

Equalização fiscal no Brasil, Canadá e Austrália

Constantino Cronemberger Mendes, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Como países federativos, o Brasil, Canadá e Austrália possuem modelos distintos de equalização fiscal entre seus governos federais e estaduais ou provinciais para fornecer serviços públicos satisfatórios. Esses modelos englobam características de oferta ou renda (estrutura administrativa e arrecadação de impostos) e demanda ou gasto (custos de serviços públicos e necessidades sociais), buscando reduzir distorções verticais e horizontais nas capacidades fiscais dos vários níveis de governo.

Seis elementos essenciais perfazem um modelo de equalização fiscal (Shah, 2017):

1. Fonte de financiamento: arrecadação federal total (Canadá); imposto sobre bens e serviços (Austrália); e imposto sobre a renda ou produtos industrializados (Brasil).
2. Grau de equalização: nível de serviços públicos ofertados e capacidade fiscal (Austrália e Canadá); e princípios constitucionais sobre as condições socioeconômicas dos estados (Brasil).
3. Formato das transferências: realizadas pelo governo federal (Canadá, Austrália e Brasil).
4. Desenho de programa com base em: arrecadação das províncias (Canadá), capacidade fiscal, necessidades sociais e o custo do fornecimento de serviços públicos (Austrália); e população e renda domiciliar per capita dos estados (Brasil).
5. Estrutura de governança: o governo federal define a fórmula de equalização, com participação das províncias (Canadá) e exclusiva (Brasil), e via Comissão de Subvenções da Comunidade das Nações (*Commonwealth Grants Commission*, no original em inglês) (Austrália).

O modelo australiano é mais institucionalmente centrado, legalmente flexível e de escopo mais amplo (ibid.), ao passo que o modelo canadense é mais descentralizado, rígido e restrito (Béland, et al., 2017). A presença das instituições que compõem os vários níveis de governo na gestão do modelo é crucial em ambos os casos. O modelo brasileiro situa-se no meio, por adotar critérios de demanda específicos (renda e população), tal qual o modelo australiano, mas não aborda os critérios de oferta considerados em ambos os casos.

O principal instrumento para a equalização fiscal dos estados brasileiros é o Fundo de Participação dos Estados (FPE), com diretrizes constitucionais claras. Entretanto, os critérios legais e metodológicos adotados são insuficientes, dados os resultados fiscais (oferta) e socioeconômicos (demanda). Mendes (2022) subdivide os estados brasileiros em quatro categorias distintas, de acordo com as médias nacionais de renda domiciliar per capita (US\$268,93) e população (7,9 milhões de habitantes): maior população e renda (categoria 1); menor população e renda (categoria 2); população menor e renda maior (categoria 3) e população maior e renda menor (categoria 4). As categorias 1 e 2 (opostas entre si) ilustram as diferenças socioeconômicas tradicionais entre os estados mais ricos nas regiões Sul e Sudeste e os estados mais pobres nas regiões Norte e Nordeste. As categorias 3 e 4 são intermediárias, englobando principalmente todos os estados da região Centro-Oeste.

A deficiência nas rendas próprias e disponíveis dos estados demonstra que o FPE não é suficiente para suprir suas necessidades sociais, apesar de suplementar suas capacidades fiscais. Finalmente, se o objetivo não é a equidade entre as populações, então o índice de renda domiciliar não é capaz de contrabalançar completamente as capacidades fiscais dos estados, dado sua alta volatilidade e as desigualdades estruturais entre os estados.

Portanto, uma proposta para um ajuste do modelo de equalização fiscal brasileiro deve contemplar: o reforço da base de recursos fiscais transferíveis; a construção de um marco legal mais flexível; a criação de critérios amplos de oferta e demanda; e o desenvolvimento de instituições para governança fiscal.



Como no Canadá e na Austrália, um modelo ideal de equalização deve apresentar uma visão sistêmica de capacidades fiscais e necessidades sociais. Essa visão é especialmente importante para o Brasil, considerando-se as heterogeneidades e desigualdades significativas entre as estruturas socioeconômicas dos 26 estados do país, distorções significativas nas transferências e os impactos distintos de outros tipos de transferência de recursos para os estados, tais como transferências discricionárias e fundos setoriais (saúde e educação).

Referências:

BÉLAND, D., A. Lecours, G. Marchildon, H. Mou, and M. Olfert. "Fiscal Federalism and Equalization". *Policy in Canada*, 114. Toronto: University of Toronto Press, 2017.

MENDES, C. C. "Fiscal equalisation in Brazil, Canada and Australia: the Case of States or Provinces". *IPC-IG Policy Research Brief*, No. 86. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2022.

SHAH, A. "Horizontal Fiscal Equalization in Australia: Peering Inside the Black Box". No prelo, 2017. <<https://www.researchgate.net/publication/323402416>>. Acesso em 10 de abril de 2022.