST busca compensar os diferenciais do custo de provisão de serviços públicos e de infraestrutura entre os estados. A distribuição do recurso do GST procura corrigir os desequilíbrios na receita e na despesa entre a Commonwealth e os estados (vertical) e entre os estados (horizontal). Segundo Copper (2018, p. 6, tradução nossa), a “Austrália tem uma das maiores desigualdades fiscais verticais no mundo, com quase metade das receitas estaduais proveniente do governo federal (Commonwealth)”.

A primeira componente se compara à adotada no Canadá – apesar de contar com diferentes impostos –, baseada nas receitas próprias estaduais, captadas por meio de impostos sobre: folha de pagamento (*payroll tax*), terra (*land tax*) e lucros da indústria mineral (*royalties*).

A segunda componente, de demanda – presente de forma limitada no modelo brasileiro e não adotada no modelo canadense –, trata dos requerimentos de despesa nos estados, baseados em vários *indicadores de demanda e de custos de serviços públicos*, tais como: tamanho populacional; estrutura etária; renda; tamanho da população indígena; nível de fluência em inglês da população; número de beneficiários; tamanho da comunidade e seu isolamento; uso de serviços públicos *versus* bens privados; salário; custo de eletricidade; tamanho da base industrial; e distância rodoviária.

Outra inovação do modelo australiano é a existência de uma comissão, o CGC, que define os critérios para a equalização, não prevista nos dois outros modelos, o canadense e o brasileiro. Diferentemente do Canadá, e de modo semelhante ao Brasil, todos os estados australianos recebem recursos. Porém, os mais ricos recebem-nos abaixo da média, e os menos ricos, acima da média nacional, por meio de critérios e indicadores calculados pelo CGC.

O sistema de equalização australiano é dividido em duas vertentes de propósitos ou pagamentos por parte da Commonwealth:

- General Purpose Payment (GPP), base do GST, pode ser comparado ao FPE no Brasil e ao critério adotado no Canadá; e
- Specific Purpose Payment (SPP), comparável aos fundos setoriais do Brasil (educação, saúde, habitação, transporte etc.) e ao CHT e ao CST canadenses.

O valor transferido para o objetivo de equalização na Austrália é mais de três vezes superior ao do Canadá (comparar tabelas 1 e 2), CAN\$ 64,5 bilhões e CAN\$ 19,8 bilhões, respectivamente, para 2019-2020.¹² Todos os estados australianos recebem recursos (tabela 2), diferentemente do Canadá, porém em proporções distintas, a partir da fórmula de equalização adotada pelo CGC. Os estados de Nova Gales do Sul, Vitória e Queensland, que recebem cerca de dois terços dos recursos de equalização, concentram 78% da população. A Austrália Ocidental recebe a menor parcela estadual, sendo o estado mais rico. O estado da Tasmânia e os territórios da Capital Australiana e do Norte recebem as menores parcelas, mas, com baixa população, alcançam os maiores valores de GST *per capita*.

12. Valores corrigidos pelo câmbio de AU\$ 1,07 = CAN\$ 1,00.

TABELA 2
Distribuição do GST nos estados e nos territórios australianos (2019-2020)

Estado ou território	Parcela recebida em 2019-2020 (%)	Distribuição em 2019-2020 (AU\$ milhões)	População estimada em 2020	GST <i>per capita</i> (AU\$)
Nova Gales do Sul	27,9	19.269	8.164.128	2.360
Vitória	25,7	17.734	6.694.884	2.648
Queensland	21,1	14.558	5.174.437	2.813
Austrália Ocidental	5,4	3.694	2.661.936	1.387
Austrália Meridional	10,1	6.946	1.769.319	3.925
Tasmânia	3,6	2.513	540.569	4.648
Território da Capital Australiana	2,1	1.435	431.114	3.328
Território do Norte	4,1	2.860	245.980	11.626
Total	100,0	69.010	25.682.367	63.150

Fonte: CGC. *Reports for government*. Disponível em: <<https://www.cgc.gov.au/reports-for-government>>. Elaboração do autor.

As mudanças de valores na parcela e, conseqüentemente, dos valores distribuídos dependem de mudanças nas condições estaduais, revisões de dados e introdução de novos arranjos (Austrália, 2018). Em suma, os seis elementos do desenho adotado no programa de equalização australiano consideram elementos mais flexíveis legalmente, porém mais complexos e centralizadores na estrutura:

- fonte de financiamento: proveniente do GST, que no Brasil corresponderia ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS, de competência estadual) mais o Imposto Sobre Serviços (ISS, municipal);
- grau de equalização: os governos estaduais recebem recursos do governo federal de forma a que os estados realizem o mesmo esforço de arrecadação e ofereçam padrões semelhantes de serviços públicos, como no Canadá;
- estrutura das transferências: realizada pelo governo federal via CGC;
- desenho do programa: baseado na capacidade fiscal dos estados (*fiscal capacity approach*), nas necessidades sociais (*needs-based approach*) e nos custos de provisão dos serviços públicos;
- estrutura de governança: o governo federal, mesmo não sendo obrigado, segue as recomendações anuais do CGC, que define a alocação do GST aos estados, incluindo a componente de equalização; e
- formato legal: não constitucionalizada; mais flexível do que no Canadá e no Brasil.

4 EQUALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL À LUZ DOS MODELOS CANADENSE E AUSTRALIANO

A equalização fiscal no Brasil, assim como no Canadá e na Austrália, envolve transferência não condicional de recursos do governo federal aos estados para mitigar problemas socioeconômicos no território.¹³ As desigualdades socioeconômicas e as heterogeneidades de infraestrutura entre os estados no Brasil são, porém, muito mais extensas e profundas do que naqueles dois países, requerendo a aplicação de um modelo de equalização adequado à realidade brasileira.

A incompatibilidade entre os recursos disponíveis e as responsabilidades constitucionais e legais na provisão de bens e serviços públicos pelos estados brasileiros conduz à necessidade de estruturação de um sistema de equalização fiscal compatível. O principal instrumento de transferências de recursos fiscais pelo governo federal aos estados brasileiros, o FPE, foi criado nos anos 1960, pelo art. 21 da Emenda Constitucional (EC) nº 18, de 1º de dezembro de 1965, cerca de dez anos após o Canadá e trinta anos após a Austrália. A regulamentação ocorre no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), nos arts. de 88 a 90, com início de repasse a partir de 1967.

A CF/1988 ratifica o FPE¹⁴ nos moldes atuais, definindo, como critérios para a distribuição de recursos, os indicadores estaduais de população total e de renda domiciliar *per capita* (Brasil, 1988).¹⁵ Ou seja, trata-se de um mecanismo de equalização de capacidade fiscal estadual vertical, com repasse de recursos federais aos estados, incorporando um elemento de equalização horizontal, baseado em dois critérios de demanda, considerando as diferenças populacionais e de renda domiciliar *per capita* entre os estados. Contudo, uma vez que o FPE não é condicional, não há garantia de que os estados utilizam os recursos da mesma forma que um gasto direto do governo federal com objetivo de redução das desigualdades socioeconômicas entre os estados.

Diferentemente da partilha das receitas totais, nos casos canadense e australiano, os recursos parciais¹⁶ de arrecadação federal (IR e IPI) partilhados complementam a *receita fiscal própria estadual*, baseada principalmente no ICMS e no Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), conforme o

13. Na Austrália, os movimentos de secessão acontecem no Oeste, enquanto no Canadá o movimento secessionista acontece em Quebec. No Brasil, mencionem-se as fortes desigualdades entre os estados.

14. Repasses aos municípios via FPM não são previstos nos outros dois países e por isso não são considerados neste estudo, apesar de o método aplicado valer para eles, também.

15. Até 2006, era usada a renda *per capita* estadual. Só esta mudança teve impacto forte, especialmente, entre estados das regiões Norte e Nordeste. Por exemplo, o Amazonas, com renda *per capita* maior no conjunto regional, passou a receber mais no critério de renda domiciliar *per capita*, acima apenas de Piauí, Pará, Alagoas e Maranhão. O contrário ocorre, por exemplo, com o Rio Grande do Norte, com renda domiciliar *per capita* alta, mas renda *per capita* baixa.

16. No Brasil, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) não entra no FPE, criando tensões federativas sobre o grau de autonomia na criação de impostos sem partilha federativa.

art. 155, da CF/1988. A compatibilidade entre a capacidade fiscal *disponível* pelos estados para a provisão de bens e serviços públicos adequados às necessidades sociais compreende objetivo semelhante aos níveis provinciais ou estaduais dos outros dois países de referência. No Brasil, porém, o cálculo do repasse não tem relação com a capacidade *própria* estadual, critério considerado relevante no processo de equalização dos outros dois países em função do seu *caráter estrutural*.

O art. 159, inciso I, alínea *a*, da CF/1988 determina que a fonte de financiamento do FPE consiste de 21,5% da receita federal arrecadada com o IR e o IPI, já que o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), aplicado nos países referenciais, equivale ao ICMS nacional, sob controle dos estados, com divergências de alíquotas e subsídios tributários, ensejando uma “guerra fiscal” entre eles.

As transferências para o FPE e o FPM previstas na CF/1988 são reguladas por critérios previstos na Lei Complementar (LC) nº 62/1989, que vigoraram até 31 de dezembro de 2015, considerada um retrocesso em relação ao modelo original, dos anos 1960 (Prado, 2010). Decisão do STF, de 2010, considerou inconstitucionais diversos dispositivos da LC nº 62/1989, congelando os critérios previstos na Constituição. A partir de 1º de janeiro de 2016, passaram a vigorar os critérios da LC nº 143/2013, em que os valores de 2015 são corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE) e por 75% da variação do PIB nos dois anos anteriores.

Os coeficientes de cada estado calculados pelo TCU para a distribuição do FPE, congelados desde 1989, não refletem, contudo, as dinâmicas populacionais e do nível de renda local, e muito menos as condições estruturais dos estados, o que explica parte das deficiências quanto ao propósito constitucional de equalização socioeconômica a ser alcançada. A partir de 2016, passa a vigorar o novo regramento, com critérios de atualização anual e alteração do segundo indicador para rendimento domiciliar *per capita*, em vez da renda *per capita* estadual, mas sem mudar o desenho do FPE, que mantém as distorções e as deficiências originais.

Uma maneira não convencional de tratar as transferências consiste em considerar cada cidadão no país dispondo de maior capacidade de despesa, com um recurso adicional à sua renda *pessoal*, que depende da *estrutura socioeconômica* do local de residência (emprego, salário, custo de vida etc.). É como considerar cada indivíduo no país recebendo uma mesma parcela *per capita* de recurso (relação direta com o indicador populacional), ponderada por seu nível de renda individual (relação inversa com o indicador de rendimento domiciliar *per capita*). A *equalização* ocorre com a convergência das diferentes rendas pessoais para uma renda média nacional, após as transferências. Mas, a maior capacidade de despesa com a renda pessoal *disponível*, pós-transferência, depende, também, da *estrutura socioeconômica local*, dado o custo dos bens e dos serviços acessíveis, entre outros fatores.

A forma tradicional de tratar as transferências federais aos estados compreende considerar o estoque populacional e o nível da renda domiciliar *per capita* locais – o primeiro diretamente, e o segundo, inversamente. Note-se que o FPE não tem como *objetivo* uma equalização populacional entre os estados, tratando-se somente de um parâmetro de quanto cada estado recebe dada a quantidade (estoque) de pessoas que vivem, trabalham e consomem naquele estado. Não há mecanismos de controle sobre os fluxos populacionais (migração), a estrutura etária e o crescimento vegetativo estadual, nem há relação com as estruturas socioeconômicas, mesmo sabendo-se das suas correlações com a renda pessoal e local.

No caso da renda domiciliar *per capita*, diferentemente, o FPE procura levar a uma equalização estadual, em virtude do *objetivo* constitucional de redução das desigualdades socioeconômicas (pessoais) entre os estados. Trata-se de um elemento de natureza estrutural, na medida em que o rendimento domiciliar *per capita* possui correlação direta com a produção, o emprego e a renda, que constituem fontes diretas da arrecadação tributária (capacidade fiscal) *própria* estadual e, também, federal.

Quanto aos parâmetros para o cálculo dos coeficientes das transferências,¹⁷ os estados se enquadram em quatro situações possíveis (figura 1), em relação à média nacional de renda mensal domiciliar *per capita* (R\$ 1.380,00) e de população estadual (7,9 milhões de pessoas):

- situação 1: população e rendimento domiciliar *per capita* superiores à média nacional;
- situação 2: população e rendimento domiciliar *per capita* inferiores à média nacional;
- situação 3: população abaixo da média nacional e rendimento domiciliar *per capita* acima da média nacional; e
- situação 4: população acima da média nacional e rendimento domiciliar *per capita* abaixo da média nacional.

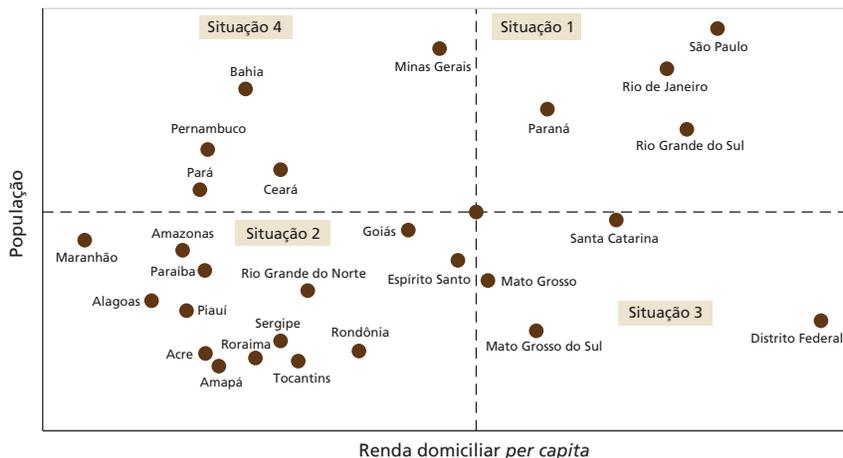
Considerem-se dois casos extremos (situações 1 e 2): o primeiro reflete uma situação socioeconômica relativamente privilegiada se comparada à do segundo. O critério adotado para as transferências, considerando o diferencial populacional ponderado pelo diferencial de renda *per capita* entre dois estados (por exemplo, São Paulo e Maranhão, nas situações 1 e 2, respectivamente), não equivale a dar condições a uma equalização socioeconômica entre eles, mesmo restrita, no caso, à renda domiciliar *per capita*. Neste caso, poderia se falar de uma busca de

17. O cálculo dos coeficientes estaduais do FPE para 2020, definido na Decisão Normativa TCU nº 175/2019, bem como o cálculo para os demais anos, definido a partir dos valores dos dois parâmetros disponíveis pelo IBGE, podem ser encontrados em: <<https://portal.tcu.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>.

convergência para a renda média nacional, a partir do diferencial das rendas domiciliares *per capita* estaduais em relação a ela. Porém, o FPE apenas complementa as capacidades fiscais próprias estaduais, que, em última instância, refletem as diferentes estruturas socioeconômicas locais.

FIGURA 1

Brasil: população e renda domiciliar mensal *per capita* – situações dos estados em relação à média nacional (2020)



Fonte: IBGE.

Elaboração do autor.

Obs.: A bola localizada no centro dos eixos representa a média populacional pela média domiciliar *per capita* do Brasil.

A composição das quatro situações pouco se alterou ao longo do tempo, como demonstrado adiante, dando apoio às críticas aos modelos competitivos e de clubes (Boadway e Shah, 2009), tratados na seção 2. Isto sugere o baixo impacto do FPE nas situações estruturais dos estados perante problemas socioeconômicos sistêmicos, comprometendo os objetivos constitucionais desejados.

A receita fiscal estadual afeta diretamente muito pouco a renda individual, ao proporcionar pagamentos de salários dos funcionários públicos ou de benefícios previdenciários e assistenciais, por exemplo. A despesa pública afeta indiretamente e de maneira limitada, ainda, as estruturas socioeconômicas estaduais, com o uso da capacidade fiscal *disponível*, após todas as transferências realizadas, na provisão de bens e serviços públicos que atendam às necessidades socioeconômicas locais.

Nos casos canadense e australiano, o critério de equalização da capacidade própria fiscal reflete o caráter estrutural provincial ou estadual. No caso brasileiro, os critérios de população e de renda individual não promovem uma equalização fiscal ou socioeconômica entre os estados, apenas compensam de maneira restrita as capacidades *próprias* dos estados via transferências parciais.

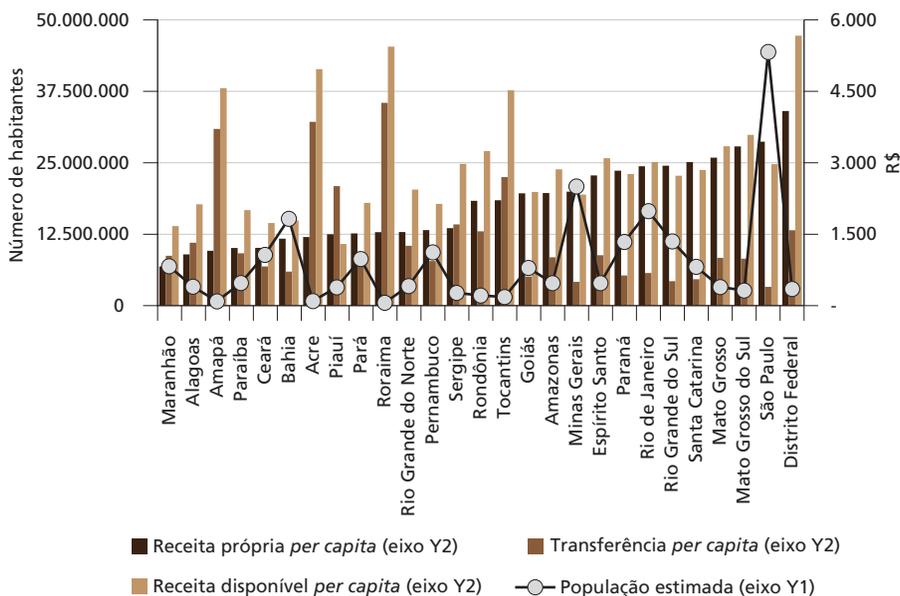
O efeito equalizador via FPE refere-se apenas ao montante específico de recurso adicional – proveniente do IPI e do IR, e tendo como parâmetros o tamanho populacional e a renda domiciliar – transferido à capacidade fiscal *própria* estadual. Oriunda do ICMS e do IPVA, a capacidade fiscal própria dos estados depende das condições socioeconômicas e infraestruturais locais. Ademais, o fluxo populacional e a produtividade – refletida na renda individual – são afetados por estas condições.

Os parâmetros do FPE consideram o *estoque* populacional ponderado por um nível médio estático de rendimento individual, representando muito pouco da estrutura e da dinâmica das realidades socioeconômicas estaduais. Os recursos transferidos com base nos dois indicadores não permitem equalizar as capacidades fiscais entre os estados. Assim, o objetivo do FPE de reduzir as diferenças socioeconômicas estaduais fica comprometido, ao não levar em conta as capacidades fiscais disponíveis e as condições socioeconômicas estruturais de produção, emprego e renda locais.

Diante disso, e considerando o ano da transição (2015) entre as duas LCs (LC nº 62/1989 e LC nº 143/2013), uma constatação preliminar confirma, com algumas ponderações, que as transferências *per capita* apresentam um padrão *inverso* em relação à população estadual (gráfico 1), coerente com a regra de proporcionalidade direta, mas não necessariamente isento de distorções.

GRÁFICO 1

Brasil: população, receita própria, transferências do FPE e receita disponível *per capita*, por estado (2015)



Fontes: IBGE e STN.

Estados pouco populosos da região Norte (Rondônia, Acre, Roraima, Amapá e Tocantins) recebem recursos de transferências *per capita* muito acima de outros estados mais populosos na mesma região (Pará e Amazonas). No Nordeste, Alagoas, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí e Paraíba recebem mais recursos *per capita* do que estados mais populosos (Maranhão, Ceará, Bahia e Pernambuco). No Centro-Oeste, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul recebem mais do que Goiás, enquanto o Espírito Santo e o Rio de Janeiro, no Sudeste, recebem mais do que São Paulo e Minas Gerais. Na região Sul, Santa Catarina recebe mais do que o Paraná e o Rio Grande do Sul.

Essa distorção não é corrigida apenas considerando as rendas domiciliares *per capita*, mas os diferentes *custos de provisão* dos serviços públicos, dado o baixo congestionamento (escala)¹⁸ em estados pouco populosos e a alta demanda por infraestrutura socioeconômica nos estados na situação 2 (figura 1). Isto dá suporte à construção de *arranjos federativos* entre governo federal, estados e municípios, como consórcios públicos, no intuito de reduzir os custos de provisão (Mendes, 2013).

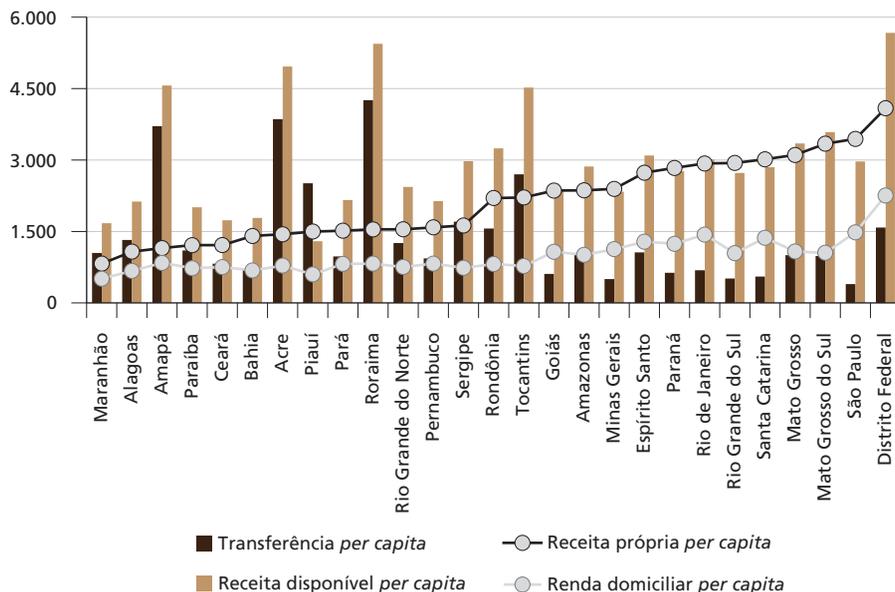
Contudo, o que chama mais atenção é a baixa correlação entre o comportamento das transferências e das receitas *próprias* (em padrão crescente, no gráfico 1 e nos demais) e, especialmente, *disponíveis* estaduais. As transferências compensam, apenas em parte, as deficiências nas receitas próprias (capacidades fiscais) dos seguintes estados: Maranhão, Alagoas, Amapá, Piauí, Roraima, Sergipe e Tocantins. Porém, elas compensam a *disponibilidade* de receita apenas nos estados nortistas (Amapá, Acre, Roraima e Tocantins) e em Sergipe.

O FPE atua como fator compensador, mas não a ponto de equalizar as diferentes receitas próprias e disponíveis estaduais. No entanto, as maiores distorções estão associadas ao padrão de rendimento domiciliar *per capita* (gráfico 2), e não ao fator populacional.

18. O efeito de congestionamento consiste em um processo de acúmulo de pessoas e atividades econômicas, gerando economias de escala. No extremo, o alto congestionamento gera deseconomias de escala.

GRÁFICO 2

Brasil: receita própria, receita disponível, transferências do FPE e renda domiciliar *per capita*, por estado (2015)
(Em R\$)



Fonte: IBGE e STN.

O papel equalizador do FPE é limitado ao peso do critério de renda domiciliar nas receitas próprias estaduais, que apresentam enormes distorções e não consideram as imensas diferenças socioeconômicas e estruturais locais. No Norte, com rendas domiciliares semelhantes entre os estados, exceto o Amazonas, alguns estados (Amapá, Acre, Roraima e Tocantins) recebem bem mais transferências do que o Pará (maior população) e Rondônia (segundo com maior renda *per capita*). No Nordeste, o Maranhão tem a menor renda domiciliar *per capita* e recebe menos transferências *per capita* do que Alagoas, a Paraíba, o Piauí, o Rio Grande do Norte e Sergipe, mesmo com população inferior apenas às da Bahia, do Ceará e de Pernambuco. No Centro-Oeste, Goiás recebe menos, a despeito de ter renda *per capita* semelhante às de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e muito inferior à do Distrito Federal. Este detém a maior renda domiciliar *per capita* do país e recebe mais transferências¹⁹ do que todos os outros estados, exceto o Amapá, o Acre, o Piauí, Roraima e o Tocantins. Na região Sudeste, Minas Gerais, com a menor renda *per capita*, recebe mais apenas do que São Paulo. Finalmente, no Sul,

19. O Distrito Federal conta com recursos do FPE e do FPM, o que aumenta sua desproporcionalidade.

o Rio Grande do Sul recebe o menor nível de transferências, apesar de ter a menor renda *per capita* da região.

Isso explica em parte a dificuldade de o FPE atingir seu *objetivo* de redução das desigualdades socioeconômicas estaduais, dado o pouco espaço para os investimentos. As transferências adicionadas às capacidades *próprias* dos estados afetam pouco a *disponibilidade* de recursos capazes de compensar os custos, considerados no modelo australiano, para a provisão adequada de bens e serviços públicos compatíveis com as necessidades socioeconômicas locais e, particularmente, com os investimentos infraestruturais fundamentais.

Considere-se o caso do Maranhão, com os menores valores de rendimento domiciliar, receita própria e receita disponível, em termos *per capita*. Mesmo com população superior à de vários estados, o valor do FPE *per capita* do Maranhão é inferior ao de todos os estados do Norte e do Nordeste, excetuando-se o Pará, o Amazonas, a Bahia, o Ceará e Pernambuco, os mais desenvolvidos nas duas regiões. A despeito da compensação realizada pelas transferências nas receitas próprias, o Maranhão continua com baixa disponibilidade de receita – apenas acima do Piauí, outro estado com forte deficiência estrutural –, mesmo tendo o menor rendimento domiciliar *per capita*.

De forma geral, as receitas próprias e, após as transferências, as receitas disponíveis dos estados mais ricos nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul são maiores que as dos estados mais pobres do país. No caso das receitas disponíveis, em particular, as exceções são os estados do Amapá, do Acre, de Roraima e do Tocantins, devido aos valores recebidos de transferências *per capita*, desproporcionalmente volumosos em relação ao verificado no restante do país.

Considerando-se a relação entre o FPE e o rendimento domiciliar *per capita*, no período 2014-2017 (gráfico 3), o crescimento do rendimento médio nacional, entre o primeiro e o último ano, foi de R\$ 920,00 para R\$ 1.110,00, observado juntamente com o crescimento da distância entre os rendimentos do estado mais rico (Distrito Federal) e do mais pobre (Maranhão), de R\$ 1.594,00, em 2014, para R\$ 1.951,00, em 2017. Isto ocorre a despeito do crescimento muito superior no repasse do FPE *per capita* aos estados considerados mais pobres, neste período de: i) crise política – entre as eleições presidenciais, em 2014, e o *impeachment* da presidente da República, em 2016; ii) turbulências sociais e jurídicas – manifestações populares e Operação Lava Jato contra a corrupção; e iii) resultados econômicos negativos, com o Brasil perdendo o grau de investimento, em 2015, e obtendo crescimento do PIB pífio (0,5%, em 2014, e 1,3%, em 2017) ou negativo (-3,6%, em 2015, e -3,3%, em 2016).

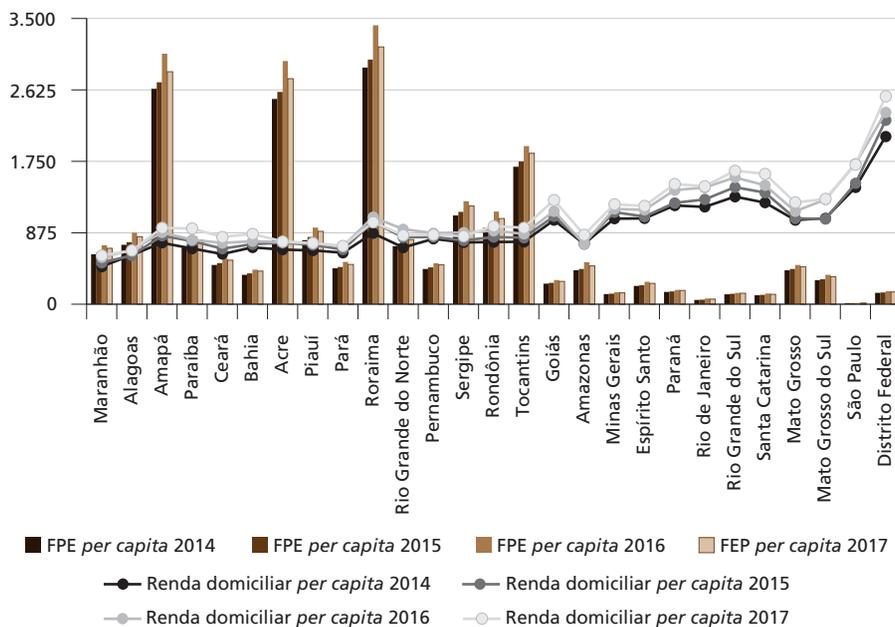
Outros resultados negativos na evolução dos rendimentos estão relacionados a alguns fatores, conforme resumido adiante.

- 1) Crescimento da variação anual de rendimento médio, que foi de R\$ 47,00, entre 2014 e 2015, e R\$ 79,00, entre 2015 e 2016, caindo para R\$ 64,00 entre 2016 e 2017.
- 2) Rendimento do estado mais pobre em relação à média, que subiu de 50,1%, em 2014, para 54,1%, caindo em 2017 para 53,8%. Em contrapartida, a parcela do rendimento do estado mais rico em relação à média, que caiu um pouco em 2016, para 221,2%, chegou a 229,5% em 2017.
- 3) Porcentagem de rendimento entre o estado mais rico e o mais pobre, que aumentou de 22,4%, em 2014, para 24,5%, em 2016, caindo para 23,4%, em 2017.

GRÁFICO 3

Brasil: FPE e renda domiciliar, por estado (2014-2017)

(Em R\$ per capita)



Fonte: IBGE e STN.

Esses resultados demonstram, primeiramente, a extrema desigualdade de rendimento domiciliar *per capita* entre os estados, revelando a baixa correlação causal entre, de um lado, as transferências efetuadas no modelo atual e, de outro, as capacidades fiscais estaduais e as estruturas socioeconômicas locais.

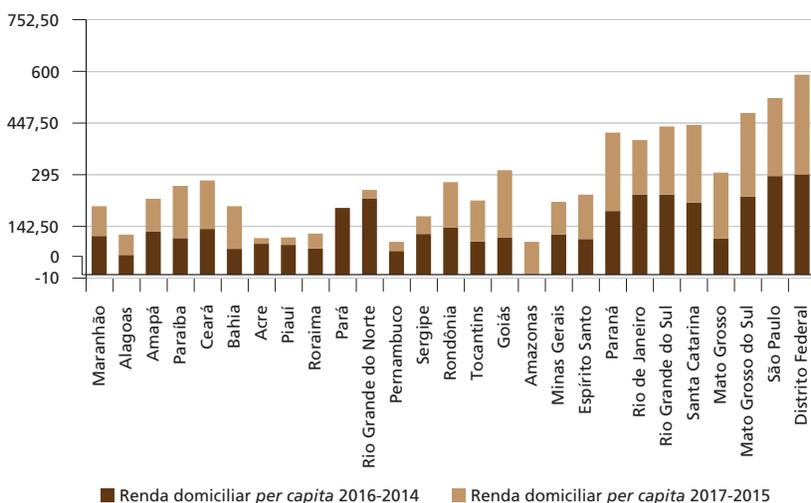
Considera-se particularmente relevante o comportamento da receita *disponível* dos estados, que envolve, em adição à receita própria, outros tipos de transferências, além das obrigatórias e não condicionais (transferências voluntárias, discricionárias e recursos de fundos, para saúde e educação, por exemplo). Note-se, em 2017, uma queda no repasse do FPE *per capita* aos estados, refletindo a recessão econômica e a queda na arrecadação do IR e do IPI. O mesmo ocorreu na arrecadação própria estadual, mais vinculada aos impostos associados ao comportamento do mercado consumidor (ICMS e IPVA) do que propriamente ao da estrutura produtiva, do emprego e da renda local.

Ao dotarem-se os estados de capacidades fiscais compatíveis com uma ação pública adequada às necessidades socioeconômicas locais, espera-se que, independentemente dos ciclos econômicos, a provisão de bens e serviços públicos crie condições socioeconômicas estaduais convergentes. Assim, a capacidade fiscal disponível para a provisão de bens e serviços públicos deve ser compatível com as preferências, as necessidades ou as demandas heterogêneas por bens públicos entre os estados brasileiros.

Para compreender melhor algumas dessas distorções nos fatores metodológicos do cálculo dos índices, adotado pelo TCU como base para as transferências estaduais, considerem-se os dados de rendimento domiciliar *per capita* (gráfico 4). O indicador de rendimento adotado para a transferência de recursos em um determinado ano t é definido no ano anterior ($t - 1$), com base em dados de dois anos antes ($t - 3$). Assim, o rendimento domiciliar *per capita* estadual em 2015 é o parâmetro para o cálculo, em 2017, dos índices a serem adotados para a transferência de recursos para 2018.

GRÁFICO 4

Brasil: renda domiciliar *per capita* efetiva, por estado (2016-2014 e 2017-2015)
(Em R\$)

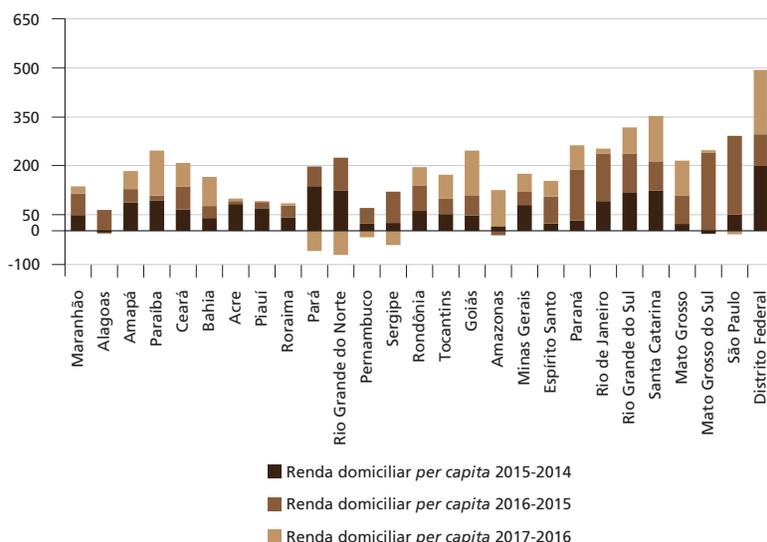


A diferença entre o rendimento domiciliar *per capita* efetivo no ano referencial ($t - 3$) e no ano-base ($t - 1$) mostra as fortes variações entre os estados, cujas diferenças provocam efeitos semelhantes na alocação de recursos via transferências aos estados. Tomando como exemplo o estado do Rio Grande do Norte, a definição do seu indicador para as transferências a serem recebidas pelo estado, em 2017, calculado em 2016 (tendo como referência o ano de 2014), apresenta uma diferença de mais de R\$ 223,00, enquanto o indicador para 2018, definido em 2017 com base em 2015, apresentou uma diferença de apenas R\$ 26,00. Esta defasagem tem impacto direto no cálculo do índice e promove uma alta volatilidade nos recursos repassados, dependendo da dinâmica efetiva da renda domiciliar *per capita*, afetada por diversos outros fatores, como o nível de emprego.

A variação anual do rendimento domiciliar *per capita* (gráfico 5) mostra um quadro de deterioração nas desigualdades de renda familiar entre os estados, dados os diferenciais maiores de crescimento nos estados mais ricos, a despeito do comportamento das transferências.

Enquanto o Maranhão apresenta incremento na renda domiciliar de R\$ 48,00 entre 2014 e 2015, de R\$ 66,00 entre 2015 e 2016 e de R\$ 22,00 entre 2016 e 2017, o Distrito Federal varia, nos mesmos períodos, R\$ 199,00, R\$ 97,00 e R\$ 197,00. Uma forma de amenizar estas distorções seria adotar ajustes regulares entre os índices calculados, com base no comportamento passado, corrigidos pelos valores *efetivos*. Isto seria possível com revisões de critérios a cada quatro ou cinco anos.

GRÁFICO 5
Brasil: variação anual da renda domiciliar *per capita*, por estado (2014-2017)
(Em R\$)



Fonte: IBGE.

Os elementos limitados de demanda do modelo brasileiro consideram apenas os valores anuais absolutos dos dois indicadores. Não se preveem indicadores relativos – de comparação entre estados – nem revisões periódicas que considerem as diferentes dinâmicas socioeconômicas estaduais, fundamentais no contexto de profundas desigualdades entre os estados brasileiros. Tampouco são considerados aspectos estruturais intrínsecos aos critérios usados, relevantes para a adequada provisão de serviços públicos, tais como: estrutura etária da população; grau de escolaridade; nível de consumo de bens privados; estrutura de emprego local; e os tipos e os custos dos serviços públicos demandados.

Os resultados anteriores mostram que os parâmetros de demanda adotados pelo Brasil não são suficientes para alcançar a equalização das capacidades fiscais próprias e disponíveis dos estados e, muito menos, a redução das suas diferenças socioeconômicas. Critérios semelhantes aos utilizados pelo Canadá e pela Austrália, visando equilibrar as capacidades próprias fiscais dos estados e, no último caso, as necessidades de despesas, podem ser adaptados ao caso brasileiro, considerando a receita própria ou, especialmente, a receita disponível como base para a equalização fiscal nacional.

Às capacidades fiscais disponíveis díspares correspondem níveis estaduais de despesa *per capita* também desiguais, indicando a incompatibilidade entre as demandas sociais e as ofertas de serviços públicos locais, ambas heterogêneas e desiguais (Mendes, 2013). Os modelos canadense e australiano, ao conterem elementos de equalização prevendo tais objetivos de compatibilização integral, de caráter estrutural, podem servir de referência ao aprimoramento do modelo brasileiro.

Um sistema ideal de equalização deve conter uma *visão sistêmica* das capacidades fiscais estaduais, apresentada pelos dois países referenciais, sendo particularmente importante no caso brasileiro, tendo em vista as grandes diferenças nas estruturas socioprodutivas estaduais, as fortes distorções nas transferências constitucionais, bem como os diferentes critérios e impactos de outros instrumentos de repasses de recursos aos estados (voluntários e de fundos setoriais, por exemplo).

As transferências de fundo a fundo aos estados no financiamento das ações em educação e saúde tomam como referência a receita tributária própria e os recursos de transferências de impostos. É o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)²⁰ e do Fundo Nacional de Saúde (FNS). Não é difícil perceber o entrelaçamento entre as desigualdades territoriais e as discrepâncias nas

20. A EC nº 53/2006 substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (Fundef) pelo Fundeb, cuja fonte de recursos incorporou novas transferências obrigatórias, mantendo todas as anteriores, inclusive o FPE. Esta emenda foi regulamentada pela Medida Provisória nº 339/2006, e os descontos correspondentes efetivados a partir de janeiro de 2007. A Medida Provisória foi transformada na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Atualmente, a dedução do FPE para o Fundeb é de 20% do valor do repasse.

capacidades fiscais dos estados para proverem serviços públicos nestas áreas compatíveis com suas demandas sociais específicas.

As assimetrias nos orçamentos estaduais terminam impactando a distribuição de transferências para setores específicos, como a educação, visto que parte delas corresponde ao Fundeb, calculado por estado em razão da vinculação da receita de impostos e de transferências. A situação é amenizada pela complementação dada pela União, que transfere recursos aos estados que não atingirem um piso mínimo de recursos para a educação estabelecido nacionalmente.

Outro problema é um potencial recuo dos repasses voltados ao custeio de programas ligados a investimentos naquelas áreas de educação e saúde, mas, também, em saneamento, habitação, infraestrutura urbana etc. Programas de investimento nestas áreas são os mais sensíveis aos cortes orçamentários, justamente aqueles que poderiam contribuir de maneira mais incisiva para a redução nas disparidades territoriais quanto ao grau de desenvolvimento socioeconômico dos estados.

O Brasil vem adiando a transição para um modelo mais adequado – sistêmico e estrutural – de equalização fiscal para os estados, em parte devido ao debate sobre uma reforma tributária ampla, alterando as fontes de financiamento das transferências, e em parte devido ao receio dos estados de perdas tributárias associadas a qualquer tipo de mudança tributária. Assim, o país vive em uma encruzilhada quanto à necessária reforma (Mendes, 2021) do principal mecanismo de equalização fiscal para os estados (FPE): todos querem mudar o sistema, mas todos resistem a mudar.

A revisão nos critérios de partilha das transferências intergovernamentais é um passo necessário em direção à equalização da capacidade fiscal dos estados, mas a própria institucionalidade é sujeita a muitas controvérsias. O STF exigiu mudanças nos coeficientes de repartição do FPE, calculados pelo TCU, após julgar que os critérios então vigentes eram inconstitucionais, uma vez que falhavam em compensar as unidades economicamente frágeis. A mudança promovida por conta desta determinação, em 2015, não alcança resultados práticos até hoje. Esta pode ser, também, a oportunidade de rever a *institucionalidade* do instrumento, na direção da criação de uma comissão nacional semelhante às existentes na Austrália e no Canadá, capaz de rever sistematicamente o desenho, a aplicação e os resultados do sistema de equalização do país.

Cabe ressaltar que os principais fluxos de recursos do governo federal para os estados e municípios não foram incorporados ao “teto de gastos” (EC nº 95/2016):²¹ repasses por repartição de receita (como o FPE); repartição da

21. A EC nº 95/2016 implanta o Novo Regime Fiscal com um teto para as despesas primárias da União a ser observado durante vinte anos, com base nos gastos de 2016, reajustado anualmente pelo IPCA/IBGE, para garantir a sustentabilidade da dívida pública federal.

contribuição do salário-educação; complementação da União ao Fundeb; fundo constitucional do Distrito Federal; e compensações financeiras pela produção e exploração de petróleo e gás natural, recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais. Isto constitui vantagem aos governos estaduais, que não sofrem contingenciamento destes recursos.

Contudo, é preciso considerar os impactos da EC nº 95/2016 nas transferências por repartição de receita para os estados e os municípios não computadas no teto dos gastos. À medida que o PIB nacional volte a crescer de maneira sustentável e a arrecadação do IPI e do IR responda positivamente a este movimento, as esferas subnacionais obteriam ganhos de receita. Mas, o contrário pode, também, acontecer. Uma parcela dos dispêndios com saúde e educação estaria protegida pela vinculação das receitas, mas o custeio destas áreas depende de repasses do governo federal, particularmente nas regiões mais carentes. Havendo queda dos repasses, em razão do teto de gastos, tem-se o risco de desorganização das redes públicas de prestação de serviços locais.

Os impactos do Novo Regime Fiscal instituído pela EC nº 95/2016 estão sujeitos a discussões, ainda, mas os efeitos sobre o crescimento e os indicadores socioeconômicos são importantes no contexto dos estados e das transferências federais, em particular do FPE. Sem reformas nestes instrumentos compensatórios e na reversão de despesas obrigatórias, o ajuste recairá principalmente sobre os investimentos públicos, reduzindo o alcance de redução das desigualdades socioeconômicas estaduais. Levando-se em conta que os estados e os municípios menos desenvolvidos têm pouca capacidade de contribuir nesta matéria, a queda dos investimentos federais não tende a ser compensada por estas esferas de governo. Não havendo compensação em investimentos por parte do setor privado, também, como reverter o quadro recessivo nacional atual de maneira sustentável?

5 CONCLUSÃO

As funções estatais envolvem aspectos alocativos, distributivos, estabilizadores e reguladores. A teoria do federalismo fiscal e das finanças públicas discute cada um destes aspectos no sentido de definir os papéis, as responsabilidades e as condições necessárias para que cada nível de governo – federal, estadual e municipal – compatibilize as capacidades de recursos disponíveis com as necessidades e as demandas sociais específicas por bens e serviços públicos.

O instrumento de transferência de recursos fiscais do governo federal brasileiro aos estados não promove equalização fiscal como os modelos canadense e australiano, que podem ser adaptados ao caso nacional. As transferências afetam as capacidades fiscais próprias e disponíveis estaduais, nem sempre compatíveis com as necessidades sociais e os custos de provisão de bens e serviços públicos.

A implantação de um modelo de equalização fiscal no país envolve uma revisão das características básicas do mecanismo atual, em comparação aos dois países referenciais. As fontes de financiamento dos instrumentos adotados são distintas, mas prevalece o fundamento de que não apenas repasses obrigatórios de recursos federais compensam as capacidades fiscais próprias estaduais. O grau de equalização perseguido pelo instrumento depende, no lado da oferta, da capacidade fiscal disponível dos estados em prover bens e serviços públicos de padrão nacional e, no lado da demanda, do uso do recurso público para atender às necessidades socioeconômicas específicas locais.

O restrito modelo brasileiro, com dois indicadores de demanda – população e rendimento domiciliar *per capita* –, ignora que os recursos transferidos atuam apenas como fator complementar das capacidades fiscais próprias estaduais. O modelo confunde o desenho do instrumento (critérios) com o objetivo de um mecanismo de equalização. As diferentes capacidades fiscais próprias e disponíveis dos estados brasileiros são dependentes das diferentes estruturas produtivas estaduais, que, por sua vez, refletem-se nos parâmetros populacionais e de rendimento domiciliar *per capita* estadual.

Mesmo que o *objetivo* do FPE fosse equalizar apenas os rendimentos domiciliares *per capita* estaduais, as diferentes capacidades fiscais próprias e disponíveis dependem das condições socioeconômicas e infraestruturais locais. Os recursos disponíveis estaduais, que incluem o FPE, para a provisão de bens e serviços públicos precisam tratar de dois fatores: de demanda (necessidade social) e de oferta (capacidade fiscal).

Isso fica mais patente, ainda, em relação às receitas *disponíveis* dos estados, que constituem o saldo final de recursos recebidos e distribuídos pelos e para os estados, incluindo outras transferências voluntárias, discricionárias e para as áreas de saúde e educação. No caso brasileiro, a adoção de um critério de equalização levando em conta os recursos disponíveis, em vez das receitas próprias dos estados, como nos moldes canadenses e australianos, permitiria uma adequação mais simples e direta das capacidades fiscais dos estados para dotá-los, inicialmente, de condições de recursos compatíveis com as condições socioeconômicas locais. Ao mesmo tempo, os custos de provisão, no modelo australiano, tendem a ser maiores em estados mais pobres e menos populosos, perante a falta de estrutura e de escala econômica (congestionamento) necessárias à melhor oferta de bens e serviços públicos.

A capacidade fiscal própria dos estados depende do ICMS e do IPVA, que estão mais associados ao mercado consumidor do que às suas estruturas produtivas. A capacidade fiscal própria das províncias no Canadá tem como base a arrecadação de impostos sobre a renda e a produção industrial pelos próprios estados.

No Canadá, esta arrecadação incide sobre uma estrutura de produção e renda já em níveis convergentes ou, pelo menos, não tão desiguais quanto no Brasil. No caso australiano, o IPVA é semelhante ao ICMS brasileiro. Este tributo, no Brasil, é o foco da guerra fiscal entre os estados e tem impacto diferenciado nas capacidades fiscais próprias estaduais. As receitas do governo federal brasileiro sobre a renda (IR) e a produção industrial (IPI), em grande parte provenientes de estados mais ricos, dependem da estrutura produtiva e de seu reflexo na renda das famílias.

Por fim, a institucionalidade na *governança* do sistema de equalização é quase nula no caso brasileiro, com os modelos canadense (fóruns entre governos federal e provinciais) e australiano (CGC) podendo servir de referência para a criação de uma comissão nacional bipartite (União e estados) ou mesmo tripartite (mais os municípios), na linha do que ocorre no Sistema Único de Saúde (SUS). Arranjos federativos e institucionais, tais como os consórcios públicos, possibilitam reunir recursos de diferentes entes que sejam adequados à oferta de bens e serviços públicos compartilhados e compatíveis com as condições socioeconômicas e de infraestrutura das produções locais conjuntas, no território ampliado.

É mais do que patente a necessidade de transformar a alocação de recursos fiscais entre os estados brasileiros em um *sistema de equalização fiscal*, adaptando algumas regras e critérios flexíveis previstos nos modelos australiano e canadense. A transição a um novo modelo nacional de equalização, como tratado aqui, exigiria um difícil acordo político e uma implantação ao longo do tempo, demandando novas discussões e estudos. Mas consiste em processo essencial para o alcance dos objetivos constitucionais de maior convergência socioeconômica entre os estados brasileiros.

REFERÊNCIAS

- AUSTRALIA. Commonwealth Grants Commission. **Report on GST revenue sharing relativities**: 2018 update. Canberra: CGC, 2018. Disponível em: <https://www.cgc.gov.au/sites/default/files/2021-11/u2018_-_final_report.pdf>.
- BAILEY, Stephen. **Public sector economics**: theory, policy and practice. Basingstoke: Macmillan, 1995.
- BÉLAND, Daniel *et al.* **Fiscal federalism and equalization policy in Canada**. Toronto: University of Toronto Press, 2017.
- BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Fiscal federalism**: principles and practice of multiorder governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BUCHANAN, James. Federalism and fiscal equity. **American Economic Review**, v. 40, n. 4, p. 583-599, 1950.

COPPEL, Jonathan. The economic impacts of HFE: lessons from Australia. *In: ANNUAL MEETING OF THE OECD NETWORK ON FISCAL RELATIONS ACROSS LEVEL OF GOVERNMENT*, 14., 2018, Paris. **Proceedings...** Paris: OECD, 2018.

FEEHAN, James. **Canada's equalization program**: political debates and opportunities for reform. Montreal: IRPP, 2020. (IRPP Insight, n. 30).

FNP – FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **G100**: um grupo formado pelas fragilidades do sistema federativo do Brasil. Distrito Federal: FNP, dez. 2020. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://bit.ly/3TsLaRy>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

GRUBER, Jonathan. **Public finance and public policy**. New York: Worth Publishers, 2016.

MENDES, Constantino. **A demanda por serviços públicos municipais no Brasil**: a abordagem do eleitor mediano revisitada. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

_____. Gasto público, desigualdades regionais e arranjos federativos. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 3, p. 85-91, 2013.

_____. Equalização fiscal no Brasil: distorções e proposta para o caso dos estados. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 49-58, 2021.

MUSGRAVE, Richard. **The theory of public finance**: a study in public economy. New York: McGraw-Hill, 1959.

OATES, Wallace. The theory of public finance in a federal system. **The Canadian Journal of Eco-nomics**, v. 1, n. 1, p. 37-54, Feb. 1968.

_____. **Fiscal federalism**. New York: Harcaut Brace Jovanovich, 1972.

PRADO, Sérgio. (Coord.). **FPE**: equalização estadual no Brasil – alternativas e simulações para a reforma. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2010. v. 1. 162 p.

SHAH, Anwar. **Horizontal fiscal equalization in Australia**: peering inside the black box. Washington: Brookings Institution, 2017. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/323402416>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.

TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LANGØRGEN, Audun. **A structural approach for analyzing fiscal equalization**. Oslo: Statistics Norway, 2012. (Discussion Papers, n. 75).

MASLIN, Tahlia. **Punishing productivity**: a comparison of equalization programs in Australia and Canada. Winnipeg: FCPP, 2010. (Policy Series, n. 85).

TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: IMF, 1997.

_____. **Reforming the revenue**: sharing fund for the states (FPE). Washington: IDB, Feb. 2013. (Discussion Paper, n. 216).

WELLISH, Dietmar. **Theory of public finance in a federal state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.