

Cadernos de Finanças Públicas

Ano II Número 1 Set 2001

Brasília - set/2001

CONSELHO EDITORIAL DA ESAF

Presidente: Manuel José Forero Gonzalez - Diretor-Geral Adjunto **ESAF**

Membros: Luiz Claudino - Gerente do Programa de Educação Permanente - **GEREP**

José Carlos Paulista de Souza - Chefe do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação - **CEPOG**

Gracia Maria Cristino Quintas - Chefe do Centro de Editoração e Material Didático - **CEMAD**

Avelino Batista Leite Neto - Chefe do Centro de Ensino a Distância - **CENED**

APOIO TÉCNICO

Vivaldo Lima Trindade

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Rubens Sampaio de Matos

REVISÃO

Sandro de Carvalho Teles

CAPA

Luciano Medeiros da Costa

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA - ESAF

Centro de Editoração e Material Didático - **CEMAD**

Estrada para Unai, Km 4 BR 251

CEP: 71.686-900

Fone: 412-6440 / 412-6228

Fax: 412-6440

Home Page: <http://www.esaf.fazenda.gov.br>

© ESAF, 2001

Cadernos de Finanças Públicas / Escola de Administração
Fazendária. — Ano I nº 2, setembro de 2001.

Brasília: ESAF, 2001.

Semestral

1. Finanças Públicas - Periódicos
- I. Escola de Administração Fazendária

CDD: 336.005

SUMÁRIO

<i>Apresentação</i>	5
<i>José Carlos Jacob de Carvalho</i>	
TENDÊNCIA DE LONGO PRAZO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL	7
<i>Andréa Lemgruber Viol</i>	
PROBLEMAS E OPORTUNIDADES NA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS: COMPETIÇÃO, HARMONIZAÇÃO E COORDENAÇÃO NA ÁREA FISCAL	67
<i>Roy W. Bahl</i>	
DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL: UMA PERSPECTIVA MUNDIAL	99
<i>Amaury Patrick Gremaud</i>	
DESCENTRALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: BENEFÍCIOS, ARMADILHAS E REQUISITOS	129
<i>Solon Magalhães Vianna</i>	
FINANCIAMENTO E GESTÃO NA ÁREA DE SAÚDE REVISITANDO A DISTRIBUIÇÃO DE ENCARGOS NA SAÚDE ENTRE ESFERAS DE GOVERNO	147

APRESENTAÇÃO

A linha editorial da ESAF é norteada pela divulgação, por intermédio dos seus diferentes meios de comunicação, de trabalhos científicos e técnicos que contribuem para o desempenho do papel de educar, da Escola, consubstanciado na sua missão institucional de desenvolver recursos humanos para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas e financeiras.

Os Cadernos de Finanças Públicas constituem um meio de disseminação de trabalhos direcionados, fundamentalmente, para os segmentos tributário, de finanças públicas, de administração fiscal e financeira e de educação fiscal.

É prioridade dos Cadernos de Finanças Públicas a divulgação de trabalhos produzidos nos órgãos direta ou indiretamente vinculados ao Ministério da Fazenda, nos demais ministérios e órgãos da Administração Pública Federal, na Administração Pública Estadual e Municipal, bem como em organismos e instituições internacionais.

Deve-se ressaltar que os Cadernos constituem, também, importante meio de veiculação de textos apresentados em cursos e eventos estratégicos desta escola, como o Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais, o Curso de Gestão Urbana e Municipal, as jornadas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e os cursos ministrados pelo Centro Regional de Capacitação para a América Latina no Brasil, sediado na ESAF, iniciativa conjunta do Ministério da Fazenda do Brasil e do Fundo Monetário Internacional.

Neste número dos Cadernos de Finanças Públicas, José Carlos Jacob de Carvalho faz uma análise prospectiva das finanças públicas do Brasil para o período de 2001 a 2015, em diferentes cenários, enfatizando a trajetória da relação dívida/ PIB e sua extrema sensibilidade ao comportamento do nível de atividade econômica e da taxa de juros. Andréa Lengruber, após algumas considerações teóricas e empíricas, mostra as conseqüências da competição tributária predatória e aponta caminhos para que, por meio de algum tipo de coordenação fiscal federativa, se atinja um ponto de equilíbrio.

Roy Bahl analisa o tema da descentralização fiscal, que já permeia o trabalho de Andréa, dentro de uma perspectiva mundial, definindo-o conceitualmente e apontando vantagens e desvantagens da descentralização fiscal. Na mesma direção, Amaury Gremaud analisa o assunto da descentralização numa perspectiva da América Latina. Finalmente, Solon Magalhães toma o caso particular do Setor Saúde no Brasil, para analisar as implicações, os requisitos e as dificuldades da descentralização das ações e dos serviços de saúde.

TENDÊNCIA DE LONGO PRAZO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

José Carlos Jacob de Carvalho
Coordenador de Finanças Públicas da Diretoria de Macroeconomia do IPEA

SINOPSE

O presente trabalho analisa o comportamento das finanças públicas brasileiras, no período de 2001 a 2015. O déficit público, “acima” e “abaixo” da linha, é projetado supondo-se uma situação de estabilidade das taxas de inflação e taxa de crescimento médio anual do PIB de 4%. Supondo-se ainda a eventual perda de importantes receitas do governo central e um cenário de recuperação real do custeio e do investimento da União, é possível verificar que a dívida pública seria estabilizada, ao longo de todo o período, a uma taxa ao redor de 51,5% do PIB, acima, portanto, dos 46,5% ao que o governo se propôs no início do chamado Programa de Estabilidade Fiscal. Outras simulações mostraram a grande sensibilidade da relação dívida/PIB em relação à taxa de crescimento econômico e às taxas de juros. É possível mostrar ainda que, mesmo numa situação de crescimento médio do PIB de 4% ao ano, o governo não encontrará dificuldade em reduzir a relação dívida/PIB para níveis próximos de 40%, ao final de 2015, se for mantida a arrecadação da CPMF a uma taxa inferior à vigente até meados de 2002, e a de receita alternativa para a conta-petróleo. Outra alternativa seria reduzir um pouco o crescimento das demais despesas de custeio e investimento.

ABSTRACT

His paper analyses the behavior of Brazilian public finances, for the period between 2000 and 2015. Therefore a simulation is made using a simple model built in order to predict Brazilian public deficit, above and below the line, and which uses, on a base line, a supposed economic stability, with an annual GDP average growth rate of 4%. In that simulation it is supposed that Brazilian central government will lose important revenues and, at the same time, it is supposed that the other current and capital expenditures will increase in real terms along the analysed period. Besides that, it has been shown that it will be possible to stabilize the public debt/GDP ratio, between 2001 and 2015, at a 51,5% rate, which stands above the 46,5% goal that the government had established during the issuance of the so called Fiscal Stabilization Program. Several other simulations have been provided in order to show the great sensitivity of the debt/GDP ratio to economic growth rate as well as to interest rates. Meanwhile, it has been possible to show that even using the 4% growth rate hypothesis, it's not very difficult for the government to make the debt/GDP ratio fall to a rate of 40%, by the end of 2015, if the CPMF contribution (or a similar tax) is antained, although at a smaller rate, and also if a substitute for the so

alled "conta-petróleo" is approved or, if the other current and capital expenditures rate of real growth is alternatively reduced, along the period.

Introdução¹

Passada a turbulência econômica no Brasil, estimulada que foi por várias crises internacionais, e após uma série de bons resultados fiscais promovidos após o final de 1998 no intuito de, inicialmente, estancar o que vinha sendo um processo de crescimento acelerado da relação dívida/PIB, as preocupações passaram a direcionar-se para o período após o término do acordo firmado entre o Brasil e o FMI. Com fim previsto para meados de 2001, o acordo visou, acima de tudo, dar credibilidade ao processo de ajuste fiscal empreendido no âmbito do Programa de Estabilização Fiscal (PEF), com o qual as autoridades econômicas se propuseram a estabilizar a relação dívida/PIB no patamar de 46,5 % do produto Interno Bruto.

O sucesso do plano, no que diz respeito à consecução de elevados superávits primários, mais do que fundamentado em um profundo corte de despesas², esperado no âmbito das reformas estruturais implementadas ou em discussão, baseou-se, por um lado, em forte aumento de receita, boa parte desta, aliás, com término previsto a partir de 2002 – caso da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – e, por outro lado, fundamentou-se o ajuste em diversas receitas de cunho temporário, como é o caso de receitas de concessão, ou de imposição de pesadas multas, ou ainda, de programas de parcelamento de débitos tributários, entre outras medidas.

Por mais que o governo tenha envidado esforços para demonstrar que os ganhos permanentes das medidas adotadas foram superiores aos ganhos proporcionados pelas chamadas receitas extraordinárias (tendo em vista que a percepção generalizada é de que, em matéria de reformas estruturais, muito ainda está por se fazer, e de que o governo não conseguirá prorrogar a CPMF, ou criar outro tributo compensatório a partir de 2002), cada vez mais surge a percepção de que medidas adicionais terão que ser adotadas após esse ano, tanto mais que se espera que os elevados déficits previdenciários tenderão a manter-se elevados no mínimo pelos próximos anos.

Assim, este trabalho visa, com base em um modelo de previsão das contas públicas, "acima" e "abaixo" da linha, analisar a trajetória dos resultados fiscais e da dívida pública, para o período 2001/2015, com especial ênfase para o período após 2002, em que se supõe, em primeira instância, a perda da arrecadação com a CPMF e também o fim da arrecadação com a chamada conta-petróleo (Parcela de Preço Específica – PPE)³. Por meio da utilização de um modelo contábil simples, porém detalhado, se poderá mostrar que a estabilização da relação dívida/PIB em um nível próximo ao do final de 2000, ou seja, superior aos 46,5% previstos inicialmente, será possível, sem essas arrecadações, a uma taxa de crescimento média anual de 4%. Adicio-

nalmente, se mostrará que a relação dívida/PIB é muito sensível à taxa de crescimento, mais até que à taxa de juros e ao resultado primário. Por fim, será possível verificar que a aprovação de um imposto permanente, semelhante à CPMF, mas a uma alíquota de no máximo 0,15%, bem como de um substituto da PPE, cuja arrecadação não seja muito elevada, permitirá reduzir a relação dívida/PIB para níveis próximos de 40% ao fim do período analisado.

2 HIPÓTESES BÁSICAS DO MODELO

Para a análise do comportamento das finanças públicas no período considerado foi elaborado um modelo detalhado, apresentado no anexo 1, constituído basicamente de quatro blocos e três sub-blocos.

No primeiro bloco é estimada a dívida pública total a partir do comportamento dos resultados primários e das taxas implícitas relativas às dívidas interna e externa do governo central, dos estados, dos municípios e das empresas estatais⁴. Por problemas relacionados à dificuldade de obtenção de dados estatísticos, que impedem, no momento, a montagem de um modelo de projeção de receitas e despesas, os resultados primários das empresas e dos estados e municípios são tratados como variáveis exógenas, e apenas o resultado primário do governo central é projetado com base em um modelo detalhado.

Esse modelo de projeção do resultado primário acima da linha é, por sua vez, constituído de três blocos básicos, um para receitas, outro para transferências e outro para despesas, que, por seu turno, é desmembrado nos sub-blocos das despesas de pessoal, de benefícios previdenciários e das outras despesas correntes e de capital. O desmembramento em blocos e sub-blocos foi efetuado apenas para efeito didático, com o objetivo de facilitar a compreensão do modelo, tendo em vista o grau de detalhamento para as diversas contas do Orçamento Geral da União (OGU). Ainda para efeito didático, no anexo 1 é apresentado um quinto bloco de fechamento do resultado nominal, na verdade implícito no bloco relativo à dinâmica da dívida, mas que é apresentado à parte com o objetivo de mostrar como é possível transformar o modelo de forma a obter o primário do setor público compatível com uma meta para a relação dívida/PIB.

No caso do bloco da dinâmica da dívida pública cabe ressaltar que se seguiu, como método de fechamento do modelo, a sistemática geralmente adotada pelo Banco Central, na qual é a dívida mobiliária a variável que se ajusta para fechar o total do financiamento primário com o resultado primário obtido no modelo de projeção acima da linha, no caso do governo central, ou com os primários exógenos de estados, municípios e empresas estatais. Ainda no âmbito dessa sistemática cabe ressaltar que, excetuando-se a base monetária, o resultado do FAT e a dívida externa, e obviamente a dívida mobiliária, para todos os demais itens de dívida líquida do governo central, supõe-se que o primário é nulo⁵. Por meio desse procedimento, define-se o custo de oportu-

nidade do financiamento do déficit federal como a taxa implícita da dívida mobiliária, o que constitui uma hipótese de trabalho conservadora, tendo em vista o fato de a taxa implícita da dívida interna líquida ser geralmente inferior à dos títulos públicos federais (SELIC).

O modelo apresenta um nível de desagregação considerável, especialmente no que se refere à arrecadação federal, na qual é possível avaliar o impacto de variáveis mais setorializadas – o que geralmente não ocorre ao adotar-se quase exclusivamente o PIB nominal como variável exógena – permitindo melhor adequação do modelo à realidade econômica. De fato, é quase generalizada a idéia, não comprovada empiricamente, de que a arrecadação de tributos tem uma elasticidade unitária em relação ao PIB. Essa concepção, entretanto, está longe de ser verdadeira, no curto prazo⁶, tendo em vista que uma mesma taxa de crescimento do produto pode ser mais ou menos determinada por variáveis que geram menos arrecadação do que outras, como ocorre, por exemplo, no caso da agricultura, menos tributada do que a indústria.

Há ainda que se considerar que, pela ótica da renda, os seus diversos componentes também são diferentemente tributados (caso dos salários e dos lucros, por exemplo), razão pela qual é mais adequado, no curto prazo, considerarem-se essas variáveis exógenas individualmente do que simplesmente considerar-se o PIB como única variável determinante, especialmente em períodos de aceleração ou de desaceleração da atividade econômica, quando mais claramente o PIB e aquelas variáveis não se comportam de acordo com as mesmas taxas de variação.

A tabela 1 apresenta um resumo das principais variáveis exógenas usadas para a projeção do resultado primário do governo central. Em primeiro lugar é estabelecida a trajetória das variáveis relacionadas à produção e preços em que se salienta o PIB real, para o qual se definiu o crescimento médio anual de 4% de 2002 a 2015. Esse crescimento é, no início, mais fortemente sustentado pelo crescimento da indústria, que, por hipótese, passa a acompanhar o PIB a partir de 2005.

Para as importações, exclusive petróleo, supõe-se que, em valor, terá crescimento próximo ao PIB, ao longo do período analisado, o que pode ser uma hipótese conservadora em termos de arrecadação federal, tendo em vista que a elasticidade-renda é superior à elasticidade-preço. Por sua vez, para as importações de petróleo supõe-se que o preço se manterá elevado até 2001, ainda que, neste ano, já venha a mostrar-se cadente, mantendo-se estável ao nível hipotético de US\$ 25/barril de 2002 em diante.

A taxa de câmbio, por seu turno, após desvalorização nominal de quase 10% em 2001 por força das incertezas com relação à economia internacional, em geral, e à da Argentina, em particular, passa a variar, a partir de 2002, com a taxa de inflação doméstica, o que, em termos de paridade do poder de compra, como existe inflação externa, produzirá desvalorização efetiva real ao longo de todo o período. Isso, por sua vez, também constitui uma hipótese conservadora do ponto de vista da dívida líquida, pois parte desta

encontra-se indexada ao comportamento da moeda dos EUA⁷. No que se refere aos demais preços, cabe salientar que se adotou a hipótese de que o deflator implícito do PIB será, a exemplo do que se verificou em 1999, inferior ao IGP-DI até 2001 inclusive, passando a variar com este a partir daí⁸. Como taxa de inflação de referência adotou-se o nível de 3%, a partir de 2004, relativamente baixo para os padrões recentes, mas consistente com uma situação hipotética de consolidação do processo de estabilização. Cabe assinalar que uma taxa de inflação mais elevada só melhoraria as projeções, pelo efeito no PIB nominal e na arrecadação⁹.

No que se refere ao mercado de trabalho, a partir de 2001 supõe-se que a massa de salários passará a acompanhar o PIB nominal. Para o rendimento médio daqueles que estão acima do limite de isenção (valor este calculado a partir de informações da PNAD), supõe-se que o crescimento será igual ao do salário médio do setor privado¹⁰.

Para o caso do funcionalismo público, por seu turno, prevê-se o início de contratações pela CLT a partir de 2001, mas unicamente para o Executivo, e ainda assim em apenas 66% do total de contratações naquela esfera de governo (desconsiderados os militares). Entretanto, a hipótese básica para o total de contratações é que apenas será feita a reposição da massa de novas aposentadorias e das passagens à reserva remunerada, no caso dos militares. Isso significa a redução anual de 0,5% do contingente ativo, pois essa é a hipótese para os que deixam o serviço público por outro emprego ou por falecimento. Para a remuneração média das novas aposentadorias, por outro lado, parte-se do valor das aposentadorias vigente no ano anterior, acrescido do reajuste do ano. Supõe-se que, a partir de 2002, será concedido reajuste equivalente à taxa de inflação, para os civis, e reajustes de 30%, em 2001, e de 20%, em 2002, para os militares, em função de revisão do seu plano de carreira ocorrido ao final de 2000¹¹.

TABELA 1

Modelo de Projeção das Necessidades de Financiamento do Setor Público
Resumo dos Parâmetros Básicos de Projeção do Primário do Governo Central

(Em porcentagem)

Discriminação					Média
	2001	2002	2003	2004	2005/2015
Produção e Preços					
Taxa de crescimento real do PIB	4,20	4,00	4,00	4,00	4,00
Taxa de crescimento do produto industrial	5,00	5,00	5,00	4,50	4,00
Taxa de crescimento do valor das importações	4,28	4,08	4,08	4,08	4,08
Taxa de crescimento das importações de petróleo	-3,24	0,00	4,00	4,00	4,00
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	26,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Deflator implícito do PIB	4,50	4,20	3,50	3,00	3,00
Taxa de inflação média (IGP-DI)	7,93	4,20	3,50	3,00	3,00
Taxa de câmbio média	2,1	2,1	2,2	2,3	2,7
Mercado de Trabalho					
<i>Setor privado:</i>					
Taxa de crescimento nominal do salário médio do setor privado	7,93	4,20	3,50	3,00	3,00
Taxa de crescimento do emprego no setor privado	4,20	4,00	4,00	4,00	4,00
<i>Funcionalismo público:</i>					
Crescimento vegetativo da folha	2,00	1,50	1,50	1,50	1,50
Reajuste salarial					
Civil	2,50	4,00	3,00	3,00	3,00
Militar	30,00	20,00	3,00	3,00	3,00
Contratações CLT	7.237	13.721	14.407	15.128	20.515
Contratações RJU	13.176	13.085	13.576	14.092	17.950
Aposentadorias e reserva remunerada	25.685	26.806	27.984	29.220	38.465
Previdência Social					
Reajuste dos benefícios=SM	19,21	18,67	3,50	3,00	3,00
Reajuste dos benefícios>SM	4,00	4,00	3,50	3,00	3,00
Crescimento vegetativo dos benefícios	3,00	1,50	1,50	1,50	3,95
Setor Financeiro					
Crescimento real das aplicações financeiras	4,20	4,00	4,00	4,00	4,00
Taxa de juros nominal média anual (SELIC)	15,49	12,54	11,78	11,24	11,24
TR (real)	-4,33	-2,32	-1,89	-1,49	-1,52
TJLP	9,24	7,48	7,03	6,71	6,71
Libor	4,75	4,75	4,75	6,50	5,14
Outras Variáveis					
Parcela de preço específica (R\$ milhões)	2.500,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Receitas de concessão (R\$ milhões)	8.700,0	6.400,0	6.400,0	1.000,0	1.000,0
Demais despesas correntes e capital (PIB)	4,67	4,68	4,58	4,58	5,08

Fonte: Elaboração do autor.

Obs.: Uma apresentação detalhada de todas as variáveis exógenas e parâmetros encontra-se no Apêndice Estatístico.

No bloco relativo à previdência social, por seu turno, supõe-se a manutenção de uma taxa relativamente baixa de crescimento dos benefícios até 2004 (cerca de 1,5%), como decorrência da redução de novas concessões, sendo essa taxa novamente elevada até 4% ao ano, entre 2005 e 2015, por força do fim do efeito relacionado à eliminação das apo-

sentadorias proporcionais. Isso sugere que a reforma previdenciária em vigor apenas terá conseguido estabilizar a taxa de concessão de novas aposentadorias a um nível inferior ao de 1999 e 2000 (superior a 7%), porém ainda relativamente alto¹².

No que se refere às principais hipóteses adotadas para os impostos cabe assinalar a manutenção do término da cobrança da CPMF para meados de 2002, com a manutenção da alíquota de 0,38% no período posterior a março de 2001, e até meados de 2002, como fonte de financiamento do chamado Fundo de Combate à Pobreza, mantendo-se as alíquotas dos demais impostos inalteradas no período analisado.

Em 2001 estima-se que, no que se refere à chamada Parcela de Preço Específica, ou conta-petróleo, por hipótese conservadora, serão arrecadados apenas R\$ 2,5 bilhões, contra os R\$ 6,5 bilhões previstos na Lei Orçamentária, e que, a partir de 2002, por hipótese, nada será arrecadado nesse item ou em outro criado para a sua substituição. Para as receitas diretamente arrecadadas pelos órgãos federais, por seu turno, supõe-se com-portamento igual ao do PIB nominal, pois os órgãos têm feito esforços para elevar essas receitas, tendência que deve ser mantida para o período em análise. Com o PIB supõe-se também a variação dos dividendos. Já para o ITR, imposto de difícil administração, calcula-se apenas crescimento igual à taxa de inflação média. Por fim, para as receitas de concessão, prevê-se, de 2001 a 2003, o ingresso relativo às demais bandas de telefonia celular da ordem de R\$ 5,4 bilhões, além do ingresso residual da banda B e outras concessões da ordem de R\$ 3,3 bilhões, e, ainda, cerca de R\$ 1,0 bilhão anual até o fim do período, relativo a outras concessões.

Quanto às despesas exógenas, por seu turno, supõe-se um crescimento igual à inflação, exceto no caso do item relativo às demais despesas correntes e capital, para o qual se prevê recuperação de 12% em 2001, um pouco abaixo, portanto, do crescimento previsto na Lei Orçamentária. Esse crescimento cai para zero entre 2002 e 2004 como forma de contrabalançar a perda de receitas importantes em 2002, sendo depois mantido o crescimento real anual, até 2006, da ordem de 4%, e de 8% a partir de 2007 e até o fim do período. Assim, o crescimento real do período de 2003 a 2015, na média, é de cerca de 6,5%.

Esse crescimento foi estimado para que o resultado primário do setor público fosse tal que estabilizasse a relação dívida/PIB em níveis próximos aos do final de 2001, e representa um aumento consideravelmente superior ao que esse grupo de demais despesas correntes e capital apresentou no período 1995/2000 (crescimento real médio de 1,7% ao ano). Cabe salientar, entretanto, que a média de crescimento verificada nesse período foi bastante afetada pela redução real de quase 17% ocorrida em 1999 que, se desconsiderada, não permite que a hipótese de crescimento real médio de 6,5% aqui adotada como 'base line' possa ser considerada descabida. Ainda mais ao se considerar que, depois de um período longo de repressão dos gastos, como o verificado na

década de 1990, existe uma demanda por investimentos públicos bastante expressiva que faz prever necessariamente um período longo de aumento das despesas autônomas acima da taxa de crescimento do PIB.

A tabela 2 apresenta as variáveis exógenas do bloco relativo à dívida pública, e cabe notar que, no que se refere aos resultados primários dos governos estaduais e municipais, adotou-se, no período 2001/2015, superávits da ordem de 0,5% do PIB. Um superávit primário mantido nesse nível, ligeiramente superior ao obtido em 2000, pode, ainda assim, ser considerado um pouco conservador, pois os compromissos assumidos pelos estados junto à União no âmbito dos acordos de dívida assinados em 1999, bem como a eventual recuperação das receitas de ICMS, poderão levar à obtenção de superávits ainda mais elevados.

Quanto às empresas estatais federais, trabalhou-se com reduções graduais dos superávits primários, até atingir-se 0,1% do PIB, tendo em vista a possibilidade – mais do que razoável à luz da necessidade de dar sustentação ao crescimento econômico elevado com que se trabalhou – de se aumentarem os investimentos estatais após o fim do acordo firmado com o FMI.

Já para o cálculo dos juros, foi necessário estimar-se, para cada dívida ou ativo líquidos, a taxa implícita verificada em 2000, sendo que, para os demais anos, aplicou-se, sobre cada uma das taxas implícitas obtidas, a variação da taxa de juros básica refletida em cada item, seja a SELIC, a TR, a TJLP, ou a Libor. Em diversos casos, em que o ‘spread’ prevaiente sobre a taxa básica é muito elevado por força do risco imputado em 2000 pelo mercado (por exemplo, dívida bancária), supõe-se redução nos três anos seguintes, em decorrência da consolidação eventual da estabilidade econômica. Cabe assinalar que, para o período analisado, foi adotada a taxa de juros real, para a SELIC, da ordem de 8% ao ano, relativamente elevada em relação ao que seria de se esperar em situação de estabilidade, o que é, portanto, e em princípio, mais uma hipótese conservadora adotada.

Por último, supôs-se que a diferença entre o montante de assunção de dívidas (ou “esqueletos”) e o de privatizações levará ao aumento adicional de R\$ 20 bilhões na dívida líquida, entre 2001 e 2004.

TABELA 2

Modelo de Projeção da Dívida Líquida do Setor Público
Resumo dos Parâmetros Básicos e Variáveis Exógenas

(Em porcentagem)

Discriminação						Média
	2001	2002	2003	2004	2005/2015	
Resultado Primário						
Estados	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	
Municípios	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	
Estatais federais	0,70	0,70	0,60	0,50	0,13	
Estatais estaduais	0,10	0,10	0,00	0,00	0,00	
Estatais municipais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Base Monetária e Taxas de Juros						
Crescimento nominal da base monetária	9,41	8,16	7,12	7,12	7,12	
Taxa de juros nominal média anual (SELIC)	15,49	12,54	11,78	11,24	11,24	
TJLP	9,24	7,48	7,03	6,71	6,71	
Libor	4,75	4,75	4,75	6,50	5,14	
Taxas de Juros Implícitas						
<i>Governo Federal e BCB</i>						
Titulos públicos federais, indexados ao câmbio	19,39	12,54	11,78	11,24	11,24	
Titulos públicos federais, não indexados ao câmbio	15,49	12,54	11,78	11,24	11,24	
Dívida bancária líquida	5,02	4,12	3,57	3,38	3,30	
Renegociação com estados e municípios (Lei nº 9.496/97)	13,82	7,93	4,20	3,50	3,00	
Dívida externa (Libor+ 'SPREAD')	14,73	9,15	8,42	9,69	8,29	
<i>Governos estaduais</i>						
Dívida mobiliária ('over' estadual)	17,43	14,11	13,26	12,65	12,65	
Dívida bancária + renegoc. Lei nº 8.727	8,98	8,10	7,26	7,24	7,23	
Renegociação com os estados (Lei nº 9.496/97)	13,82	7,93	4,20	3,50	3,00	
Dívida externa	17,35	11,64	10,89	12,20	10,76	
<i>Governos municipais</i>						
Dívida mobiliária	14,39	11,65	10,95	10,45	10,45	
Dívida bancária	15,49	12,54	11,78	11,24	11,24	
Renegociação com os municípios (Lei nº 8.727/93)	7,12	3,77	3,14	2,69	2,69	
Renegociação com os municípios (Lei nº 9.496/97 e PROES)	13,82	7,93	4,20	3,50	3,00	
Dívida externa	17,35	11,64	10,89	12,20	10,76	
<i>Empresas federais</i>						
Dívida bancária	18,37	14,87	13,97	13,33	13,33	
Empreiteiros e fornecedores	15,49	12,54	11,78	11,24	11,24	
Dívida externa	21,62	15,70	14,92	16,28	14,79	
<i>Empresas estaduais</i>						
Dívida bancária	12,61	6,78	4,96	4,93	4,80	
Dívida externa	4,93	4,93	4,93	6,75	5,34	
<i>Empresas municipais</i>						
Dívida bancária	9,07	8,67	8,44	8,35	8,32	
Dívida externa	4,93	4,93	4,93	6,75	5,34	

Fonte: Elaboração do autor.

Obs: Uma apresentação detalhada de todas as variáveis exógenas e parâmetros encontra-se no Apêndice Estatístico.

3 RESULTADOS OBTIDOS

Na primeira simulação efetuada com as hipóteses definidas nas tabelas 1 e 2, chegou-se aos resultados apresentados na tabela 3, na qual se resumem as estimativas do resultado primário do governo central, e os correspondentes resultados obtidos para a dívida líquida desse nível de governo e de todo o setor público.

Em função das hipóteses adotadas é possível verificar uma tendência natural à redução do resultado primário do período em análise que, dos 2,0% do PIB em 2000 (e depois de elevar-se para 2,18% do PIB em 2001 por força do aumento previsto para receitas extraordinárias), chega a cair para cerca de 0,74% do PIB, já em 2002, em decorrência da hipótese de que não será prorrogada a CPMF e nem será definido um substituto para a conta-petróleo. Além disso, o superávit também é influenciado pelo impacto da hipótese de elevação do salário-mínimo para R\$ 180, em 2001, e para o equivalente a US\$ 100,00, em 2002, o que elevará as despesas com benefícios, de 6,2% do PIB em 2000 para 6,29% em 2001 e 6,33% em 2002.

Como, por hipótese, a CPMF reduz-se a zero em meados de 2002, e supõe-se redução adicional das taxas de juros naquele ano, a arrecadação total, como proporção do PIB, passará a cair a partir de 2002, o que trará os superávits primários do governo central para níveis bastante baixos em 2004 (cerca de 0,35% do PIB). Até 2007, por força da queda da despesa total, esse nível se elevará, atingindo 1% do PIB nesse ano, em função da hipótese adotada de que cessariam as transferências a estados e municípios decorrentes das Leis Complementares n^{os} 87/96 e 102/00 (conhecidas como Lei Kandir). Por causa dos diversos efeitos compensatórios entre receitas e despesas, mesmo com crescimento real relativamente elevado do OCK, a União poderia manter superávits primários em torno de 1% do PIB, no período 2007/2015.

Apesar de os resultados de todo o setor público (dadas as hipóteses adotadas) terem gerado uma estabilização da relação dívida/PIB que atingiu o mesmo nível do final de 2001 (cerca de 51,5% do PIB), devem-se salientar os resultados apresentados pelo governo central, que mostram que a dívida líquida total obteve elevação de 33% para mais de 50% do PIB (ver gráfico 1, p. 16). Esse aumento é decorrente do fato de as despesas com juros nominais dessa esfera de governo se manterem em patamar próximo a 5% do PIB ao longo de todo o período, a despeito da queda das taxas de juros reais, o que leva o déficit nominal a determinar uma taxa de crescimento da dívida do governo central acima do crescimento do PIB, no período. No gráfico 1 percebe-se bem que, na verdade, ocorre, ao longo do período analisado, a explicitação gradual da absorção, pela União, do endividamento estadual e municipal ocorrido por força das Leis n^{os} 8.727/93 e 9.496/97.

TABELA 3

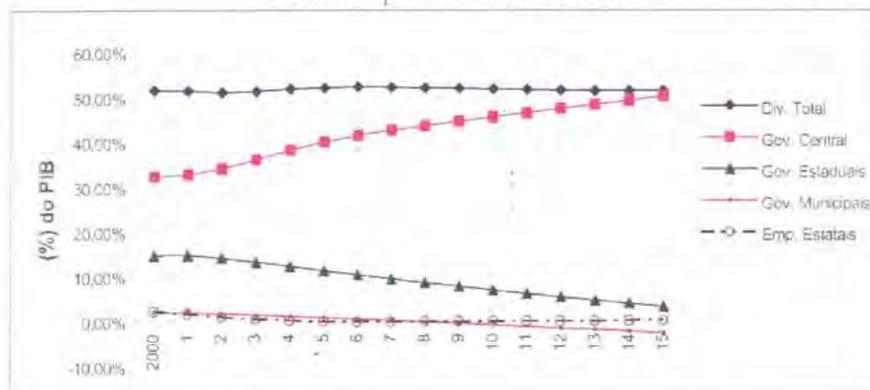
Resultado Fiscal do Governo Central – 2000/2015

(Em porcentagem)

Discriminação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006/ 2010	2011/ 2015
I - Receita total (A+B+C)	22,29	23,05	21,58	20,69	20,19	20,12	19,93	19,68
1.1 Receita Administrada pela SRF	15,03	15,15	14,14	13,34	13,28	13,26	13,19	13,10
Imp. importação e exportação	0,80	0,84	0,74	0,74	0,74	0,74	0,75	0,75
Imp. renda	1,67	1,70	1,71	1,72	1,72	1,72	1,73	1,73
IOF	4,83	4,76	4,59	4,53	4,48	4,47	4,44	4,40
ITR	0,29	0,31	0,31	0,32	0,32	0,32	0,33	0,34
ITR	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
COFINS	3,75	3,69	3,61	3,60	3,60	3,59	3,58	3,57
PIS/PASEP	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94
CSLL	0,87	0,92	0,92	0,98	0,98	0,98	0,98	0,97
CPMF (EC 12/96) vinc. a saúde	1,37	1,46	0,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cont. plano, seg. servidor	0,32	0,32	0,33	0,32	0,31	0,31	0,29	0,27
FUNDAF	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
Demais receitas administradas	0,13	0,15	0,14	0,13	0,13	0,12	0,11	0,09
1.2 Receita Líquida da Previdência (fonte 154)	5,25	5,40	5,41	5,38	5,36	5,34	5,29	5,23
1.3 Outras Receitas	2,10	2,60	2,12	2,06	1,64	1,61	1,54	1,45
1.3.1 Outras receitas da SRF/MF	1,23	1,49	1,23	1,17	0,75	0,72	0,65	0,56
1.3.1.1 Receitas de concessão	0,49	0,75	0,51	0,47	0,07	0,06	0,05	0,04
1.3.1.2 Participação e dividendos	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
1.3.1.3 Demais	0,59	0,59	0,57	0,54	0,52	0,50	0,45	0,37
1.3.2 Receita diretamente arrecadada	0,60	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62
1.3.3 Salário- educação	0,26	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27
1.3.4 Conta-petróleo	0,00	0,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.4 Incentivos Fiscais (FINOR, FINAM, FUNRES)	(0,09)	(0,10)	(0,09)	(0,09)	(0,09)	(0,09)	(0,09)	(0,09)
II Transferências a estados e municípios	3,82	3,53	3,37	3,26	3,24	3,24	2,98	2,89
II.1 Transf. a est. e mun. (FPE, FPM, FE)	2,94	2,92	2,76	2,66	2,64	2,64	2,64	2,63
II.3 Salário-educação (2/3)	0,16	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18
II.2 Fundos e programas regionais (FNE, FNO, FCO)	0,07	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,07	0,06
II.4 Lei Complementar nº 87	0,36	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31
II.5 Demais	0,29	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02
III Receita Líquida	18,47	19,52	18,20	17,43	16,94	16,88	16,96	16,79
IV - Despesa total (1+2+3+4)	16,48	17,34	17,47	16,95	16,59	16,36	16,00	15,75
1 Pessoal e encargos sociais (1.1+1.2+1.3+1.4+1.5)	5,24	5,34	5,39	5,26	5,16	5,07	4,80	4,40
2 Benefícios previdenciários totais (2.1+2.2+2.3)	6,20	6,29	6,33	6,10	5,88	5,79	5,59	5,27
3 Outras despesas correntes e de capital (4.1+4.2)	5,04	5,71	5,74	5,59	5,55	5,50	5,61	6,08
Despesas com o FAT	0,44	0,60	0,64	0,61	0,58	0,55	0,47	0,37
Subsídios e subvenções	0,28	0,27	0,26	0,25	0,24	0,23	0,21	0,17
Sentenças judiciais	0,16	0,16	0,15	0,15	0,14	0,14	0,12	0,10
Demais	4,16	4,67	4,68	4,58	4,58	4,58	4,81	5,44
VI - Resultado primário (+ = sup.)	1,99	2,18	0,74	0,48	0,35	0,52	0,96	1,04
VII - Juros nominais	5,18	5,00	4,28	4,59	4,72	4,90	5,03	5,27
VIII - Resultado nominal (+ = sup.)	(3,18)	(2,83)	(3,54)	(4,11)	(4,37)	(4,38)	(4,07)	(4,22)
IX - Dívida líquida do governo central	32,29	32,82	34,12	36,05	38,23	39,95	43,57	48,41
X - Dívida líquida do setor público	51,52	51,38	51,08	51,23	51,81	52,07	52,04	51,48

Fonte: SPE/MF, para 1999, e elaboração do autor, para os demais anos.

GRÁFICO 1
Dívida Líquida do Setor Público



Fonte: (Elaboração do autor).

Na realidade, o gráfico 1 mostra exatamente como a estabilidade da relação dívida/PIB de todo o setor público pode acabar sendo promovida pela trajetória cadente da relação dívida/PIB dos estados, determinada pelos acordos de renegociação assinados com a União. De certa forma, o gráfico realça, na verdade, o efeito da mencionada assunção das dívidas dos estados, pela União, operação que, em um primeiro instante, foi neutra para a esfera federal ao gerar ativos e passivos de mesmo montante¹³ mas, de fato, ao longo do tempo acaba determinando que o ajuste foi assumido pela União, pois as taxas de juros sobre a dívida renegociada requeririam superávits primários compensatórios mais elevados do que os aqui obtidos.

Por outro lado, pode parecer estranho que, ainda que não se esteja trabalhando, no período considerado, com superávit nominal em nenhum dos anos, para os governos estaduais a trajetória da dívida seja cadente. Isso deve-se ao fato de que a relação entre o déficit nominal gerado no momento t e a dívida desse nível de governo em $t-1$ é inferior à taxa de crescimento nominal do PIB. Isso deixa inclusive claro que, em uma perspectiva de crescimento econômico prolongado, déficits nominais pequenos são compatíveis com redução da relação dívida/PIB, ou seja, em termos discretos, obtém-se a estabilidade dessa relação desde que em que t D é a dívida no momento t , tN é o déficit nominal no período t , e Y_t é a taxa de crescimento nominal do PIB.

$$\frac{\Delta D_t}{D_{t-1}} = \frac{N_t}{D_{t-1}} = \dot{Y}_t - \dot{Y}_t$$

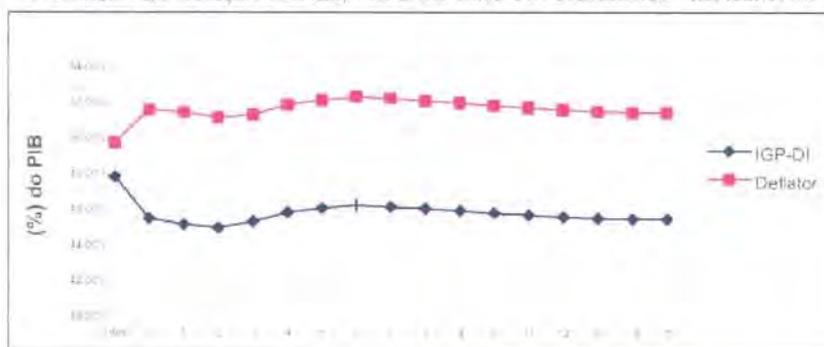
Um outro aspecto que convém assinalar diz respeito ao fato de que, apesar da hipótese de manutenção da taxa de crescimento médio anual de 4% e de obtenção de superávits do setor público, em 2001 e 2002, próximos aos estabelecidos pelo governo, não se obtém aqui uma

relação dívida/PIB próxima de 46,5%, prevista no chamado Programa de Estabilidade Fiscal, do final de 1998. Na verdade, quando foram definidas as metas necessárias para se alcançar a relação dívida/PIB almejada, e mesmo após as diversas revisões efetuadas com o FMI, trabalhou-se sempre com um crescimento nominal do PIB que embutia uma expectativa elevada para o deflator implícito, o que inflou o PIB e reduziu artificialmente aquela relação.

Ainda que ao longo de 2000 o governo já tivesse, por diversas vezes, alertado para esse fato, não se esperava que a diferença entre o PIB projetado e o PIB que o IBGE finalmente divulgaria para 1999 fosse tão grande como acabou acontecendo. Em função desse fato, a relação dívida/PIB do setor público, mesmo com a obtenção de megasuperávits primários em 1999 e em 2000, não apenas não se aproximou da meta de 46,5% como, aliás, passou a situar-se próxima de 51% do PIB.

No gráfico 2 é possível verificar como ficaria a trajetória da relação dívida/PIB, caso o denominador tivesse ficado nos níveis que se previram. Fica claro que, na situação aqui projetada, a dívida não apenas alcançaria os 46,5% do PIB pretendidos, como até mesmo, ao final de 2002, poderia atingir menos de 45%, estabilizando-se, a partir daí, ao redor desse patamar. A brusca redução dos PIB nominais, não apenas de 1999, como também de 2000 e 2001, pelo mesmo motivo daquele primeiro ano é que provoca, portanto, a considerável elevação do patamar de estabilização da relação dívida/PIB, na presente simulação.

GRÁFICO 2
Evolução da Relação Dívida/PIB com Base em Deflatores Alternativos



Fonte: Elaboração do autor.

4 ANÁLISE DE SENSIBILIDADE

Com o intuito de avaliar o impacto, sobre a relação dívida/PIB, de alterações de variáveis e parâmetros-chave em relação à projeção relativa à hipótese básica – aqui chamada 'base line' – foi efetuada uma série de novas simulações, tomando-se, como referências, eventuais modificações da taxa de crescimento do PIB, da taxa de juros média real, do déficit da Previdência Social e das demais despesas de custeio e investimento. Essas simulações foram efetuadas considerando-se que, para os anos 2001 e 2002, o 'base line' reflete, no caso dos parâmetros adotados, uma situação que provavelmente virá a ocorrer, e, por isso, efetuaram-se modificações nas variáveis para o período 2003/2015.

Cabe salientar que esta é uma análise que visa apenas examinar isoladamente o impacto de cada variável exógena escolhida, independentemente de eventuais efeitos cruzados entre elas, ou seja, é natural que diferentes taxas de crescimento econômico impliquem e decorram de diferentes níveis de taxas de juros que, por sua vez, geram diversos níveis de taxa de câmbio. Se fossem simulados cenários que envolvessem um grau de consistência macroeconômica entre essas variáveis, não se teria noção do impacto específico que cada uma destas tem sobre os resultados primários e a relação dívida/PIB.

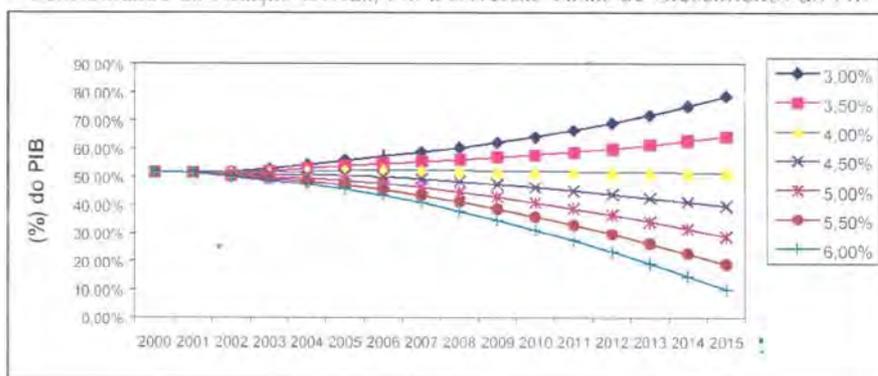
Os gráficos 3 e 4 refletem as simulações efetuadas com base em diferentes taxas médias de crescimento do PIB, para o período 2003/2015. É possível observar a grande sensibilidade demonstrada, especialmente pela relação dívida/PIB, àquelas taxas. A situação que reflete o 'base line' é a que corresponde à taxa média de 4%, e é visível o fato de que, mantidas as demais variáveis constantes, essa é a situação de maior estabilidade de todas as relações dívida/PIB obtidas. No outro extremo tem-se que, para uma taxa média de crescimento de apenas 3%, a relação dívida/PIB torna-se explosiva, chegando a 78,5% do PIB ao final do período, enquanto uma taxa média de 6% teria o efeito de reduzir consideravelmente a relação dívida/PIB para um nível em torno de 10% do PIB.

Uma das razões para a elevada sensibilidade da relação dívida/PIB com respeito ao crescimento econômico relaciona-se com o impacto que este tem sobre o próprio resultado primário da União, aqui analisado. Ainda que a receita total tenha, nas circunstâncias aqui apreciadas, uma elasticidade próxima de 1 – por força de diversas receitas que, no máximo, supõe-se que variam com a taxa de inflação, compensada com outras que são afetadas pelas importações (que crescem em moeda nacional) – e ainda que haja recuperação real do aqui chamado OCK, as outras despesas relevantes tenderão a reduzir a sua participação no produto, levando, no limite, o superávit primário do governo central a atingir aproximadamente 4% do PIB (resultado bastante superior aos de 2000 e 2001).

A situação oposta naturalmente ocorrerá se a taxa média de crescimento do PIB for da ordem de 3% ao ano. Isso acontecerá especial-

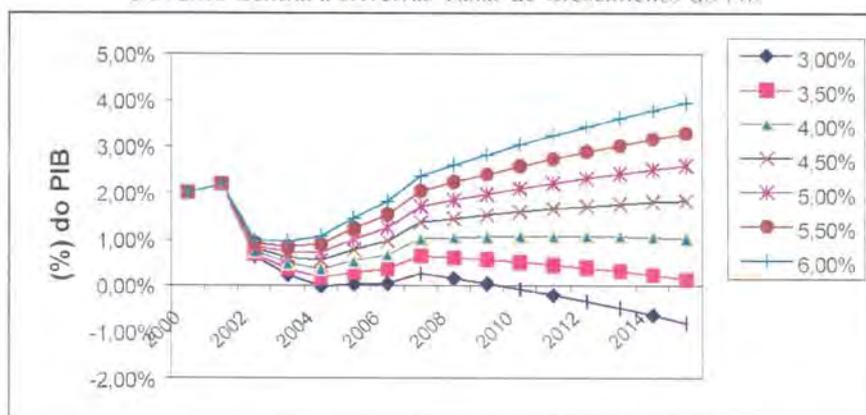
mente porque, nesse caso, ainda que diversas variáveis tenham, ainda assim, redução em termos do PIB, na verdade a suposição de que serão mantidas relativamente elevadas taxas de crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários e elevado aumento das despesas de outros dispendios correntes e capital – OCK – faz que o déficit da Previdência Social e as demais despesas de custeio assumam um peso considerável no total dos gastos, mais do que compensando o corte no restante das despesas (por exemplo, despesas de pessoal e FAT).

GRÁFICO 3
Sensibilidade da Relação Dívida/PIB a Diversas Taxas de Crescimento do PIB



Fonte: Elaboração do autor.

GRÁFICO 4
Sensibilidade do Superávit Primário do Governo Central a Diversas Taxas de Crescimento do PIB



Fonte: Elaboração do autor.

É claro que o efeito do resultado primário na simulação efetuada é considerável, mas cabe ressaltar que o crescimento do PIB tem um papel ainda mais importante – dada a sua magnitude – no corte que se verifica nas despesas com juros líquidos do setor público. Só para se ter uma ordem de grandeza desse efeito na União, por exemplo, essas despe-

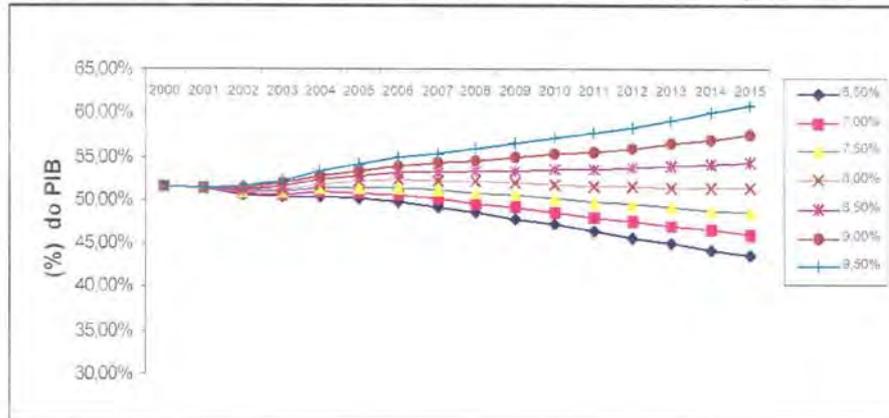
sas passam, no 'base line', de 5,39% do PIB em 2015 para apenas 1,34% do PIB, na hipótese de 6% de crescimento, sendo este, portanto, um dos fatores decisivos na obtenção da trajetória acentuadamente descendente da dívida pública no período em apreço.

Cabe ainda mencionar que, na verdade, as trajetórias adotadas para o PIB devem necessariamente ser encaradas como as relativas a um *produto tributável*, ou seja, para que os resultados possam ser obtidos, deve considerar-se que, no máximo, os componentes menos ou não tributáveis do PIB deverão crescer à mesma taxa dos componentes tributáveis, ou então, ainda que o crescimento econômico seja elevado, a arrecadação não apresentará comportamento consistente com os resultados primários necessários para se obterem as trajetórias da dívida/PIB aqui alcançadas. Da mesma forma, as taxas de crescimento do *produto tributável* aqui adotadas poderão ser compatíveis com taxas de crescimento do PIB menores caso, como se mencionou no início do presente trabalho, a agricultura (setor com baixa taxação efetiva) venha a ter crescimento também inferior ao que se supôs nas trajetórias estudadas.

Assinale-se ainda que a presente simulação não pretende levar à precipitada conclusão de que se deve crescer, de qualquer maneira, a taxas elevadas, e tudo estará resolvido. Além de esta ser, conforme foi mencionado, uma análise 'ceteris paribus', em que se isolou apenas o efeito da variável PIB para se verificar seu efeito no primário e na dívida pública, sem se levar em conta que, para cada taxa de crescimento, diversas variáveis seriam naturalmente alteradas (por exemplo taxa de juros, taxa de câmbio), crescer a elevadas taxas, e ainda mais por um período longo, poderá não ser sustentável, produzindo-se desequilíbrios que irão requerer ajustes posteriores na política econômica e, provavelmente, levando a uma relação dívida/PIB totalmente diferente (provavelmente superior à que aqui se obteve).

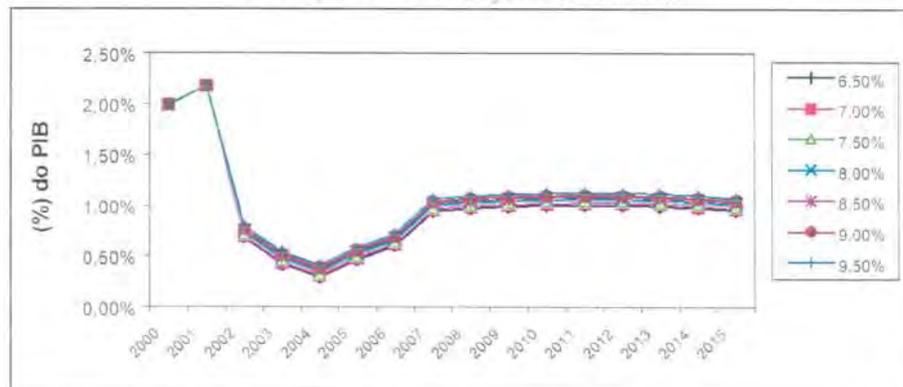
Por seu turno, uma sensibilidade da relação dívida/PIB também considerável – ainda que menor – foi obtida com respeito à taxa de juros real, em simulação na qual se analisou uma amplitude de 3 pontos percentuais (ver gráficos 5 e 6). Fazendo-se variar a taxa de juros real do SELIC de 6,5% ao ano (aparentemente baixa para uma economia como a brasileira, mesmo em situação de estabilidade econômica) para 9,5% ao ano (1,5 pontos de percentagem superior ao 'base line'), obteve-se uma amplitude de mais de 15 pontos de percentagem na relação dívida/PIB (isto é, de 45,0% na melhor situação para próximo de 60% na pior). Nesse caso, a amplitude é inferior à registrada nas simulações para diversas taxas de crescimento, também em função do fato de que essa variável tem pouco efeito sobre o resultado primário do governo central, conforme pode ser observado no gráfico 6.

GRÁFICO 5
Sensibilidade da Relação Dívida/PIB a Mudanças nas Taxas de Juros Reais



Fonte: Elaboração do autor.

GRÁFICO 6
Sensibilidade do Resultado Primário da União a Alterações da Taxa de Juros Média Real



Fonte: Elaboração do autor.

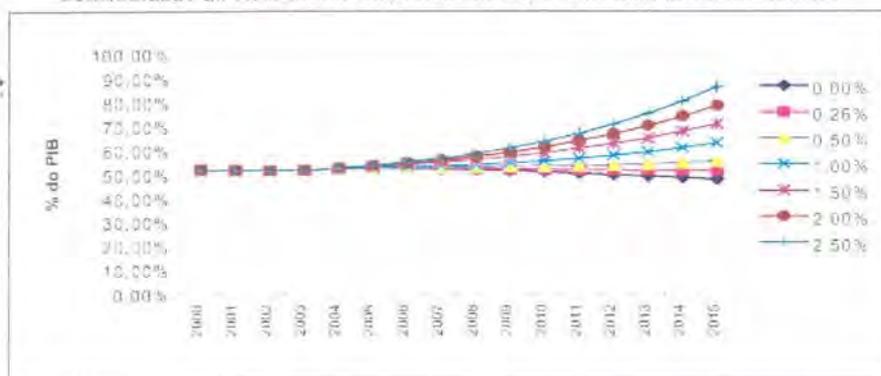
Os efeitos das taxas de juros sobre o resultado primário do governo central ocorrem essencialmente no imposto de renda incidente sobre ganhos de capital e sobre o IOF (a rigor também teriam efeito sobre a CPMF, mas tal impacto não pode ainda ser modelado). Em função disso, partindo-se da situação definida como 'base line', em que se obteve, em 2015, um superávit de 1,01% do PIB, tem-se que a definição de aumento ou redução da taxa de juros da ordem de 1,5 ponto percentual gera aumento ou redução de apenas 0,06% do PIB no superávit primário.

É claro que fica muito difícil analisar apenas o impacto das taxas de juros sobre a relação dívida/PIB ou sobre o resultado primário sem se levar em consideração o seu efeito sobre as demais variáveis eco-

nômicas, tais como a taxa de câmbio e a própria taxa de crescimento da economia. Se fosse possível avaliar os impactos indiretos de uma redução da taxa de juros real sobre essa relação ter-se-ia, com certeza, um efeito bem superior ao aqui obtido, especialmente porque, nesse caso, o PIB não cresceria apenas os 4% supostos na situação de 'base line'.

Para se verificar a sensibilidade da relação dívida/PIB ao déficit previdenciário (INSS), foram efetuadas simulações que consideram desde um resultado equilibrado até o déficit de 2,5% do PIB, situação em princípio pouco provável. O gráfico 7 mostra que, na simulação 'base line', foi considerado o déficit previdenciário médio de 0,26% do PIB, à luz da adoção de uma hipótese relativamente conservadora para o crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários (4% ao ano). Com a manutenção do déficit no nível de 2000, ou seja, da ordem de 1% do PIB, haveria elevação da relação dívida/PIB para cerca de 60%. Se o déficit médio do período de 2003 a 2015 subisse para 2,5% do PIB, a relação dívida/PIB aumentaria para, em princípio, insustentáveis 86% do PIB.

GRÁFICO 7
Sensibilidade da Relação Dívida/PIB a Alterações no Déficit Previdenciário

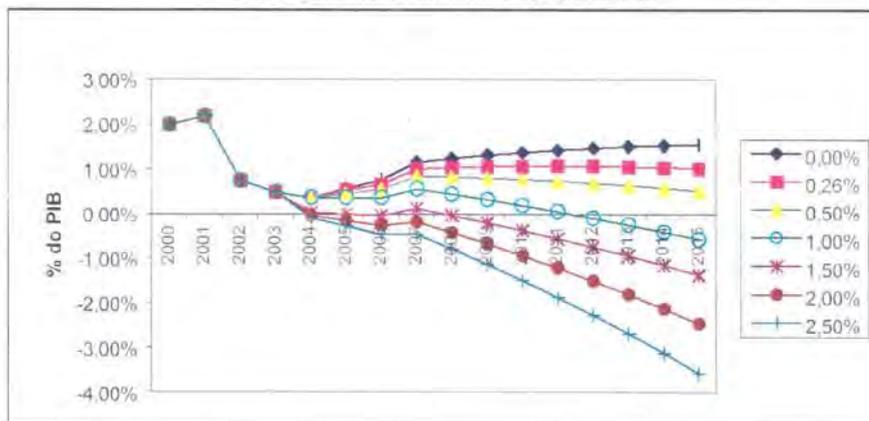


Fonte: Elaboração do autor.

O gráfico 8 mostra que uma situação de déficit previdenciário médio da ordem de 2,5% do PIB, no período em análise, teria o efeito de transformar o superávit primário de 1% do PIB do 'base line' ao final de 2015 em um déficit de quase 4% do PIB, o que contribuiria para a elevação da relação dívida/PIB que foi mencionada. Em princípio, da implementação da reforma da previdência recentemente aprovada espera-se, não a elevação, mas a redução do déficit atual, o que, mantidas as demais variáveis, pode contribuir para reduzir a relação dívida/PIB a longo prazo.

Por fim, efetuaram-se simulações com o objetivo de avaliar o impacto de diferentes taxas de crescimento real das demais despesas do OCK sobre a trajetória da relação dívida/PIB. Essas despesas, para efeitos do presente trabalho e conforme definido no Anexo 1, correspondem ao total das outras despesas de custeio e capital, menos os gastos com o FAT (abono, seguro-desemprego e demais despesas do FAT), com subsídios e subvenções, com sentenças judiciais e com reforma agrária (TDA).

GRÁFICO 8
Sensibilidade do Resultado Primário da União a
Alterações do Resultado Previdenciário



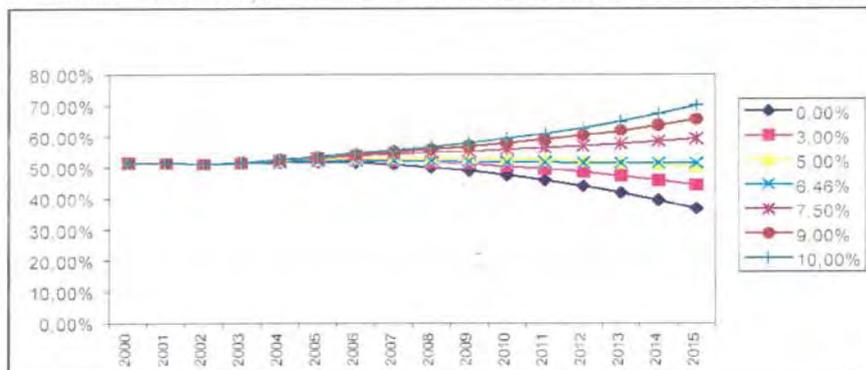
Fonte: Elaboração do autor.

Na simulação referente ao 'base line' havia sido considerado o crescimento real médio do OCK, no período de 2003 a 2015, de 6,5% ao ano¹⁴, ou seja, superior à taxa de crescimento do PIB. Em geral, conforme pode ser observado no gráfico 9 (p. 24), no caso da taxa média de crescimento real de 3% ao ano, a relação dívida/PIB poderia reduzir-se a cerca de 44% do PIB 'ceteris paribus'. Contudo, se a recuperação real fosse, em média, da ordem de 10% ao ano, aquela relação seria elevada a cerca de 70% do PIB.

No gráfico 10 (p. 24) é possível verificar que, enquanto o crescimento real nulo do OCK permitiria gerar superávit primário do governo central ao final do período analisado da ordem de 3,2%, reduzindo a dívida pública para cerca de 37% do PIB, por outro lado, a manutenção da taxa de crescimento real dessas despesas em torno de 10% ao ano provocaria o déficit primário, na União, de 1,1% do PIB, em 2015, elevando a dívida pública para cerca de 70% do PIB. Constata-se assim que a eventual redução da dívida pública, em termos do PIB, nas condições analisadas, é perfeitamente consistente com crescimentos reais do OCK entre zero e 5% ao ano. Isso ocorre porque outras despesas importantes, como despesas com pessoal ou com o FAT e, dependendo das circunstâncias, até mesmo as despesas com benefícios previdenciários, tenderão a cair em percentagem do PIB, no primeiro caso, se for adotada uma política de reposição dos servidores inativos, apenas ou quando muito, um pouco acima do número de novos aposentados, e, no segundo caso, porque os gastos com seguro-desemprego e eventualmente treinamento e capacitação de mão-de-obra tenderão a sofrer redução com a manutenção do crescimento econômico.

GRÁFICO 9

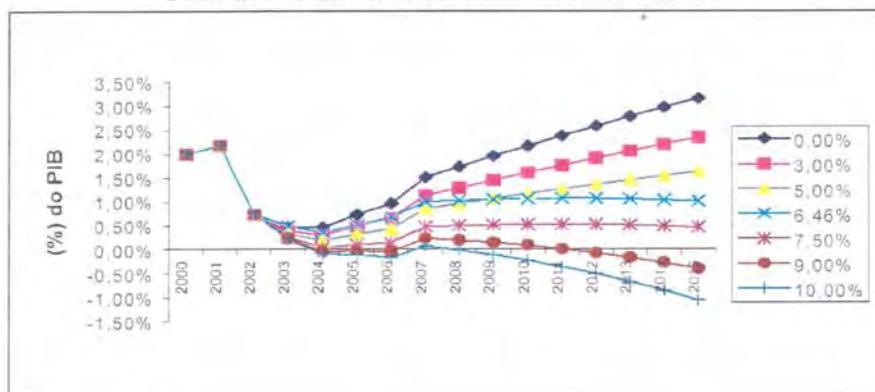
Sensibilidade da Relação Dívida/PIB a Diversas Taxas de Crescimento do OCK



Fonte: Elaboração do autor.

GRÁFICO 10

Sensibilidade do Resultado Primário da União a Diversas Taxas de Crescimento Real do OCK



Fonte: Elaboração do autor.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo avaliar a situação de longo prazo das finanças públicas brasileiras no período 2001/2015, com base em modelo contábil de previsão do resultado primário do governo central e da dívida líquida de todo o setor público. Os resultados obtidos permitem a conclusão de alguns pontos de relevância para a administração da política fiscal dos próximos anos.

De fato, as simulações do modelo utilizado mostram que, sem CPMF a partir de meados de 2002, sem conta-petróleo (PPE) a partir de janeiro de 2001, e mantendo-se a trajetória média de crescimento econômico da ordem de 4% do *produto tributável*, é possível estabilizar a relação dívida/PIB até 2003 em algo em torno de 51% do PIB, ou seja, acima do que o governo se propunha a alcançar ao elaborar o chamado Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), ao final de 1998. Isso se deve ao fato de que a divulgação do PIB de 1999, bastante abaixo daquele com o qual se vinha trabalhando, determinou uma mudança não programada no nível do superávit primário requerido para se atingir a meta de 46,5% anteriormente traçada.

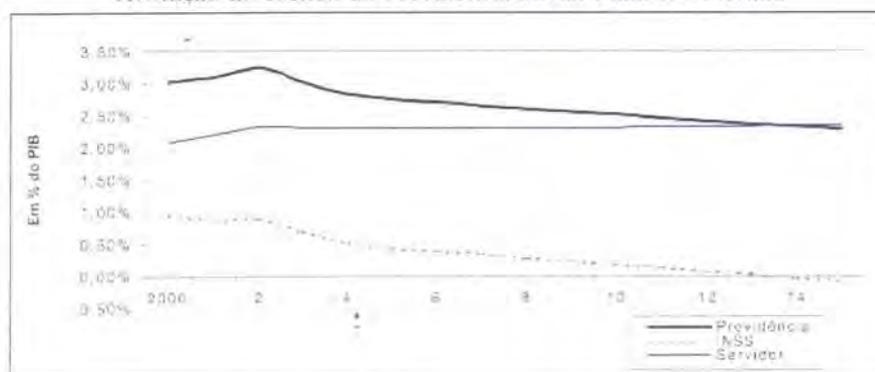
Paralelamente, as simulações corroboram o senso comum de que o crescimento econômico resolve 'per se' o problema fiscal ao demonstrar que a trajetória da relação dívida/PIB é muito sensível a essa variável, bastante mais até do que à trajetória das taxas de juros. Isso permite reduzir em mais de 10 pontos percentuais a relação dívida/PIB com o crescimento médio da ordem de, por exemplo, 4,5%, ao invés dos 4% adotados no 'base line'. Com o crescimento médio da ordem de 5%, por exemplo, no período 2003/2015, é em princípio possível reduzir a dívida pública de 51,5% para algo em torno de 30% do PIB, enquanto que a redução da taxa de juros real para a média de 7% ao ano (1 ponto a menos que na trajetória básica adotada) apenas reduz a relação dívida/PIB para cerca de 46% do PIB, em 2015.

Foi possível mostrar, por outro lado, que a estabilização da relação dívida/PIB é compatível com o eventual aumento real das despesas de OCK, desde que o resultado da previdência social passe de um déficit da ordem de 1% para uma virtual estabilidade ao final de 2015. Para o OCK é possível manter-se uma trajetória de elevação real média ao redor de 6,5% ao ano, desde que as despesas de pessoal não acompanhem o crescimento do PIB, o que é perfeitamente alcançável mediante adoção do princípio de reposição apenas dos servidores que passam anualmente à inatividade e de reajustes salariais gerais apenas iguais à taxa de inflação. O que isso mostra, tendo-se em vista que a manutenção de um crescimento real, por exemplo, de 8% ao ano, a partir de 2008, e por 8 anos é, em princípio, pouco provável, é o fato de ser perfeitamente possível, sem CPMF e sem receita de PPE, reduzir-se a relação dívida/PIB ao longo do período analisado¹⁵.

Cabe mencionar, também, o fato de que, apesar de não se prever nenhuma medida no campo da previdência pública e, ao longo do período analisado, uma parte das receitas desse sistema deixarem de con-

tribuir para reduzir o déficit por força das novas contratações de celetistas no serviço público, o déficit da previdência pública mantém-se relativamente estável ao longo do período analisado (gráfico 11). Assim, como o déficit do INSS tende a reduzir-se e até mesmo a converter-se em pequeno superávit nos últimos anos considerados, o resultado final é que o déficit do sistema previdenciário global cai mais de 1% do PIB no período analisado, ainda que situando-se em um nível consideravelmente elevado (superior a 2% do PIB), mas, ainda assim, permitindo a estabilização da dívida pública total.

GRÁFICO 11
Evolução do Déficit da Previdência Social Pública e Privada



Fonte: Elaboração do autor.

Por fim, torna-se imperioso fazer alusão à questão da CPMF e da chamada PPE. Enquanto esta última poderá terminar de gerar arrecadação para a União em 2001, a receita de CPMF, por enquanto, deverá terminar em 2002, o que tende a provocar preocupação, em geral, com respeito à manutenção do ajuste fiscal iniciado em 1998, tão bem administrado ao longo de 1999 e consolidado em 2000. Entretanto, o que o modelo adotado no presente trabalho permite concluir é que, na realidade, mesmo sem arrecadação da CPMF e da PPE é possível reduzir-se a relação dívida/PIB sem muita dificuldade, nas circunstâncias analisadas, e que nada disso tem de implausível.

De fato, a tabela 4 mostra que, com a adoção, a partir de 2002, da alíquota média de 0,15%, equivalente portanto à metade da vigente a partir de junho de 2000, e com a eventual criação de um substituto para a PPE que gere não mais do que R\$ 1,0 bilhão em 2002 (posteriormente corrigido apenas pela taxa de inflação), será possível obter superávits no governo central entre 1,1% do PIB e 1,6% do PIB de 2001 a 2015. Com relação a todo o setor público, os superávits primários ficariam ao redor de 2,4% do PIB, o que traria como consequência a diminuição da dívida líquida do setor público para cerca de 40% do PIB (desde que, é claro, nesse período se venha a ter o reconhecimento de eventuais "esqueletos" de dívidas em montante de, no máximo, R\$ 20 bilhões, deduzido o montante relativo à privatização).

Entretanto, pelo que se viu, alternativamente a essas receitas aparentemente pouco aceitas, por diversas razões, inclusive econômicas,

é possível obter-se redução semelhante na relação dívida/PIB apenas diminuindo-se o crescimento real médio do OCK para algo em torno de 3%, taxa que, entretanto, situar-se-ia um pouco abaixo dos 4% médios anuais de crescimento do produto interno bruto.

TABELA 4
Impacto, na Dívida Líquida Total e no Primário do Governo Central, da Manutenção da CPMF, após 2002, e da Criação de Substituto para a PPE, a partir de 2002

Ano	Hipótese Básica					Hipótese Alternativa				
	Aliquota da CPMF (%)	Substituto da PPE	Dívida Total (%)	Primário Gov. Central	Primário Setor Púb. (%)	Aliquota da CPMF (%)	Substituto da PPE	Dívida Total (%)	Primário Gov. Central	Primário Setor Púb. (%)
2000	0,34	0,0	51,52	1,93	3,60	0,34	0,0	51,52	1,93	3,60
2001	0,36	2 500,0	51,38	2,18	3,68	0,35	2 500,0	51,38	2,18	3,68
2002	0,21	0,0	51,08	0,74	2,24	0,28	1 000,0	50,73	1,08	2,58
2003	0,00	0,0	51,23	0,48	1,78	0,15	1 035,0	50,20	1,13	2,43
2004	0,00	0,0	51,81	0,35	1,55	0,15	1 066,1	50,06	1,00	2,20
2005	0,00	0,0	52,07	0,52	1,52	0,15	1 098,0	49,59	1,17	2,17
2006	0,00	0,0	52,27	0,66	1,56	0,15	1 131,0	49,03	1,31	2,21
2007	0,00	0,0	52,17	1,00	1,80	0,15	1 164,9	48,15	1,65	2,45
2008	0,00	0,0	52,05	1,03	1,83	0,15	1 199,8	47,22	1,67	2,47
2009	0,00	0,0	51,92	1,05	1,85	0,15	1 235,8	46,24	1,69	2,49
2010	0,00	0,0	51,78	1,06	1,86	0,15	1 272,9	45,23	1,70	2,50
2011	0,00	0,0	51,65	1,06	1,86	0,15	1 311,1	44,20	1,70	2,50
2012	0,00	0,0	51,53	1,08	1,86	0,15	1 350,4	43,15	1,69	2,49
2013	0,00	0,0	51,44	1,05	1,85	0,15	1 391,0	42,09	1,68	2,48
2014	0,00	0,0	51,39	1,03	1,83	0,15	1 432,7	41,04	1,66	2,46
2015	0,00	0,0	51,39	1,01	1,81	0,15	1 475,7	40,00	1,64	2,44

Fonte: Elaboração do autor.

Deve-se ainda mencionar que, em princípio, os superávits primários adotados para as empresas estatais, ainda que consideravelmente inferiores na segunda metade do período aos alcançados no ano de 2000, provocam uma situação em que as empresas, em 2015, se tornariam credoras do sistema em cerca de 2,7% do PIB. Em princípio, essa situação não parece lógica do ponto de vista da atuação do Estado na economia, pois a tendência natural, na perspectiva de crescimento médio elevado, da geração de disponibilidade de recursos seria aumentar os níveis de investimento e, assim, baixar o superávit primário. Nessa circunstância parece natural esperar que, na hipótese de pretender-se reduzir a dívida pública em uma trajetória próxima daquela que se delineou na alternativa 2 da tabela 4, os superávits do governo central tenham de aumentar em cerca de 0,2% ou 0,3% do PIB, na média do período, em relação à hipótese adotada no 'base line'. Apesar de esse resultado significar ainda um nível de superávits primários inferiores aos de 1999 e 2000, significa, por outro lado, um ajuste significativo, e sem precedentes na nossa história, mas sem o qual a relação dívida/PIB não será direcionada para o alcance de um patamar que tranqüilize os agentes econômicos em relação à solvência do Estado, e que possibilite assim, ao país, crescer de forma sustentada a longo prazo.

ANEXO 1

MODELO DE PROJEÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO

1 Bloco da Dinâmica da Dívida

1.1 Primeira Variante

O bloco da dinâmica da dívida foi construído com o objetivo, por um lado, de se obter o montante de juros nominais totais pagos, em termos líquidos, pelo setor público (para assim obter-se, junto com o cálculo do resultado primário, o déficit nominal total) e, por outro lado, para se poder avaliar a trajetória da dívida líquida do setor público não financeiro, determinada não apenas pelas diversas alternativas de resultado primário obtidas pela ótica "acima da linha", mas também em função de diferentes trajetórias da taxa de câmbio e de taxas de juros domésticas e externas.

Esse bloco foi também montado em duas variantes para possibilitar a obtenção, como alternativa, do resultado primário requerido para se atingir determinado nível de dívida líquida total do setor público.

A primeira variante foi então montada de acordo com a seguinte estrutura sintética:

$$Dtotal_t = \sum D_t^i = D_t^{gc} + D_t^{ge} + D_t^{gm} + D_t^{ee} \quad (1)$$

em que:

$Dtotal_t$ = dívida líquida total do setor público não financeiro, ao final do período t ;

$\sum D_t^i$ = somatório das dívidas líquidas totais dos níveis de governo i ao final do período t ;

D_t^{gc} = dívida líquida total do governo central, ao final do período t ;

D_t^{ge} = dívida líquida total dos governos estaduais, ao final do período t ;

D_t^{gm} = dívida líquida total dos governos municipais, ao final do período t ;

D_t^{ee} = dívida líquida total das empresas estatais, ao final do período t .

Cabe notar que, para efeito de simplificação da apresentação, é porque o BACEN assim desmembra o setor público e também porque as contas do governo central serão projetadas em bloco específico, desmembraram-se as empresas estatais federais relativas a cada um dos

níveis de governo – por exemplo, federal, estadual e municipal – mas sempre que for feita referência ao nível de governo, estarão sendo consideradas as empresas como um nível separado dos demais e não, como faz o Banco Central, inserindo as empresas em cada um dos demais níveis apresentados.

Por outro lado, tem-se que

$$D_t^i = DI_t^i + DX_t^i \quad (2)$$

sendo que

DI_t^i = dívida interna líquida do nível de governo i , ao final do período t ;

DX_t^i = dívida externa líquida do nível de governo i , ao final do período t ;

$$DI_t^i = \sum_{j=1}^n Di_{j,t}^i \quad (3)$$

em que $Di_{j,t}^i$ é a dívida e ou o ativo fiscal líquidos j do nível de governo i , no período t ¹⁶.

O desmembramento das dívidas líquidas dos diferentes níveis de governo corresponde à apresentada pelo Banco Central na sua publicação mensal *Nota de Imprensa* relativa à política fiscal. No que se refere especificamente à rubrica Títulos Públicos Federais do Governo Federal e do Banco Central do Brasil, foi efetuado desmembramento adicional em dívida indexada ao câmbio e dívida indexada à taxa doméstica (no caso, SELIC), tendo em vista a importância que hoje a dívida cambial tem no total da dívida mobiliária.

Por sua vez, cada dívida interna dos diferentes âmbitos de governo é obtida a partir da expressão:

$$Di_t^i = Di_{j,t-1}^i + Ni_{j,t}^i + A_{j,t}^i \quad (4)$$

em que

$Ni_{j,t}^i$ = variação (aqui denominada déficit nominal) da dívida j , do nível i , no período t ¹⁷.

e

$A_{j,t}^i$ = ajuste patrimonial líquido¹⁸, aplicável à dívida j , do nível i , no período t .

Esse ajuste patrimonial faz-se necessário para permitir a obtenção de um referencial de dívida a partir do qual será possível obter sempre um déficit nominal = variação de estoque de dívida. A rigor, esse ajuste permite chegar à obtenção da chamada *Dívida Fiscal Líquida* apresentada nos relatórios do Banco Central e que difere da dívida total exatamente em função das deduções efetuadas por força de movimentos de dívida que não determinam alterações nos resultados primários e nominais (ver nota de rodapé 18).

Da mesma forma que para os estoques relativos às dívidas líquidas domésticas, as dívidas líquidas externas, $dx_{j,t}^i$ são obtidas pela expressão:

$$Dx_t^i = Dx_{t-1}^i + Nx_{j,t}^i + A_{j,t}^i \quad (5)$$

Os déficits nominais, por dívida/ativo líquido, são obtidos por meio das expressões:

$$Ni_{j,t}^i = Pi_{j,t-1}^i + Ji_{j,t}^i \quad (6)$$

e

$$Nx_t^i = Px_t^i + Jx_t^i \quad (7)$$

em que $Pi_{j,t}^i$ e $Px_{j,t}^i$ são os déficits primários¹⁹ das dívidas interna j , e externa, respectivamente, relativas ao nível de governo i , no momento t , e $Ji_{j,t}^i$ e $Jx_{j,t}^i$ são, respectivamente, os valores dos juros nominais internos e externos calculados para essas mesmas dívidas líquidas, conforme obtidos pela expressão (11), definida adiante.

Em cada uma das esferas de governo é escolhida uma dívida cujo primário será calculado de forma endógena, adotando-se diversas hipóteses para o comportamento dos demais primários, que passam a funcionar como variáveis exógenas, ou seja, o déficit primário relativo à n -ésima dívida líquida²⁰ é equivalente a:

$$Pi_{n,t}^i = Pi_t^i + \sum_{j=1}^{n-1} Pi_{j,t}^i \quad (8)$$

e, por sua vez, para o déficit primário relativo à dívida interna total do nível de governo i , tem-se:

$$Pi_t^i = Pi_t^i + Px_j^i \quad (9)$$

em que o déficit primário total do nível de governo i , Pi_t^i , e o déficit primário externo²¹ do mesmo nível de governo, Px_j^i , são obtidos em bloco específico (por exemplo, governo central) ou definidos exogenamente (caso das empresas estatais e dos governos estaduais e municipais).

Para cada nível de governo, os juros totais são iguais a:

$$J_t^i = Ji_t^i + Jx_t^i \quad (10)$$

em que, naturalmente,

Ji_t^i = total de juros internos do nível de governo i ;

Jx_t^i = juros externos do nível de governo i no momento t ;

sendo que

$$Ji_t^i = \sum_{j=1}^n [i_{j,t}^i (Di_{j,t-1}^i + Pi_{j,t}^i / 2)] \quad (11)$$

em que

$i_{j,t}^i$ = taxa de juros doméstica implícita relativa à dívidalíquida j do governo i .

Por seu turno, os juros externos são obtidos pela expressão:

$$Jx_t^i = x_t^i \cdot \bar{e}_t^i (Dx_{t-1}^i + Px_t^i / 2) \quad (12)$$

sendo que

x_t^i = Libor mais um 'spread' estimado para a dívida específica do nível i de governo;

\bar{e}_t = taxa de câmbio média nominal prevalecente no momento t e em que, por seu turno, Px_t^i , o déficit primário externo do nível de governo i , é dado exogenamente.

1.2 Segunda Variante do Modelo

No que se refere à segunda variante do modelo, em que se pretende obter o primário requerido para alcançar um determinado nível de dívida líquida total do setor público, as modificações introduzidas no modelo são muito pequenas. Requer-se uma variável de fechamento do modelo, a qual, supõe-se, estar no governo central, ou seja, os primários das demais esferas de governo continuam sendo estabelecidos fora do modelo, e presume-se que, para atingir uma meta de dívida total líquida, o ajuste será todo efetuado no âmbito do governo federal (a rigor, hipótese consistente com o comportamento tradicional das finanças públicas brasileiras).

Assim, obtém-se:

$$N_t = d_t \cdot Y_t - d_{t-1} \cdot Y_{t-1} \quad (13)$$

em que d_t corresponde à meta da relação dívida/PIB fixada para o final do período t , e Y_t é a estimativa para o PIB de fim de período em t . Naturalmente, essa estimativa do PIB tem que estar a preços de fim de período para poder ser compatível com o estoque da dívida líquida total.

Como o governo central passa a conter a variável de fechamento do modelo, tem-se então que:

$$N_{n,t}^{gc} = D_{n,t}^{gc} - D_{n,t-1}^{gc} \quad (14)$$

em que $N_{n,t}^{gc}$ corresponde ao déficit nominal da n -ésima variável – a variável de ajuste – do governo central. Por seu turno,

$$D_{n,t}^{gc} = D_t - \sum_{j=1}^{n-1} D_{j,t}^{gc} - D_t^{ee} - D_t^{gm} - D_t^{ee} \quad (15)$$

em que as dívidas dos demais níveis de governo continuam sendo obtidas, como antes, na primeira variante do modelo. Finalmente,

$$P_{n,t}^{gc} = N_{n,t}^{gc} - J_{n,t}^{gc} \quad (16)$$

em que

$$J_{n,t}^{gc} = i_{n,t} - D_{n,t-1}^{gc} \quad (17)$$

chegando-se ao primário requerido para o setor público pela expressão

$$P_t = P_t^{ge} + P_t^{gm} + P_t^{ee} + \sum_{j=1}^{n-1} P_{j,t}^{gc} = P_{n,t}^{gc} \quad (18)$$

ou

$$P_t = P_t^{ge} + P_t^{gm} + P_t^{ee} + \sum_{j=1}^{n-1} P_{j,t}^{gc} + N_{n,t}^{gc} - J_{n,t}^{gc} \quad (18a)$$

No caso da expressão (17), no que se refere à taxa de juros, relativa à variável de fechamento do modelo, adotou-se, geralmente, a taxa SELIC, pois esta corresponde ao custo de oportunidade do governo central.

2 Projeção do Resultado Primário do Governo Central

2.1 Bloco da Receita Total

O bloco da receita total está construído de forma mais desagregada possível, para que se obtenha um razoável grau de previsibilidade da arrecadação. Em geral, tende-se a prever o comportamento da receita dos principais impostos e contribuições com base quase exclusivamente no comportamento do PIB nominal, supondo-se que a elasticidade da arrecadação em relação ao PIB seria igual a 1.

Esse pressuposto, entretanto, está longe da realidade, especialmente a curto prazo. De fato, uma mesma taxa de crescimento do PIB pode ser resultado de diferentes comportamentos dos componentes do produto, os quais, por sua vez, têm diferentes efeitos sobre a arrecadação. Assim, se o PIB for influenciado por um crescimento da agricultura, que é menos taxada do que a indústria, por exemplo, é natural esperar um baixo impacto do crescimento do PIB sobre a arrecadação. Contudo, se este crescer em função do comportamento da atividade industrial, sobre a qual incide a maioria dos impostos e contribuições, será previsível um razoável crescimento da receita pública²².

Por outro lado, a massa de salários e as taxas de juros são variáveis que têm considerável efeito sobre receitas importantes do governo central e não podem ser deixadas de lado nas projeções, tendendo, no curto prazo, a gerar, muitas vezes, fortes movimentos da arrecadação, em intensidade diferente da do PIB.

Levando-se tudo isso em consideração é que se mostrou imperiosa a construção de um modelo, não econométrico²³, de equações de comportamento bastante simples mas cuja aderência à realidade revelasse, em geral, bastante mais adequada do que ocorre na maioria das vezes em que são adotados modelos simplificados, cujo principal determinante é o produto interno bruto.

Posto isso, o bloco de receita da União apresenta a seguinte estrutura básica:

$$R_t = Rsr_f_t + Cinss_t + OR_t + Inc_t \quad (1)$$

em que

R_t = receita total em t ;

Rsr_f_t = receita de impostos e contribuições diretamente administradas pela Secretaria da Receita Federal (receita líquida);

$Cinss_t$ = contribuição de empregados e empregadores à Previdência Social;

OR_t = outras receitas;

Inc_t = incentivos fiscais (FINOR, FINAM e FUNRES).

No que se refere à chamada Receita Administrada, tem-se:

$$Rsr_f_t = Im_t + Ix_t + IPI_t + IR_t + IOF_t + ITR_t + Cofins_t + Cpasep_t + CSLL_t + CPMF_t = CPSS_t + Dsr_f_t \quad (2)$$

sendo que

Im_t = imposto de importação;

Ix_t = imposto de exportação;

IPI_t = imposto sobre produtos industrializados;

IR_t = imposto de renda;

IOF_t = imposto sobre operações financeiras;

ITR_t = imposto territorial rural;

$Cofins_t$ = contribuição para financiamento da seguridade social;

$Cpasep_t$ = contribuição para o PIS-PASEP;

$CSLL_t$ = contribuição social sobre o lucro líquido;

$CPMF_t$ = contribuição provisória sobre movimentação financeira;

$CPSS_t$ = contribuição para o plano de seguridade do servidor;

Dsr_f_t = demais receitas administradas pela Secretaria de Receita Federal.

$$OR_t = Osr_f_t + Rdir_t + Ceduc_t + ppe_t \quad (3)$$

$$Osr_f_t = Conces_t + Div_t + Dstn_t \quad (4)$$

sendo que

Osr_f_t = demais receitas do Tesouro;

$Rdir_t$ = receita de taxas e outras diretamente arrecadadas pelos órgãos (as chamadas fontes 150 e 200);

ppe_t = parcela de preço específica, mais conhecida como arrecadação da conta-petróleo;

$Ceduc_t$ = contribuição do salário-educação;

$Conces_t$ = receita de concessões;

Div_t = receita de participações societárias e dividendos;

$Dstn_t$ = demais receitas do Tesouro.

A estrutura dos impostos e contribuições componentes da Receita Administrada é a seguinte:

$$Im_t = Impet_t + DIm_t + mlim_t \quad (5)$$

$$Im\ pet_t = Im\ pet_{t-1} \cdot (1 + \Delta Mpet_t) \cdot (1 + \Delta \alpha mpet_t) \cdot (1 + \Delta \bar{e}_t) \quad (5a)$$

$$DIm_t = (DIm_{t-1} - \theta_{1,t-1}) \cdot (1 + \Delta \alpha dim_t) \cdot (1 + \Delta Md_t) \cdot (1 + \Delta e_t) + \bar{\theta}_{1,t} \quad (5b)$$

$$mlim_t = \beta_{1,t-1} \cdot DIm_t \quad (5c)$$

em que

$Im\ pet_t$ = imposto sobre as importações de petróleo;

DIm_t = imposto sobre as demais importações;

$m\ lim_t$ = multas relativas ao imposto de importação;

$\Delta Mpet_t$ = variação das importações, em dólares, em t ;

\bar{e}_t = taxa média de câmbio do período t , conforme anteriormente definida;

$\Delta \alpha mpet_t$ = variação da alíquota do imposto de importação de petróleo;

$\theta_{1,t}$ = valor resultante de efeito sobre a arrecadação de algo não imputável à base de cálculo (por exemplo conversão de depósitos judiciais, medida de efeito arrecadatório não recorrente);

$\Delta \alpha dim_t$ = variação da alíquota média do imposto sobre as demais importações;

ΔMd_t = variação das demais importações, em dólares, em t ;

$\beta_{1,t}$ = participação das multas de $t-1$ na arrecadação do imposto de importação das demais importações.

No que se refere ao imposto sobre exportação $t\ Ix$, seu valor é hoje irrisório e por isso não se formalizou equação de comportamento.

No que diz respeito ao imposto sobre produtos industrializados, formulou-se o seguinte conjunto de equações de comportamento:

$$IPI_t = Ifumo_t + Ibeb_t + Iauto_t + IP\ Im_t + DIpi_t + mlipi_t \quad (6)$$

$$Ifumo_t = (Ifumo_{t-1} - \theta_{2,t-1}) \cdot (1 + \Delta Vfumo_t) \cdot (1 + \Delta \alpha fumo_t) + \theta_{2,t} \quad (6a)$$

$$Ibeb_t = (Ibeb_{t-1} - \theta_{3,t-1}) \cdot (1 + \Delta Vbeb_t) \cdot (1 + \Delta \alpha beb_t) + \theta_{3,t} \quad (6b)$$

$$Iauto_t = (Iauto_{t-1} - \theta_{4,t-1}) \cdot (1 + \Delta Vauto_t) \cdot (1 + \Delta \alpha auto_t) + \theta_{4,t} \quad (6c)$$

$$IP\ Im_t = \gamma_{1,t-1} \cdot Im_t \quad (6d)$$

$$DIpi_t = (DIpi_{t-1} - \theta_{5,t-1}) \cdot (1 + \Delta yind_t) \cdot (1 + \pi ind_t) \cdot (1 + \Delta \alpha dipi_t) + \theta_{5,t} \quad (6e)$$

$$mlipi_t = \beta_{2,t-1} \cdot (Ifumo_t + Ibeb_t + Iauto_t + IPI\ Im_t + DIpi_t) \quad (6f)$$

sendo que

$Ifumo_t$ = arrecadação do IPI do setor de produção de fumo e cigarros;

$Ibeb_t$ = arrecadação do IPI do setor de bebidas;

$Iauto_t$ = receita do IPI do setor de produção de veículos automotores;

$IP\ Im_t$ = IPI vinculado à importação;

- $mlipi_t$ = multas relativas ao IPI;
- $\Delta VFumo_t$ = variação das vendas do setor de fumo e cigarros;
- $\Delta \alpha fumo_t$ = variação da alíquota do IPI do setor de fumo e cigarros;
- $\Delta Vbeb_t$ = variação das vendas do setor de bebidas;
- $\Delta abeb_t$ = variação da alíquota do IPI do setor de bebidas;
- $\Delta Vauto_t$ = variação das vendas do setor de produção de veículos automotores;
- $\gamma_{1,t-1}$ = participação do IPI vinculado à importação no imposto de importações domomento $t-1$;
- $\Delta \gamma ind_t$ = crescimento da produção industrial;
- πind_t = IPA (Índice de Preços no Atacado) industrial em t ;
- $\Delta \alpha dipi_t$ = variação da alíquota média do IPI relativo aos demais produtos industrializados;
- $\beta_{2,t-1}$ = participação das multas do IPI no total do IPI, exclusive multas, de $t-1$.

O imposto tratado a seguir, o imposto de renda, é o que geralmente traz maior dificuldade de modelagem, especialmente em razão da dificuldade de obtenção de estatísticas das variáveis explicativas. Longe de se constituir um modelo acabado, foi produzido um conjunto de equações simples com o qual se obtém, apesar de tudo, resultados geralmente não muito distantes da realidade. Entretanto, a maior dificuldade está na impossibilidade de se transformar em mudanças de alíquotas médias, por exemplo, as alterações na extremamente complexa estrutura legal do imposto de renda de pessoa jurídica. Tendo-se consciência das limitações envolvidas, construiu-se a seguinte estrutura básica:

$$IR_t = IRPF_t + IRPJ_t + mlir_t \quad (7)$$

$$IRPF_t = \beta_{3,t-2} \cdot IRFl_{t-1} \quad (7a)$$

$$IRPJ_t = (IRPJ_{t-1} - \theta_{6,t-1}) \cdot (1 + \Delta \alpha pj_t) \cdot (1 + \Delta L_t) + \theta_{6,t} \quad (7b)$$

$$IRRF_t = (IRPl_t + IRFx_t + Dirf_t) \quad (7c)$$

em que

$$IRFl_t = IRFg_t + IRFp_t \quad (7d)$$

sendo que

$IRPF_t$ = imposto de renda de pessoa física;

$IRPJ_t$ = imposto de renda de pessoa jurídica;

$IRRF_t$ = imposto de renda retido na fonte;

$mlir_t$ = total de multas relativas ao imposto de renda;

$\bar{\pi}_t$ = taxa de inflação (IGP-DI) média do período entre $t-1$ e t ;

$\Delta \alpha L_t$ = variação da alíquota média do IR de pessoa jurídica;

ΔL_t = variação dos lucros, no momento t (supõe-se o PIB como 'proxy');

$IRFl_t$ = imposto de renda na fonte, incidente sobre rendimentos do trabalho;

$IRFg_t$ = imposto de renda dos servidores do governo federal;

$IRFp_t$ = imposto de renda sobre a massa de salários do setor privado;

$IRFk_t$ = imposto de renda na fonte sobre ganhos de capital;

$IRFx_t$ = imposto de renda na fonte sobre remessas de lucros para o exterior;

$Dirf_t$ = imposto na fonte sobre demais rendimentos;

$\beta_{3,t-2}$ = participação do IRPF, de $t-2$, no IRRF relativo a rendimentos do trabalho de $t-2$.

No caso do imposto de pessoa física, a defasagem adotada para $\beta_{3,t}$ justifica-se tendo em vista que a arrecadação refere-se predominantemente a pagamentos relativos à declaração de ajuste do imposto pago a maior ou a menor no ano anterior.

Especificamente no que se refere ao imposto de renda do funcionalismo público tem-se:

$$IRFg_t = (IRFg_{t-1} - \theta_{7,t-1}) \cdot (1 + \Delta Ng_t) \cdot (1 + \overline{\Delta irg}_t) + \theta_{7,t} \quad (7e)$$

$$\overline{\Delta irg}_t = \lambda_t - 1 = \frac{\overline{wg}'_t \cdot \alpha if_t}{\overline{wg}'_{t-1} \cdot \alpha if_{t-1}} - 1 \quad (7f)$$

$$\overline{wg}'_{t-1} \cdot \overline{wg}^*_t (1 - \alpha p_t) \quad (7g)$$

definindo-se

ΔNg_t = variação do emprego no governo federal;

$\overline{\Delta irg}_t$ = estimativa da variação média do imposto de renda sobre a folha do funcionalismo em razão da variação da remuneração média dos funcionários que ganham acima do limite de isenção do IR;

\overline{wg}'_t = rendimento médio, líquido de contribuição previdenciária, dos não isentos de IR;

αif_t = alíquota efetiva aplicável ao nível médio de remuneração \overline{wg}'_t ;

\overline{wg}^*_t = rendimento médio bruto dos não isentos;

αp_t = alíquota média de contribuição para a previdência, sendo uma média ponderada das alíquotas de contribuição ao Regime Jurídico Único e, se for o caso, ao INSS (novos servidores).

A expressão (7e) possibilita obter o impacto da correção ou da não correção da tabela do imposto de renda. De fato, se a tabela for corrigida, para uma mesma remuneração média do funcionalismo, αif_t se reduzirá tornando-se $\lambda_t < 1$. Por outro lado, se houver um aumento da remuneração média nominal, mesmo que igual à inflação, se a tabela do IR for corrigida abaixo da variação dos preços, então $\lambda_t < 1$.

Analogamente, o imposto de renda na fonte sobre a massa de

salários do setor privado pode ser definido como:

$$IRFP_t = (IRFP_{t-1} - \theta_{8,t-1}) \cdot (I + \Delta Np_t) \cdot (I + \Delta \overline{irp}_t) + \theta_{8,t} \quad (8)$$

$$\Delta \overline{irg}_t = \lambda_{2,t} - I = \frac{\overline{wg}'_t \cdot \alpha if'_t}{\overline{wg}'_{t-1} \cdot \alpha if'_{t-1}} - 1 \quad (8a)$$

$$\overline{wg}'_t \cdot \overline{wp}^*_t \cdot (I + \alpha pt) \quad (8b)$$

ΔNp_t = variação do emprego, com carteira assinada, no setor privado;

$\Delta \overline{irp}_t$ = variação do imposto médio dos não isentos, no setor privado;

\overline{wp}'_t = remuneração média dos não isentos do setor privado.

No caso do imposto relativo à massa de salários do setor privado, é mais difícil formular equações de comportamento que expressem o impacto da contribuição previdenciária sobre o imposto de renda, tendo em vista que existem várias alíquotas e um teto de contribuição, ou seja, ainda que a massa nominal de salários se eleve, não necessariamente aumenta a contribuição previdenciária, especialmente se a média das remunerações não isentas de IR está acima do teto da contribuição. A inclusão do efeito mencionado no modelo requer formulação mais complexa ou, na realidade, a formulação de todo um bloco previdenciário específico e bastante detalhado, a ser posteriormente desenvolvido.

Para os demais itens do imposto de renda na fonte e para as multas do imposto de renda têm-se:

$$IRFk_t = (IRFk_{t-1} - \theta_{9,t-1}) \cdot (I + \Delta kf'_t) \cdot (I + \Delta \overline{i}_t) \cdot (I + \overline{\pi}_t) + \theta_{9,t} \quad (9)$$

$$IRFx_t = (IRFx_{t-1} - \theta_{10,t-1}) \cdot (I + \Delta l'_t) \cdot (I + \Delta \overline{e}_t) + \theta_{10,t} \quad (10)$$

$$Dirf_t = (Dirf_{t-1} \cdot (I + \Delta dirf'_t)) \quad (11)$$

$$mlir_t = \beta_{4,t-1} \cdot (IRPF_t + IRPJ_t + IRRF_t) \quad (12)$$

$\Delta kf'_t$ = crescimento real das aplicações financeiras;

$\Delta \overline{i}_t$ = crescimento da taxa de juros média nominal;

$\overline{\pi}_t$ = taxa média de inflação;

$\Delta l'_t$ = variação real dos lucros (PIB real, como 'proxy');

$\beta_{4,t}$ = participação das multas de $t-1$ na arrecadação do IR exclusive multas.

Para o imposto sobre os demais rendimentos não se possui uma formulação adequada e portanto, em geral, supõe-se que a arrecadação varia de acordo com o PIB nominal.

$$IOF_t = IOFau_t + Diof_t + mlidf_t \quad (13)$$

$$IOFau_t = IOFau_{t-1} \cdot (\Delta \overline{e}_t) \quad (13a)$$

$$Diof_t = (Diof_{t-1} - \theta_{11,t-1}) \cdot (I + \Delta kf'_t) \cdot (I + \overline{\pi}_t) \cdot (I + \Delta \overline{i}_t) + \theta_{11,t} \quad (13b)$$

$$mliof_t = \beta_{5,t-1} \cdot (IOFau_t + Diof_t) \quad (13c)$$

em que

$IOFau_t$ = IOF sobre operações com ouro;

$Diof_t$ = demais receitas do IOF, exceto multas;

$mliof_t$ = multas do IOF;

$\beta_{5,t}$ = participação das multas de $t-1$ na arrecadação do IOF exclusive multas.

Por fim, o último imposto, o ITR, é dado exogenamente, usualmente supondo-se que varia com a inflação. Como esse imposto é de reduzida arrecadação, qualquer hipótese adotada é quase irrelevante.

$$ITR_t = \overline{ITR}_t \quad (14)$$

No que se refere às contribuições e demais receitas administradas pela SRF tem-se:

$$Cofins_t = [(Cofins'_{t-1} - \theta_{12,t-1}) \cdot (1 + \dot{Y}_t) \cdot (\Delta\alpha_{cofins_t}) + \theta_{12,t}] + mlcofins_t \quad (15)$$

$$Cpasep_t = [(Cpasep'_{t-1} - \theta_{13,t-1}) \cdot (1 + \dot{Y}_t) \cdot (\Delta\alpha_{pasep_t}) + \theta_{13,t}] + mlpasep_t \quad (16)$$

$$CSLL_t = [(CSLL'_{t-1} - \theta_{14,t-1}) \cdot (\Delta\alpha_{csl_t}) \cdot (\Delta L_t) + \theta_{14,t}] + mlcsl_t \quad (17)$$

$$CPMF_t = Mf_t \cdot \alpha_{cpmf_t} + \theta_{15,t} \quad (18)$$

$$CPSS_t = \alpha_{ss_t} (Wg_t^{dm}) \quad (19)$$

$$Dsrft - Dsrft_{t-1} (1 + \bar{\pi}_t) \quad (20)$$

$Cofins_t$ = arrecadação da COFINS, líquida de multas;

\dot{Y}_t = crescimento do PIB nominal, em t ;

$\Delta\alpha_{cofins_t}$ = variação da alíquota da COFINS;

$mlcofins_t$ = multas da COFINS, definidas como percentagem da contribuição líquida;

$Cpasep'_t$ = arrecadação do PIS-PASEP, líquida de multas;

$\Delta\alpha_{pasep_t}$ = variação da alíquota média do PIS-PASEP;

$mlpasep_t$ = multas do PIS-PASEP, definidas como percentagem da contribuição líquida;

$CSLL'_t$ = arrecadação da contribuição social sobre o lucro líquido, exclusive multas;

$\Delta\alpha_{csl_t}$ = variação da alíquota média da CSLL;

$mlcsl_t$ = multas da CSLL, definidas como percentagem da contribuição líquida;

Mf_t = valor teórico da movimentação financeira, obtido pela divisão da arre-

cadação efetiva de um dado período, pela alíquota média vigente no mesmo período;

α_{cpmf}_t = alíquota média da CPMF, no momento t , correspondente à média das diferentes alíquotas vigentes, ponderada pelos meses de vigência;

$mlcpmf_t$ = multas da CPMF, definidas como percentagem da contribuição líquida;

Wg_t^{rju} = folha dos funcionários abrangidos pelo RJU, antes da contribuição para o regime.

Para a receita da contribuição para o INSS foram definidas, de forma tentativa, as seguintes equações:

$$Cinss_t = Cpsk_t + Cpsl_t + Dinsst - Ss_t \quad (21)$$

$$Cpsk_t = Cpsg_t + Cpsk_t^{sm} + Cpsk_t^{ism} \quad (21a)$$

$$Cpsk_t^{sm} = \left\{ \frac{[Cpsk_{t,t}^{sm}(n_{1,t}-1) + Cpsk_{t,t}^{sm}(1+\Delta sm_t)(13-n_{1,t}+1)]}{13} \right\} \cdot (1+\Delta sm_t) \cdot (1+\Delta \alpha ps_t) \quad (21b)$$

$$Cpsk_t^{ism} = \left\{ \frac{[Cpsk_{t,t}^{ism}(n_{2,t}-1) + Cpsk_{t,t}^{ism}(1+\Delta \alpha ps_t)(13-n_{2,t}+1)]}{13} \right\} \cdot (1+\Delta Wp_t) \quad (21c)$$

$$Cpsl_t = Cp\ lg_t + Cplp_t \quad (21d)$$

$$Cp\ lg_t = \alpha ps_t \cdot WAg_t^{rju} \quad (21e)$$

$$Cplp_t = Cplp_{t,t} \cdot (1+\Delta Wp_t) \cdot (1+\Delta \alpha ps_t) \quad (21f)$$

$$Dinsst = \overline{Dinsst} \quad (21g)$$

$$(21h)$$

em que

$Cpsk_t$ = receita da contribuição previdenciária relativa a empresas, inclusive União;

$Cpsl_t$ = contribuição de empregados à Previdência Social;

$Dinsst$ = demais receitas do INSS (conversão de depósitos judiciais, Certificados de Depósito Previdenciário, entre outras) definidas exogenamente;

$Cpsg$

$Cpsk_t^{sm}$ = receita da contribuição das empresas afetada pelo salário-mínimo;

$Cpsk_t^{ism}$ = receita da contribuição das empresas não afetada pelo salário-mínimo;

Ss_t = arrecadação de terceiros (sistema S);

$n_{1,t}$ = número referente ao mês em que o reajuste do salário-mínimo tem impacto financeiro;

Δlsm_t = variação do emprego relacionado com o salário-mínimo;

$\Delta \alpha ps_t$ = variação da alíquota média da Previdência Social;

$n_{2,t}$ = número referente ao mês em que o reajuste da alíquota da Previdência gera efeito financeiro;

Δsm_t = variação do salário-mínimo;

ΔWp_t = crescimento da massa de salários;

$Cplg_t$ = contribuição dos empregados públicos celetistas;

$Cplp_t$ = contribuição dos empregados do setor privado (com carteira assinada);

$WAg_t^{cl} = \sum_{g=1}^3 WAg_{g,t}^{cl}$ = valor da folha de pagamentos relativa aos servidores celetistas da União, em que os g referem-se aos Poderes;

$\beta_{6,t-1}$ = participação da contribuição de terceiros (sistema S), em $t-1$, na contribuição dos empregadores, no mesmo período.

Para as outras receitas anteriormente definidas pelas expressões

$$OR_t = Osrft = Rdir_t + Ceduc_t + ppe_t \quad (3)$$

em que

$$Osrft = Conces_t + Div_t + Dsrft \quad (4)$$

as variáveis são todas definidas exogenamente, com exceção do salário-educação para o qual se definiu a expressão:

$$Ceduc_t = Ceduc_{t-1} (1 + \Delta Wp_t) \quad (22)$$

Para finalizar a estrutura do bloco de receita total, os incentivos fiscais são definidos mediante a expressão

$$Inc_t = \beta_{7,t-1} \cdot IRPJ_t \quad (23)$$

em que $\beta_{7,t-1}$ corresponde à participação dos incentivos fiscais de $t-1$, na arrecadação do IRPJ do período t .

2.2 Bloco das Transferências

A estimativa das transferências a estados e municípios segue a seguinte estrutura:

$$TR_t = Trem_t + Trfr_t + Tred_t + Trlc_t + Dtr_t \quad (24)$$

$$Trem_t = FPE_t + FPM_t + FX_t \quad (25)$$

$$FPE_t = \alpha fpe_t [(IR_t - Pin_t - Inc_t - IRFg_t - mlir_t) + (IPI_t - mlipi_t)] \quad (26)$$

$$FPM_t = \alpha fpm_t [(IR_t - Pin_t - Inc_t - IRFg_t - mlir_t) + (IPI_t - mlipi_t)] \quad (27)$$

$$Pin_t = \beta_{s,t-1} (IRPJ_t) \quad (28)$$

$$FX_t = \alpha_{fx_t} (IPI_t - mlipi_t) \quad (29)$$

em que

Tr_t = total das transferências legais a estados e municípios;

$Trem_t$ = transferências a fundos de participação;

$Tred_t$ = transferências relativas à contribuição para o salário-educação;

$Trlc_t$ = transferências correspondentes à Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir);

Dtr_t = demais transferências;

FPE_t = transferências ao Fundo de Participação de Estados;

FPM_t = transferências ao Fundo de Participação de Municípios;

FX_t = transferências ao Fundo de Exportação;

α_{fpe_t} = alíquota do FPE;

Pin_t = parcela do IR relativa ao PIN-PROTERRA;

α_{fpm_t} = alíquota do FPM;

α_{fx_t} = alíquota do Fundo de Exportação;

$\beta_{s,t-1}$ = participação do PIN-PROTERRA na arrecadação do IRPJ, em $t-1$, sendo que as demais variáveis foram anteriormente definidas.

No que refere aos fundos regionais, tem-se:

$$Trfr_t = \alpha_{fpr_t} [(IR_t - Pin_t - Inc_t - IRFG_t - mlir_t) + (IPI_t - mlipi_t)] - Srf \quad (30)$$

em que

α_{fpr_t} = alíquota dos fundos regionais;

Srf_t = estimativa do superávit primário dos fundos regionais (variável exógena).

A estimativa desse superávit primário dos fundos regionais faz-se necessária tendo em vista que, em geral, apenas uma parte do que é transferido é efetivamente gasto.

Para o restante das transferências a estados e municípios tem-se:

$$Tred_t = \left(\frac{2}{3} \right) (Ceduc_t) \quad (31)$$

$$Dtr_t = IOFau_t + 0,5.ITR_t + Royalt_t \quad (32)$$

em que

$Royalt_t$ = 'royalties' de Itaipu (variável exógena); as demais variáveis foram anteriormente definidas.

2.3 Bloco das Despesas

O bloco das despesas totais da União engloba alguns sub-blocos, como o caso despesas de pessoal e despesas da Previdência Social, em virtude não apenas do grau de detalhe envolvido, mas também da contínua necessidade de aprimoramento das projeções dessas rubricas. Em termos gerais, as despesas estão assim estruturadas:

$$G_t = Wg_t + Bps_t + Ock_t \quad (33)$$

sendo que

G_t = total dos gastos primários do governo central;

Wg_t = folha de salários da União;

Bps_t = benefícios da Previdência Social;

Ock_t = outras despesas correntes e capital.

O sub-bloco das despesas com a folha de pagamentos da União está estruturado da seguinte forma:

$$Wg_t = WAg_t + Wlg_t + Trw_t + fgts_t \quad (34)$$

$$WAg_t = WAex_t + WAle_t + WAju_t + \sum_{g=1}^4 WAg_{g,t} \quad (34a)$$

$$Wlg_t = Wllex_t + Wlle_t + Wlju_t + \sum_{g=1}^4 Wlg_{g,t} \quad (34b)$$

$$fgts_t = 0,08 \cdot WAg_t^{at} \quad (34c)$$

em que

WAg_t = folha de pagamentos dos ativos da União;

Wlg_t = despesas com inativos da União;

Trw_t = transferências para pagamento de pessoal de estados, municípios, DF e ex-territórios, quando couber;

$fgts_t$ = pagamento de FGTS sobre os servidores celetistas;

$WA_{g,t}$ = folha de ativos relativa à esfera de governo g ;

$WI_{g,t}$ = folha de inativos e pensionistas da esfera de governo g ;

$WAex_t$ = folha do Executivo relativa a ativos;

$WAle_t$ = folha do Legislativo para pagamento de ativos;

$WAju_t$ = folha do Judiciário relativa a ativos;

$Wllex_t$ = folha do Executivo relativa a inativos e pensionistas;

$Wlle_t$ = folha do Legislativo relativa a inativos e pensionistas;

$Wlju_t$ = folha de inativos e pensionistas do Judiciário.

Por esfera de governo foi adotada a seguinte estrutura de projeção para a folha dos ativos:

$$WAg_{g,t} = WAg_t^{mj} + WAg_t^{vj} \quad (34d)$$

$$WAg_t^{mj} = (WAg_{g,t-1}^{mj} - \theta_{16,t-1}) \cdot (1 - u_{g,t}) \cdot (1 + \Delta w_{g,t}) \cdot (1 + \Delta v_{g,t}) \quad (34e)$$

$$Nap_{g,t}^{mj} \cdot (13 \cdot \overline{wNap}_{g,t}) + \Delta Ng_{g,t}^{mj} \cdot (13,333 \cdot \overline{w\Delta Ng}_{g,t}) + \theta_{16,t} \quad (34f)$$

$$WAg_t^{vj} = (WAg_{g,t-1}^{vj} - \theta_{17,t-1}) \cdot (1 - u_{g,t}) \cdot (1 + \Delta w_{g,t}) \cdot (1 + \Delta v_{g,t}) - Nap_{g,t}^{vj} \cdot (13 \cdot \overline{wNap}_{g,t}) + \Delta Ng_{g,t}^{vj} \cdot (13,333 \cdot \overline{w\Delta Ng}_{g,t}) + \theta_{17,t}$$

sendo que as variáveis são definidas como:

$WAg_{g,t}$ = folha de ativos da esfera de governo g , no momento t ;

$WAg_{g,t}^{vj}$ = folha de ativos da esfera de governo g , contratados pelo Regime Jurídico Único, no momento t ;

clt

$WAg_{g,t}^{clt}$ = folha de ativos da esfera de governo g , contratados pelo regime CLT, no momento t ;

$\theta_{16,t-1}$ e $\theta_{17,t-1}$ = elemento de despesa não incorporável à base de cálculo da folha de pagamentos;

$u_{g,t}$ = percentagem dos ativos que deixam o serviço público, na esfera g ;

$\Delta w_{g,t}$ = reajuste das remunerações da esfera g , no momento t ;

$\Delta v_{g,t}$ = crescimento vegetativo da folha da esfera g , (anuênios e outros valores eventualmente incorporáveis à folha de salários);

Nap_t^{vj} = concessões de novas aposentadorias, na esfera g , no Regime Jurídico Único;

$\overline{wNap}_{g,t}$ = remuneração média das novas aposentadorias (supõem-se iguais nos dois regimes);

$\Delta Ng_{g,t}^{vj}$ = novas contratações, na esfera de governo g , pelo Regime Jurídico Único;

$\overline{w\Delta Ng}_{g,t}$ = remuneração média das novas contratações;

$Nap_{g,t}^{clt}$ = concessões de novas aposentadorias, na esfera g , no regime da CLT;

$\Delta Ng_{g,t}^{clt}$ = novas contratações, na esfera de governo g , pelo regime da CLT.

Por seu turno, para os inativos foi adotado o seguinte conjunto de equações:

$$Wlg_{g,t} = Wlg_{g,t}^{mj} \quad (34g)$$

$$Wlg_{g,t}^{sm} = (Wlg_{g,t-1}^{sm} - \theta_{18,t-1}) \cdot (1 - ob_{g,t}) \cdot (1 + \Delta w g_{g,t}) + Nap_t \cdot (13 + w \overline{Nap}_{g,t}) \quad (34h)$$

em que

$Wlg_{g,t}^{sm}$ = folha de salários dos inativos e pensionistas do Regime Jurídico Único;

$ob_{g,t}$ = valor relativo aos óbitos apurados nos ativos e pensionistas do RJU;

$\theta_{18,t}$ = elemento de despesa não incorporável à base de cálculo da folha.

Como os celetistas que passam à inatividade são incorporados à folha do INSS, necessariamente a folha de inativos inclui apenas os inativos do RJU.

Resta salientar que, na esfera do Executivo, faz-se desagregação entre civis e militares, necessária pelo fato de o regime dos militares, mesmo sendo integrado ao Regime Jurídico Único, estar sujeito a hipóteses de trabalho específicas e diferenciadas das adotadas para os servidores civis.

Por sua vez, o sub-bloco das despesas da Previdência Social foi preliminarmente organizado da seguinte maneira:

$$Bps_t = Bps_t^{sm} + Bps_t^{nsm} \quad (35)$$

$$Bps_t^{sm} = \frac{Bps_{t-1}^{sm} \cdot (n_{1,t} - 1) + Bps_t^{sm} \cdot [(1 + \Delta sm_t) \cdot (13 - n_{1,t} + 1)]}{13} + Bps_t^{sm} \cdot l \cdot \Delta Bq_t \quad (36)$$

$$Bps_t^{nsm} = \frac{Bps_{t-1}^{nsm} \cdot (n_{3,t} - 1) + Bps_t^{nsm} \cdot [(1 + \Delta wps_t) \cdot (13 - n_{3,t} + 1)]}{13} + Bps_t^{nsm} \cdot l \cdot \Delta Bq_t \quad (37)$$

cujas variáveis são definidas da seguinte forma:

Bps_t^{sm} = valor dos benefícios atrelados ao salário-mínimo;

Bps_t^{nsm} = valor total dos benefícios de valor unitário superior ao salário-mínimo;

ΔBq_t = crescimento vegetativo;

Δwps_t = reajuste dos benefícios de valor superior ao salário-mínimo;

$n_{1,t}$ e $n_{3,t}$ = número do mês em que os reajustes, respectivamente, do salário-mínimo e dos benefícios da Previdência geram efeitos financeiros.

Essa estrutura, como fica evidente, é extremamente simplificada com relação ao comportamento dos benefícios da Previdência Social que, a rigor, exigem a construção de uma estrutura em bases atuariais, em que seja possível incorporar as probabilidades de concessão dos diversos benefícios, e em que, naturalmente, se considerem as expectativas de sobrevivência dos beneficiários. Na estrutura simplificada apresentada, apenas é possível trabalharem-se as hipóteses relativas às concessões futuras e à sobrevivência dos beneficiários por meio dos supostos implícitos no comportamento da variável relativa ao crescimento vegetativo.

No que se refere ao grupo relativo a outras despesas correntes e capital (OCK), o modelo apresenta a seguinte estrutura:

$$OCK_t = Tda_t + Subs_t + Fat_t + Jud_t + Dock_t \quad (38)$$

$$Fat_t = Abono_t + Seg_t + Dfat_t \quad (39)$$

$$Abono_t = Abono_{t-1} \cdot (1 + \Delta Np_t) \cdot (1 + \Delta sm_t) \quad (39a)$$

$$Seg_t = Seg_{t-1} \cdot (1 + \Delta U_t) \cdot (1 + \Delta sm_t) \quad (40)$$

em que

Tda_t = despesas com reforma agrária;

$Subs_t$ = subsídios e subvenções;

Fat_t = despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

Jud_t = despesas com sentenças judiciais relativas a custeio;

$Dock_t$ = demais despesas de custeio e capital;

$Abono_t$ = gastos com abono salarial;

Seg_t = despesas com seguro-desemprego;

$Dfat_t$ = demais despesas do FAT;

ΔU_t = variação do desemprego.

2.4 Bloco de Fechamento do Resultado Nominal do Governo Federal

A obtenção do resultado nominal do governo central ocorre por meio da combinação do bloco da dinâmica da dívida com o resultado primário obtido a partir dos blocos de receita e despesa anteriormente detalhados.

A partir dos blocos de receita e despesa pode-se definir:

$$Pr\ im_t^{qc} = Rt_t - TR_t - G_t \quad (41)$$

em que

$Pr\ im_t^{qc}$ = resultado primário do governo central, "acima da linha".

Por seu turno, no bloco da dinâmica da dívida definiu-se, genericamente,

$$Nj_{j,t}^i = P_{j,t}^i + J_{j,t}^i \quad (6)$$

e

$$Nx_t^i = Px_t^i + Jx_t^i \quad (7)$$

em que $Pi_{j,t}^i$ e Px_t^i foram definidos como os *déficits* primários das dívidas interna j e externa, relativas ao nível de governo i , no momento t , $Ji_{j,t}^i$ e $Jx_{j,t}^i$ são os valores dos juros nominais internos e externos calculados para essas mesmas dívidas líquidas.

Em termos gerais, para o governo central pode-se escrever, então:

$$N_t^{gc} = P_t^{gc} + J_t^{gc} \quad (6a)$$

sendo que

$$J_t^{gc} = J_i^{gc} + Jx_t^{gc} \quad \bar{i}=l \quad (6b)$$

e, conforme já definido, tem-se que:

$$J_i^{gc} = \sum_{j=l}^n [i_{j,t} \cdot (Di_{j,t-l}^{gc} + Pi_{j,t}^{gc} / 2)] \quad (11)$$

e

$$Jx_t^{gc} = x_t^{gc} \cdot e_t \cdot (Dx_{t-l}^{gc} + Px_t^{gc} / 2) \quad (12)$$

em que

I_t^{gc} = taxa de juros doméstica implícita relativa à dívida líquida j do governo central;

x_t = Libor mais um 'spread' estimado para a dívida específica do nível i ;

\bar{e}_t = taxa de câmbio média nominal prevalecente no momento t .

É claro que, por outro lado, e para todos os efeitos, tem-se que:

$$P_t^{gc} = Pi_t^{gc} + Jx_t^{gc} = -Pr im_t^{gc} \quad (42)$$

pois P_t^{gc} havia sido definido como déficit primário, na ótica do financiamento e $Pr im_{j,t}^{gc}$ como resultado primário "acima da linha". Assim, tem-se que:

$$N_j^{gc} = -Pr im_t^{gc} + J_t^{gc} \quad (43)$$

Conforme se explicou, em cada uma das esferas de governo é escolhida uma dívida cujo primário será calculado de "forma endógena", adotando-se diversas hipóteses para o comportamento dos demais primários, que passam a funcionar como variáveis exógenas, ou seja:

$$Pi_{n,t}^{gc} = Pi_t^{gc} - \sum_{j,l}^{n-1} Pi_{j,t}^{gc} \quad (8)$$

$$Pi_t^{gc} = P_t^{gc} + Px_t^{gc} \quad (9)$$

em que $Pi_{n,t}^{gc}$ é o n -ésimo déficit primário utilizado como variável de fechamento do modelo. Combinando-se as expressões (8), (9) e (41) obtém-se:

$$Pi_{n,t}^{gc} = -Pr im_t^{gc} - Px_t^{gc} - \sum_{j,l}^{n-1} Pi_{j,t}^{gc} \quad (4)$$

Em geral, o Banco Central costuma trabalhar com a hipótese de que, tirando-se o caso da dívida mobiliária, da base monetária e da dívida externa, para as demais dívidas o primário é nulo, ou seja:

$$Pi_{n,t}^{gc} = -Pr im_t^{gc} - Px_t^{gc} - \Delta B_t \quad (44a)$$

em que ΔB_t é o crescimento nominal da base monetária (variável exógena). A expressão mostra que a hipótese adotada tende a superestimar os juros e, por conseqüência, o déficit nominal, tendo em vista que o financiamento da dívida mobiliária é, em geral, o mais caro para o governo central. Como hipótese de trabalho, portanto, a escolha em que $Pi_{n,t}^{gc} =$ dívida mobiliária é sem dúvida conservadora do ponto de vista do nominal do governo central. Mesmo assim, não é a mais conservadora de todas, pois a possibilidade de ocorrência de superávits primários positivos para os ativos da União provocaria uma elevação da taxa de juros implícita média, o que levaria à necessidade de maior financiamento em dívida mobiliária, provocando elevação dos juros líquidos e, conseqüentemente, maior déficit nominal.

Quanto aos juros, passamos a poder reescrever a expressão (11) da seguinte forma:

$$Ji_{n,t}^{gc} = \sum_{j=1}^{n-1} [i_{j,t}^{gc} \cdot (Di_{j,t-1}^{gc} + Pi_{j,t}^{gc} / 2)] + i_{n,t}^{gc} \cdot (Di_{n,t-1}^{gc} + Pi_{n,t}^{gc}) \quad (45)$$

ou, o que é o mesmo,

$$Ji_{n,t}^{gc} = \sum_{j=1}^{n-1} [i_{j,t}^{gc} \cdot (Di_{j,t-1}^{gc} + Pi_{j,t}^{gc} / 2)] + i_{n,t}^{gc} \cdot (Di_{n,t-1}^{gc} + Pr im_{n,t}^{gc} - Px_t - \sum_{j=1}^{n-1} Pi_{j,t}^{gc}) \quad (46)$$

ou, ainda, no caso da hipótese 'à la' Banco Central, tem-se, finalmente,

$$Ji_{n,t}^{gc} = \sum_{j=1}^{n-1} [i_{j,t}^{gc} \cdot (Di_{j,t-1}^{gc} + 0)] + i_{n,t}^{gc} \cdot (Di_{n,t-1}^{gc} + Pr im_{n,t}^{gc} - Px_t - \Delta B_{j,t}) \quad (46a)$$

expressão naturalmente consistente com a idéia de que maior superávit primário implica redução do pagamento de juros líquidos. No caso, a maior financiamento externo também corresponderá menor conta de juros líquidos pelo fato de reduzir-se a emissão, ou aumentar o resgate de dívida mobiliária.

ANEXO II
RESUMILADO DAS SIMULAÇÕES
TABELA A1

Modelo de Projeção das Necessidades de Financiamento do Setor Público
Resumo dos Parâmetros Básicos de Projeção do Primário do Governo Central

Descrição	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produção e preços															
Taxa de crescimento real do PIB	4,20%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Taxa de crescimento do produto industrial	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Taxa de crescimento real do lucro tributável	4,20%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Crescimento % das vendas de fumo	0,77%	9,41%	8,67%	7,63%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%
Crescimento % das vendas de bebidas	12,46%	8,37%	7,61%	7,42%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%
Crescimento % das vendas de veículos	0,77%	8,37%	7,61%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%
Taxa de crescimento das importações	4,20%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Variação das importações de petróleo	3,24%	0,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Volumen de importações de petróleo (1000 b. d)	534,8	556,2	578,4	601,5	625,6	650,6	676,6	703,7	731,9	761,1	791,6	823,2	856,3	890,4	926,0
Preço médio do petróleo (US\$/barrel)	26,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Dívida implícita do gov	4,30%	4,20%	3,50%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Taxa de inflação média (ICP-B)	7,93%	4,20%	3,50%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Taxa de inflação média da indústria	6,80%	4,30%	3,50%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Taxa de inflação pp. dez (ICP-10)	5,00%	4,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Taxa de câmbio média	2,05	2,11	2,21	2,28	2,35	2,42	2,49	2,56	2,64	2,72	2,80	2,88	2,97	3,06	3,15
 Mercado de trabalho															
Sector privado:															
Taxa de cresc. nominal do salário médio do sector privado	7,93%	4,20%	3,50%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
Taxa de crescimento do emprego no sector privado	4,20%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Taxa de crescimento do desemprego no sector privado	1,70%	1,30%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
Retorno médio dos anos isentos de IR	2.062,00	2.148,61	2.223,81	2.290,52	2.359,24	2.430,02	2.502,92	2.578,00	2.655,34	2.735,01	2.817,06	2.901,37	2.988,64	3.078,27	3.170,62

(R\$)

(continua)

(continuação)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Desempenho															
Funcionalismo público:															
Crescimento vegetativo da folha															
Reajuste salarial															
Civil	5,00%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%
Militar	2,50%	4,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
30,00%	20,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
2.081,13	2.385,36	2.675,85	2.736,13	2.838,81	2.923,97	3.011,69	3.102,04	3.195,11	3.290,96	3.389,69	3.491,38	3.596,12	3.704,00	3.815,12	
Rendimentos anuais limitados aos critérios de 00 (R\$)															
<i>Contribuição C/CL</i>															
Fiscalidade	7.237	13.721	14.407	15.428	15.884	16.678	17.512	18.388	19.307	20.273	21.286	22.351	23.468	24.642	25.871
Legislativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Judiciário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Contribuição G/P</i>															
Fiscalidade	3.663	9.148	9.605	10.085	10.589	11.119	11.675	12.259	12.872	13.515	14.191	14.900	15.645	16.428	17.249
Legislativo	333	462	485	509	535	561	590	619	650	682	717	752	790	829	871
Judiciário	5.900	248	229	240	252	265	278	292	306	322	338	355	372	391	410
Militares	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258
Aposentadorias e reserva remunerada															
Fiscalidade	21.780	22.869	24.042	25.213	26.471	27.797	29.187	30.646	32.179	33.788	35.477	37.251	39.111	41.069	43.123
Legislativo	144	462	485	509	535	561	590	619	650	682	717	752	790	829	871
Judiciário	207	248	229	240	252	265	278	292	306	322	338	355	372	391	410
Militares	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258	3.258
Remuneração média das novas aposentadorias															
Fiscalidade	1.995	2.196	2.201	2.301	2.406	2.515	2.630	2.749	2.871	3.005	3.144	3.284	3.433	3.589	3.753
Legislativo	4.423	4.668	4.881	5.102	5.331	5.577	5.830	6.098	6.372	6.662	6.965	7.281	7.612	7.958	8.329
Judiciário	1.490	1.573	1.641	1.719	1.797	1.879	1.964	2.051	2.147	2.243	2.347	2.453	2.563	2.681	2.803
Militares	2.736	3.307	3.438	3.645	3.779	3.951	4.130	4.318	4.514	4.720	4.934	5.158	5.393	5.638	5.894
Porcentagem dos ativos que deixam o serviço público															
Fiscalidade	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Legislativo	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Judiciário	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Militares	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
<i>(continua)</i>															

(continuação)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Discriminação															
Previdência Social															
Requisite dos benefícios - salário mínimo	19,21%	18,67%	18,30%	18,00%	18,00%	18,12%	18,12%	18,12%	18,12%	18,12%	18,12%	18,12%	18,12%	18,12%	18,12%
Requisite dos benefícios - salário mínimo	1,00%	1,00%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%
Variação do emprego relacionado ao salário mínimo	4,20%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Crescimento vegetativo dos beneficiários	3,00%	4,30%	4,30%	4,30%	4,30%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Demais receitas do IBS	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300	2,300
Salário do mês em que requisiado do salário mínimo	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Mês em que requisiado do salário mínimo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mês de requisiado dos benefícios	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Scor financeiro															
Crescimento nominal da base amonizada	9,41%	8,16%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%	7,12%
Crescimento real das aplicações financeiras	4,20%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
Taxa de juros nominal média anual (1+11%)	13,10%	12,51%	11,38%	11,21%	11,21%	11,21%	11,21%	11,21%	11,21%	11,21%	11,21%	11,21%	11,21%	11,21%	11,21%
IR (total)	4,33%	3,32%	4,89%	4,19%	4,52%	4,52%	4,52%	4,52%	4,52%	4,52%	4,52%	4,52%	4,52%	4,52%	4,52%
IP	9,24%	7,18%	7,03%	6,71%	6,71%	6,71%	6,71%	6,71%	6,71%	6,71%	6,71%	6,71%	6,71%	6,71%	6,71%
Labor	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%	4,73%
Alíquotas e variações de alíquotas médias															
Alíquota média da CVU	0,36%	0,21%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aumento da alíquota média de automóveis	6,96%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aumento da alíquota média da CVU	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Variação das demais alíquotas	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Outras variáveis															
Imposto de exportação (R\$ milhões)	27	29	30	30	31	32	33	34	35	36	37	39	40	41	42
Imposto territorial rural (R\$ milhões)	288,1	300,2	310,7	320,0	329,6	339,5	349,7	360,2	371,0	382,1	393,3	405,1	417,5	430,0	442,9
Receitas diretamente arrecadadas (fontes 150 e 200) (R\$ milhões)	7.167,3	7.767,0	8.366,1	8.955,7	9.545,3	10.134,8	10.724,1	11.313,8	11.903,4	12.493,8	13.084,1	13.674,1	14.264,1	14.854,1	15.444,1

(continua)

(continuação)

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	%
Perda de preço resgatada (R\$ milhões)	3.500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Receita de concessão (R\$ milhões)	8.700,0	6.400,0	6.400,0	4.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	100
Dividendos (R\$ milhões)	1.773,5	1.922,0	2.068,8	2.216,1	2.373,9	2.512,9	2.723,9	2.917,9	3.123,6	3.348,2	3.586,6	3.811,9	4.115,5	4.408,3	4,2
Demais receitas do Tesouro (R\$ milhões)	6.793,1	7.678,1	7.326,2	7.516,0	7.772,3	8.095,5	8.243,7	8.493,0	8.747,8	9.010,3	9.280,6	9.559,0	9.845,8	10.141,1	10,4
Crescimento do acum. Demais do Tesouro	12,5%	8,4%	7,6%	7,1%	7,1%	7,1%	7,1%	7,1%	7,1%	7,1%	7,1%	7,1%	7,1%	7,1%	7
Despesa dos fundos regionais (R\$ milhões)	1.022,1	1.065,0	1.102,3	1.135,3	1.169,4	1.204,5	1.240,6	1.277,8	1.316,2	1.355,7	1.396,3	1.438,2	1.481,1	1.525,8	1,5
Royalties (R\$ milhões)	302,5	315,3	326,3	336,1	346,2	356,5	367,2	378,3	389,6	401,3	413,3	425,7	438,5	451,7	4,6
IOF (R\$ milhões)	210,5	219,3	227,0	233,8	240,8	248,0	255,3	263,1	271,0	279,2	287,5	296,2	305,0	314,2	3,2
Subsídios (R\$ milhões)	3.150,5	3.282,8	3.397,7	3.499,6	3.604,6	3.712,8	3.824,1	3.938,9	4.057,0	4.178,7	4.304,1	4.433,2	4.566,2	4.703,2	4,8
Sociedades públicas (Soc. P.S.) (R\$ milhões)	1.847,8	1.925,1	1.992,8	2.052,5	2.114,1	2.177,5	2.242,9	2.310,1	2.379,5	2.450,8	2.524,1	2.600,1	2.678,1	2.758,1	2,8
Demais despesas do IAT (R\$ milhões)	741,9	773,0	800,1	824,1	848,8	874,3	900,5	927,5	955,3	984,0	1.013,5	1.043,9	1.075,2	1.107,5	1,1
Demais despesas correntes e capital (R\$ milhões)	3.101,5	3.861,2	61.693,2	66.133,6	70.891,3	75.984,6	81.329,6	91.389,4	100.266,8	110.036,8	120.792,3	132.636,2	145.682,3	160.056,7	175,8
Demais despesas correntes e capital (R\$ milhões)	1.153,6	1.252,3	1.348,0	1.444,0	1.546,8	1.656,9	1.774,9	1.901,3	2.036,6	2.181,7	2.337,0	2.503,4	2.681,6	2.872,6	3,0
Demais despesas correntes e capital (R\$ milhões)	1.190,2	1.299,7	1.388,3	1.487,1	1.593,0	1.706,1	1.827,9	1.958,1	2.097,5	2.246,8	2.406,8	2.578,2	2.761,8	2.958,1	3,1

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA A2
Modelo de Projeção da Dívida Líquida do Setor Público
Resumo dos Parâmetros Básicos e Variáveis Exógenas

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
éficit primário															
estados	0,50 ^o														
municípios	0,20 ^o														
estados federatis	0,70 ^o	0,70 ^o	0,60 ^o	0,50 ^o	0,30 ^o	0,20 ^o	0,10 ^o								
estados estaduais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
estados municipais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dívida externa líquida do governo central (RS milhões)	-1 663	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dívida externa líquida dos governos estaduais (RS milhões)	319	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dívida externa líquida dos governos municipais (RS milhões)	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dívida externa líquida das estatais federais (RS milhões)	442	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dívida externa líquida das estatais estaduais (RS milhões)	-361	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dívida externa líquida das estatais municipais (RS milhões)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
efeitos															
taxa de inflação média (t-1,t)	7,93	4,20	3,50	3,00 ^o											
taxa de inflação pas./dez. (t,t-1)	5,00 ^o	4,00 ^o	3,00 ^o												
taxa de câmbio média	2,05	2,14	2,21	2,28	2,35	2,42	2,49	2,56	2,64	2,72	2,80	2,88	2,97	3,06	3,15
taxa monetária e taxas de juros															
deserimento nominal da base monetária	9,44 ^o	8,16 ^o	7,12 ^o												
taxa de juros nominal média anual (S/100)	15,09 ^o	12,54 ^o	11,38 ^o	11,24 ^o											
taxa de juros nominal média anual (S/100)	-4,33 ^o	-2,32 ^o	-1,89 ^o	-1,49 ^o	-1,52 ^o										
taxa de juros	9,24 ^o	7,48 ^o	7,03 ^o	6,71 ^o											
taxa de juros	4,75 ^o	4,75 ^o	4,75 ^o	6,50 ^o	6,00 ^o	5,50 ^o	5,00 ^o								

(continua)

Discriminação	(Em porcentagem)														
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taxas de juros implícitas															
governo federal e BCB															
Títulos públicos federais, indexados ao câmbio	12,54	11,78	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24
Títulos públicos federais, não indexados ao câmbio	15,49	12,54	11,78	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24
Dívida bancária líquida	5,02	4,12	3,57	3,38	3,30	3,30	3,30	3,30	3,30	3,30	3,30	3,30	3,30	3,30	3,30
Aviso AI-30	17,03	11,33	10,58	11,89	11,36	10,84	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31
Mecanismos de privatização	10,96	5,86	5,05	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47	4,47
Recursos do FV	11,07	8,97	8,43	8,04	8,04	8,04	8,04	8,04	8,04	8,04	8,04	8,04	8,04	8,04	8,04
Outros depósitos no BCB	4,77	3,91	3,39	3,21	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13
Créditos do BCB às instituições financeiras	2,83	2,29	2,15	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05
Créditos do BCB (Lei nº 8.727/93)	11,30	10,24	9,18	9,18	9,18	9,18	9,18	9,18	9,18	9,18	9,18	9,18	9,18	9,18	9,18
Carteira de fundos	11,05	8,95	8,41	8,02	8,02	8,02	8,02	8,02	8,02	8,02	8,02	8,02	8,02	8,02	8,02
Demais contas do BCB	1,97	1,59	1,50	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43	1,43
Provisão Social	15,02	12,16	11,43	10,90	10,90	10,90	10,90	10,90	10,90	10,90	10,90	10,90	10,90	10,90	10,90
Renegociação com estados e municípios (Lei nº 9.496/97)	13,82	7,93	4,20	3,30	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Dívida externa (flow+spread)	14,73	9,15	8,42	9,69	9,18	8,66	8,15	8,15	8,15	8,15	8,15	8,15	8,15	8,15	8,15
Governos estaduais															
Dívida mobiliária ("over-estadual")	17,43	14,11	13,26	12,65	12,65	12,65	12,65	12,65	12,65	12,65	12,65	12,65	12,65	12,65	12,65
Dívida bancária + renegoc. (Lei nº 8.727/93)	8,98	8,10	7,26	7,24	7,23	7,23	7,23	7,23	7,23	7,23	7,23	7,23	7,23	7,23	7,23
Aviso AI-30	17,03	11,33	10,58	11,89	11,36	10,84	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31
Renegociação com os estados (Lei nº 9.496/97)	13,82	7,93	4,20	3,30	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Dívida externa	17,35	11,64	10,89	12,20	11,67	11,14	10,62	10,62	10,62	10,62	10,62	10,62	10,62	10,62	10,62
Governos municipais															

(continua)

(continuação)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Discriminação															
Dívida mobiliária	14,39	11,65	10,95	10,45	10,45	10,45	10,45	10,45	10,45	10,45	10,45	10,45	10,45	10,45	10,45
Dívida bancária	15,49	12,54	11,78	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24
Aviso MI-30	17,03	11,33	10,58	11,89	11,36	10,84	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31
Renegociação com os municípios (Lei nº 8.727/93)	7,12	3,77	3,14	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69
Renegociação com os municípios (Lei nº 9.496/97)	13,82	7,93	4,20	3,50	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Dívida externa	17,35	11,64	10,89	12,20	11,67	11,14	10,62	10,62	10,62	10,62	10,62	10,62	10,62	10,62	10,62
Empresas federais															
Dívida bancária	18,37	14,87	13,97	13,33	13,33	13,33	13,33	13,33	13,33	13,33	13,33	13,33	13,33	13,33	13,33
Fornecedores e fornecedores	15,49	12,54	11,78	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24
Delinqüentes	7,93	4,20	3,50	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Carteira de títulos públicos	9,76	7,90	7,42	7,08	7,08	7,08	7,08	7,08	7,08	7,08	7,08	7,08	7,08	7,08	7,08
Aviso MI-30	17,03	11,33	10,58	11,89	11,36	10,84	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31
Dívida externa	21,62	15,70	14,92	16,28	15,73	15,18	14,64	14,64	14,64	14,64	14,64	14,64	14,64	14,64	14,64
Empresas estaduais															
Dívida bancária	12,61	6,78	4,96	4,93	4,93	4,93	4,93	4,93	4,93	4,93	4,93	4,93	4,93	4,93	4,93
Carteira de títulos públicos	15,49	12,54	11,78	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24	11,24
Aviso MI-30	17,03	11,33	10,58	11,89	11,36	10,84	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31
Dívida externa	4,93	4,93	4,93	6,75	6,23	5,71	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19
Empresas municipais															
Dívida bancária	9,07	8,67	8,44	8,35	8,32	8,32	8,32	8,32	8,32	8,32	8,32	8,32	8,32	8,32	8,32
Aviso MI-30	13,42	13,42	13,42	18,37	16,96	15,54	14,13	14,13	14,13	14,13	14,13	14,13	14,13	14,13	14,13
Dívida externa	4,93	4,93	4,93	6,75	6,23	5,71	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA A3
Resultado Fiscal do Governo Central – 1999/2015

Descrições	Fluxo financeiro em mil reais																
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I. Receita total (A+B+C)	21,98	22,29	23,05	23,62	26,09	26,19	26,12	26,05	19,99	19,93	19,88	19,82	19,77	19,73	19,68	19,64	19,60
L1 Receita administrada pelo SFH	14,31	15,03	15,15	14,14	13,34	13,28	13,26	13,23	13,21	13,19	13,17	13,15	13,13	13,12	13,10	13,08	13,07
Impostos federais e estaduais	0,82	0,90	0,94	0,73	0,71	0,74	0,71	0,71	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Impostos de vendas	4,91	4,67	4,76	4,39	4,53	4,48	4,47	4,46	4,48	4,41	4,44	4,42	4,41	4,40	4,39	4,38	4,38
IR	0,00	0,29	0,31	0,31	0,32	0,32	0,32	0,32	0,33	0,33	0,33	0,34	0,34	0,34	0,34	0,34	0,35
I.R.OFIs	3,34	3,75	3,69	3,61	3,60	3,60	3,59	3,59	3,59	3,58	3,58	3,57	3,57	3,57	3,57	3,57	3,57
IRPJ/IRFP	1,02	0,91	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94
COPV (L. n.º 12.066, Venc. 2 anos)	0,83	1,37	1,46	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Gonf. (Projeto S/S): Servidor	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IPI/SIIIP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Doação (exceto administração)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
L2 Receita líquida da Previdência (fonte ISD)	3,11	5,25	5,40	5,41	5,48	5,46	5,41	5,32	5,31	5,29	5,28	5,26	5,25	5,24	5,22	5,21	5,21
L3 Outras receitas	2,64	2,10	2,60	2,42	2,46	2,44	2,40	2,39	2,45	2,43	2,42	2,40	2,38	2,37	2,35	2,34	2,34
L3.1) Incentivos fiscais	1,09	1,24	1,40	1,23	1,17	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
L3.1.1) Incentivos fiscais de concessão	0,99	1,09	1,24	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09
L3.1.2) Incentivos fiscais de abatimento	0,10	0,15	0,16	0,14	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
L3.2) Receita decorrente de atividades	0,47	0,59	0,59	0,57	0,54	0,52	0,50	0,48	0,49	0,48	0,47	0,47	0,47	0,47	0,47	0,47	0,47
L3.3) Salários e honorários	0,24	0,28	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27
L3.4) Outros proventos	0,23	0,31	0,32	0,30	0,27	0,25	0,23	0,21	0,22	0,21	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
L3.5) Outras receitas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
L4 Incentivos fiscais (FISCOR, FISCAM, FISCOPIS)	0,08	0,09	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
L5 Transferências a estados e municípios	3,52	3,82	3,53	3,37	3,26	3,21	3,21	3,23	3,02	2,91	2,91	2,91	2,91	2,91	2,90	2,89	2,89
L5.1) União (L. n.º 100, FPEU, FPMU, FIC)	2,85	2,94	2,92	2,76	2,66	2,61	2,61	2,64	2,61	2,61	2,61	2,61	2,63	2,63	2,63	2,63	2,63
L5.2) Estados e municípios (L. n.º 100)	0,67	0,88	0,61	0,61	0,60	0,60	0,60	0,59	0,41	0,30	0,30	0,30	0,28	0,28	0,28	0,28	0,28
L5.3) Salários e honorários (L. n.º 100)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
L5.4) Recompensas (L. n.º 100)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
L5.5) Demais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
L5.6) Demais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
L6 Demais	18,47	18,47	19,52	18,20	17,43	16,94	16,88	16,82	17,07	17,02	16,92	16,92	16,87	16,83	16,79	16,75	16,71
L7 Despesa total (L. n.º 21-3-4)	16,22	16,48	17,31	17,47	16,95	16,59	16,36	16,16	16,07	15,99	15,92	15,89	15,81	15,77	15,74	15,72	15,70
L8 Pessoal e encargos sociais (L. n.º 12+L. n.º 14+L. n.º 15)	5,12	5,24	5,34	5,39	5,26	5,16	5,07	4,97	4,88	4,79	4,71	4,63	4,55	4,47	4,40	4,33	4,26
L9 Benefícios previdenciários totais (L. n.º 21+2.21-2.3)	6,08	6,29	6,29	6,33	6,40	6,38	6,36	6,36	6,36	6,36	6,36	6,36	6,36	6,36	6,36	6,36	6,36
L10 Outras despesas correntes e de capital (L. n.º 1+L. n.º 2)	5,02	5,04	5,71	5,74	5,59	5,55	5,50	5,47	5,53	5,54	5,49	5,46	5,39	5,33	5,27	5,20	5,14
L11 Despesas com o FV	0,36	0,41	0,60	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64
Subvenções e subvenções	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subvenções de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subvenções de funcionamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
L12 Demais	4,24	4,24	4,99	4,74	4,48	4,38	4,38	4,38	4,38	4,38	4,38	4,38	4,38	4,38	4,38	4,38	4,38
L13 Demais	9,25	9,25	5,18	5,09	4,28	4,59	4,72	4,90	4,98	5,02	5,06	5,11	5,16	5,21	5,26	5,31	5,39
L14 Demais	7,02	7,02	3,19	3,51	3,51	3,51	3,51	3,51	3,51	3,51	3,51	3,51	3,51	3,51	3,51	3,51	3,51
L15 Demais	30,41	32,29	32,82	34,12	36,05	38,23	39,95	41,17	42,57	43,62	44,62	45,58	46,53	47,46	48,39	49,34	50,32
L16 Demais	49,68	51,52	51,48	51,08	51,23	51,81	52,07	52,27	52,17	52,05	51,92	51,78	51,65	51,44	51,39	51,39	51,39

Fonte: SFI/ANEP (1999-2005) e Administração de Contas, dados em milhares de reais.

TABELA A4
Dívida Líquida do Setor Público

Descrição	(Em porcentagem)																
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
A) Dívida líquida	49,50	49,21	48,79	48,85	49,35	49,89	50,34	50,47	50,57	50,63	50,68	50,72	50,72	50,76	50,83	50,92	51,05
Dívida fiscal líquida sem privatização	-5,64	-5,18	-4,78	-4,44	-4,15	-3,87	-3,61	-3,37	-3,15	-2,94	-2,74	-2,56	-2,39	-2,23	-2,08	-1,95	-1,95
Ajuste patrimonial	9,20	8,88	8,60	8,36	8,15	7,61	7,10	6,63	6,19	5,78	5,39	5,03	4,70	4,39	4,10	3,82	3,82
A.2) Dívida líquida total	51,52	51,38	51,08	51,23	51,81	52,07	52,27	52,17	52,05	51,92	51,78	51,65	51,53	51,44	51,29	51,39	51,39
Fonte: SIAFI, IBGE.																	
Governo Federal e não	32,99	32,82	31,12	30,95	30,95	30,95	31,17	32,57	33,62	34,62	35,38	36,33	37,46	38,39	39,34	40,32	40,86
Governos estaduais	14,25	14,81	14,15	13,47	12,53	11,27	10,51	9,14	8,38	7,75	6,91	6,17	5,42	4,70	3,99	3,31	3,31
Governos municipais	2,31	2,05	1,79	1,49	1,18	0,86	0,51	0,25	0,10	0,13	0,76	-1,10	-1,45	-1,80	-2,15	-2,52	-2,52
Empresas estatais	2,38	1,70	1,02	0,53	0,17	0,00	0,06	0,07	0,01	0,02	0,02	0,05	0,09	0,15	0,21	0,28	0,28
Outras	0,09	0,05	0,54	2,05	-2,15	-2,63	-2,76	-2,77	-2,78	-2,78	-2,78	-2,78	-2,78	-2,78	-2,78	-2,78	-2,69
Parâmetros	2,15	2,40	2,31	2,32	2,35	2,38	2,41	2,43	2,46	2,49	2,50	2,53	2,56	2,59	2,62	2,65	2,65
Governo federal e não	32,29	32,82	34,12	36,05	38,23	39,95	41,47	42,57	43,62	44,62	45,58	46,53	47,46	48,39	49,34	50,32	50,86
Dívida interna	24,48	24,74	25,98	27,85	29,84	31,39	32,78	33,81	34,77	35,69	36,56	37,42	38,26	39,11	39,97	40,86	40,86
Dívida bancária líquida	14,76	15,40	16,37	17,70	19,23	20,34	21,00	21,43	21,92	22,46	23,06	23,71	24,41	25,13	25,86	26,59	27,29
Outras dívidas	3,11	2,70	3,51	4,95	1,62	1,31	1,03	0,76	0,31	0,23	0,06	0,11	0,15	0,50	0,66	0,81	0,81
Ativo financeiro líquido	0,05	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ativo M1, M2	0,22	0,17	0,79	0,81	0,85	0,88	0,92	0,94	0,97	1,01	1,03	1,06	1,09	1,12	1,16	1,19	1,19
Atividade privatização	2,51	2,07	1,54	1,06	0,62	0,27	0,26	0,25	0,25	0,24	0,23	0,22	0,22	0,22	0,21	0,21	0,21
Receita do IPI	3,75	4,18	4,51	4,88	5,29	5,73	6,20	6,70	7,21	7,80	8,38	9,00	9,64	10,30	10,99	11,70	11,70
Dotação orçamentária	4,36	4,46	4,45	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43	4,43
Outros depósitos no BC	1,57	1,32	1,26	1,21	1,17	1,13	1,08	1,01	1,00	0,97	0,93	0,90	0,86	0,83	0,80	0,77	0,77
Créditos de longo prazo em moedas estrangeiras	3,42	3,17	2,95	2,75	2,58	2,42	2,27	2,12	1,99	1,87	1,75	1,61	1,51	1,41	1,35	1,27	1,27
Créditos de curto prazo em moedas estrangeiras	0,20	0,22	0,23	0,24	0,26	0,27	0,29	0,30	0,32	0,33	0,35	0,36	0,38	0,39	0,41	0,43	0,43
Créditos de longo prazo em moedas nacionais	1,30	1,53	1,51	1,55	1,56	1,57	1,59	1,60	1,61	1,63	1,64	1,65	1,67	1,68	1,70	1,71	1,71
Dívidas com o BC	1,11	1,07	0,85	0,54	0,64	0,55	0,47	0,40	0,33	0,26	0,20	0,15	0,10	0,05	0,01	0,03	0,03
Dívidas com o FMI	1,17	1,36	1,38	1,32	1,29	1,39	1,62	1,80	2,05	2,37	2,71	3,06	3,42	3,78	4,15	4,53	4,91
Resseguros com estados e municípios (L. 9.096/97)	1,17	1,36	1,38	1,32	1,29	1,39	1,62	1,80	2,05	2,37	2,71	3,06	3,42	3,78	4,15	4,53	4,91
Dívida externa	7,81	8,08	8,14	8,20	8,40	8,56	8,68	8,76	8,85	8,93	9,02	9,11	9,19	9,28	9,37	9,46	9,46
Governos estaduais e municipais	16,96	16,86	15,94	14,66	13,41	12,13	10,88	9,66	8,48	7,31	6,18	5,07	3,97	2,90	1,84	0,79	0,79
Dívida interna	14,75	14,81	14,15	13,17	12,23	11,27	10,34	9,44	8,58	7,75	6,94	6,17	5,42	4,70	3,99	3,31	3,31
Dívida mobiliária	14,87	14,89	14,20	13,20	12,21	11,20	10,24	9,30	8,40	7,53	6,69	5,87	5,08	4,31	3,56	2,84	2,84
Dívida financeira com o BC (L. 9.727/99)	0,16	0,17	0,18	0,19	0,20	0,21	0,22	0,23	0,24	0,25	0,26	0,27	0,28	0,29	0,30	0,31	0,31
Dívida financeira com o BC (L. 9.727/99)	1,31	1,36	1,44	1,53	1,66	1,84	1,99	2,19	2,41	2,65	2,92	3,20	3,49	3,80	4,13	4,47	4,47
Ativo sob administração	0,02	-0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Depósitos à vista	0,11	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04
Ativo M1, M2	0,29	0,31	0,32	0,33	0,34	0,35	0,37	0,38	0,39	0,40	0,41	0,43	0,44	0,45	0,46	0,48	0,48
Reajustação com os estados (L. 9.727/99)	2,55	2,25	2,00	1,91	1,80	1,67	1,56	1,45	1,34	1,25	1,16	1,08	1,00	0,93	0,86	0,80	0,80

(continua)

(continuação)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Discriminação																
Reintegração com os estados (L.O. n.º 9.406/97)	12,51	12,63	12,16	11,38	10,62	9,87	9,17	8,52	7,91	7,33	6,85	6,34	5,89	5,47	5,09	4,72
Dívida externa	0,88	0,92	0,95	0,98	1,02	1,07	1,11	1,14	1,18	1,22	1,26	1,30	1,34	1,38	1,43	1,48
Governos municipais	2,21	2,05	1,79	1,49	1,18	0,86	0,54	0,22	-0,10	-0,43	-0,76	-1,10	-1,45	-1,80	-2,15	-2,52
Dívida interna	2,08	1,92	1,65	1,34	1,02	0,70	0,38	0,05	-0,28	-0,62	-0,95	-1,30	-1,65	-2,00	-2,37	-2,74
Dívida mobiliária (debtizados titulares em tesouraria)	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07
Dívida bancária	0,20	0,02	0,18	0,39	0,60	0,82	1,05	1,29	1,54	1,80	2,07	2,35	2,63	2,93	3,26	3,59
Arrecadação a receber	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Depósitos à vista	0,14	0,12	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05
Ativo M-30	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12	0,13
Reintegração com os municípios (L.O. n.º 8.727/93)	0,24	0,23	0,21	0,19	0,18	0,17	0,15	0,14	0,13	0,12	0,11	0,10	0,10	0,09	0,08	0,08
Reintegração com os municípios (L.O. n.º 9.406/97)	1,66	1,67	1,61	1,51	1,41	1,31	1,21	1,13	1,05	0,97	0,90	0,84	0,78	0,72	0,67	0,63
Dívida externa	0,13	0,14	0,14	0,15	0,15	0,16	0,17	0,17	0,18	0,18	0,19	0,20	0,20	0,21	0,22	0,22
Empresas estatais	0,00															
Federais	-0,39	-0,95	-1,54	-2,05	-2,45	-2,76	-2,77	-2,77	-2,78	-2,78	-2,78	-2,78	-2,76	-2,75	-2,72	-2,69
Dívida interna	-1,15	-1,81	-2,46	-3,03	-3,51	-3,80	-4,00	-4,10	-4,20	-4,30	-4,41	-4,51	-4,62	-4,74	-4,85	-4,97
Dívida bancária	1,10	0,80	0,65	0,44	0,26	0,15	0,07	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Depósitos à vista	0,05	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Empreendimentos e fornecedores	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Debentures	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03
Carteira de títulos públicos	2,18	2,62	3,04	3,39	3,69	3,87	3,99	4,05	4,11	4,17	4,23	4,29	4,35	4,40	4,46	4,52
Ativo M	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reintegração (L.O. n.º 8.727/93)	0,12	0,12	0,12	0,13	0,13	0,13	0,13	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,15	0,15	0,16	0,16
Dívida externa	0,76	0,86	0,92	0,98	1,07	1,15	1,24	1,32	1,42	1,52	1,62	1,74	1,86	1,99	2,13	2,28
Estaduais	2,43	2,40	2,31	2,32	2,35	2,38	2,41	2,43	2,46	2,48	2,50	2,53	2,56	2,59	2,62	2,65
Dívida interna	1,83	1,85	1,78	1,80	1,84	1,87	1,91	1,94	1,97	2,00	2,04	2,07	2,11	2,14	2,18	2,22
Dívida bancária (incluindo dívida L.O. n.º 8.727/93)	0,44	0,39	0,28	0,28	0,27	0,26	0,26	0,25	0,25	0,24	0,24	0,23	0,23	0,22	0,21	0,21
Depósitos à vista	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Carteira de títulos públicos	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06
Ativo M	0,35	0,38	0,39	0,40	0,42	0,44	0,45	0,46	0,48	0,49	0,51	0,52	0,54	0,55	0,57	0,59
Reintegração (L.O. n.º 8.727/93)	1,08	1,14	1,16	1,18	1,21	1,23	1,25	1,28	1,30	1,33	1,35	1,38	1,40	1,43	1,46	1,49
Dívida externa	0,60	0,55	0,53	0,52	0,52	0,51	0,50	0,50	0,49	0,48	0,47	0,46	0,45	0,44	0,44	0,43
Municipais	0,23	0,25	0,25	0,26	0,26	0,27	0,27	0,28	0,28	0,29	0,29	0,30	0,30	0,31	0,32	0,32
Dívida interna	0,23	0,24	0,25	0,25	0,26	0,26	0,27	0,28	0,28	0,29	0,29	0,30	0,30	0,31	0,32	0,32
Dívida bancária	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Depósitos à vista	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ativo M	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reintegração (L.O. n.º 8.727/93)	0,22	0,24	0,24	0,24	0,25	0,25	0,26	0,26	0,27	0,27	0,28	0,28	0,29	0,30	0,30	0,31
Dívida externa	0,00															

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA A5
Análise da Sensibilidade da Relação Dívida Total/PIB a
Mudanças da Taxa de Crescimento do PIB

(Em porcentagem)

Ano	Taxa de Crescimento Média do PIB, 2000/2015						
	3,00	3,50	4,00	4,50	5,00	5,50	6,00
2000	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52
2001	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38
2002	51,72	51,40	51,08	50,76	50,45	50,13	49,83
2003	52,68	51,95	51,23	50,53	49,83	49,14	48,46
2004	54,24	53,01	51,81	50,63	49,47	48,34	47,23
2005	55,67	53,85	52,07	50,35	48,67	47,03	45,44
2006	57,20	54,69	52,27	49,92	47,65	45,44	43,31
2007	58,64	55,34	52,17	49,12	46,18	43,36	40,64
2008	60,26	56,06	52,05	48,22	44,55	41,04	37,69
2009	62,08	56,87	51,92	47,21	42,74	38,50	34,46
2010	64,12	57,77	51,78	46,12	40,78	35,73	30,97
2011	66,40	58,79	51,65	44,95	38,66	32,76	27,23
2012	68,96	59,94	51,53	43,70	36,39	29,58	23,24
2013	71,81	61,24	51,44	42,38	33,98	26,20	19,01
2014	74,98	62,70	51,39	40,99	31,43	22,63	14,55
2015	78,49	64,33	51,39	39,56	28,75	18,87	9,86

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA A6
Análise da Sensibilidade do Resultado Primário do
Governo Central a Mudanças da Taxa de Crescimento do PIB

(Em porcentagem)

Ano	Taxa de Crescimento Média do PIB, 2000/2015						
	3,00	3,50	4,00	4,50	5,00	5,50	6,00
2000	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99
2001	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18
2002	0,62	0,68	0,74	0,80	0,85	0,91	0,97
2003	0,23	0,36	0,48	0,60	0,72	0,84	0,95
2004	-0,02	0,17	0,35	0,53	0,71	0,89	1,06
2005	0,02	0,27	0,52	0,76	1,00	1,22	1,45
2006	0,04	0,36	0,66	0,96	1,25	1,53	1,80
2007	0,25	0,63	1,00	1,36	1,70	2,03	2,35
2008	0,15	0,60	1,03	1,44	1,84	2,22	2,59
2009	0,04	0,55	1,05	1,52	1,97	2,40	2,81
2010	-0,08	0,50	1,06	1,59	2,09	2,57	3,02
2011	-0,21	0,45	1,06	1,65	2,20	2,73	3,22
2012	-0,34	0,38	1,06	1,70	2,31	2,88	3,41
2013	-0,49	0,31	1,05	1,75	2,41	3,02	3,60
2014	-0,65	0,22	1,03	1,79	2,50	3,15	3,77
2015	-0,81	0,13	1,01	1,82	2,58	3,28	3,93

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA A7
Análise da Sensibilidade da Relação Dívida Total/PIB a
Mudanças da Taxa de Juros Média do Período 2000/2015

Ano	Taxa de Juros Real Média, 2000/2015 (em percentagem)						
	6,50	7,00	7,50	8,00	8,50	9,00	9,50
2000	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52
2001	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38
2002	50,62	50,78	50,93	51,08	51,23	51,38	51,53
2003	50,32	50,62	50,93	51,23	51,54	51,85	52,16
2004	50,41	50,87	51,34	51,81	52,28	52,76	53,25
2005	50,17	50,79	51,43	52,07	52,73	53,39	54,07
2006	49,84	50,63	51,44	52,27	53,11	53,97	54,85
2007	49,21	50,17	51,16	52,17	53,21	54,28	55,37
2008	48,54	49,67	50,84	52,05	53,30	54,58	55,90
2009	47,85	49,15	50,51	51,92	53,38	54,89	56,46
2010	47,14	48,62	50,17	51,78	53,46	55,22	57,04
2011	46,42	48,08	49,82	51,65	53,56	55,57	57,68
2012	45,70	47,54	49,48	51,53	53,69	55,97	58,37
2013	45,00	47,02	49,17	51,44	53,86	56,42	59,14
2014	44,31	46,52	48,88	51,39	54,08	56,94	59,99
2015	43,66	46,05	48,63	51,39	54,35	57,53	60,94

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA A8
Análise da Sensibilidade do Resultado Primário do Governo Central,
a Mudanças da Taxa de Juros Média do Período 2000/2015

Ano	Taxa de Juros Média, 2000/2015						
	6,50	7,00	7,50	8,00	8,50	9,00	9,50
2000	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99
2001	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18
2002	0,68	0,70	0,72	0,74	0,75	0,77	0,79
2003	0,42	0,44	0,46	0,48	0,50	0,52	0,54
2004	0,29	0,31	0,33	0,35	0,37	0,39	0,41
2005	0,46	0,48	0,50	0,52	0,54	0,56	0,58
2006	0,60	0,62	0,64	0,66	0,68	0,70	0,72
2007	0,94	0,96	0,98	1,00	1,02	1,04	1,06
2008	0,97	0,99	1,01	1,03	1,05	1,07	1,09
2009	0,99	1,01	1,03	1,05	1,07	1,09	1,11
2010	1,00	1,02	1,04	1,06	1,08	1,10	1,12
2011	1,00	1,02	1,04	1,06	1,08	1,10	1,12
2012	1,00	1,02	1,04	1,06	1,08	1,10	1,12
2013	0,99	1,01	1,03	1,05	1,07	1,09	1,11
2014	0,98	1,00	1,01	1,03	1,05	1,07	1,09
2015	0,95	0,97	0,99	1,01	1,03	1,05	1,07

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA A9
Análise da Sensibilidade da Dívida – PIB Total/PIB a
Variações do Déficit Previdenciário

(Em porcentagem)

Ano	Déficit Previdenciário Médio no Período 2000/2015 (do PIB)							
	0,00	0,26	0,50	1,00	1,50	2,00	2,50	
2000	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52	
2001	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38	
2002	51,08	51,08	51,08	51,08	51,08	51,08	51,08	
2003	51,23	51,23	51,23	51,23	51,23	51,23	51,23	
2004	51,81	51,81	51,81	51,81	52,14	52,21	52,28	
2005	52,04	52,07	52,15	52,25	52,96	53,18	53,39	
2006	52,14	52,27	52,47	52,77	53,91	54,37	54,79	
2007	51,88	52,17	52,55	53,15	54,79	55,57	56,31	
2008	51,54	52,05	52,66	53,68	55,87	57,07	58,22	
2009	51,13	51,92	52,81	54,36	57,16	58,90	60,56	
2010	50,65	51,78	53,01	55,22	58,70	61,08	63,38	
2011	50,11	51,65	53,27	56,27	60,50	63,65	66,71	
2012	49,52	51,53	53,60	57,52	62,58	66,63	70,60	
2013	48,89	51,44	54,02	59,00	64,97	70,05	75,08	
2014	48,23	51,39	54,55	60,73	67,68	73,96	80,21	
2015	47,56	51,39	55,18	62,71	70,75	78,38	86,03	

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA A10
Análise da Sensibilidade do Resultado Primário do Governo Central,
a Variações no Déficit Previdenciário+M67+M83

Ano	Déficit Previdenciário Médio no Período 2000/2015 (do PIB)							
	0,00	0,26	0,50	1,00	1,50	2,00	2,50	
2000	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	
2001	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	
2002	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74	
2003	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	
2004	0,35	0,35	0,35	0,35	0,03	-0,04	-0,11	
2005	0,55	0,52	0,45	0,35	-0,01	-0,15	-0,28	
2006	0,75	0,66	0,54	0,35	-0,04	-0,26	-0,47	
2007	1,15	1,00	0,84	0,55	-0,11	-0,19	-0,47	
2008	1,23	1,03	0,82	0,43	-0,04	-0,43	-0,80	
2009	1,30	1,05	0,79	0,31	-0,21	-0,68	-1,14	
2010	1,37	1,06	0,76	0,18	-0,38	-0,94	-1,50	
2011	1,42	1,06	0,73	-0,04	-0,56	-1,22	-1,88	
2012	1,47	1,06	0,68	-0,10	-0,75	-1,51	-2,27	
2013	1,50	1,05	0,63	-0,25	-0,95	-1,81	-2,69	
2014	1,53	1,03	0,57	-0,41	-1,15	-2,13	-3,13	
2015	1,55	1,01	0,51	-0,58	-1,37	-2,46	-3,59	

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA A11
Análise de Sensibilidade da Dívida
PIB
Total/PIB a Variações na Taxa de Crescimento do OCK 1/
(Em porcentagem)

Ano	Taxa de Crescimento Médio Real do OCK			no Período 2000/2015 (do PIB)			
	0,00	3,00	5,00	6,46	7,50	9,00	10,00
2000	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52	51,52
2001	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38	51,38
2002	51,08	51,08	51,08	51,08	51,08	51,08	51,08
2003	51,23	51,32	51,38	51,23	51,45	51,49	51,52
2004	51,70	51,95	52,12	51,81	52,34	52,47	52,56
2005	51,75	52,25	52,60	52,07	53,05	53,32	53,51
2006	51,62	52,46	53,04	52,27	53,81	54,29	54,61
2007	50,97	52,23	53,12	52,17	54,30	55,05	55,56
2008	50,08	51,84	53,11	52,05	54,80	55,89	56,64
2009	48,94	51,28	52,99	51,92	55,32	56,82	57,87
2010	47,55	50,55	52,78	51,78	55,85	57,86	59,28
2011	45,91	49,65	52,48	51,65	56,43	59,04	60,89
2012	44,01	48,59	52,09	51,53	57,04	60,36	62,74
2013	41,87	47,35	51,60	51,44	57,71	61,86	64,85
2014	39,46	45,93	51,03	51,39	58,46	63,55	67,25
2015	36,79	44,34	50,37	51,39	59,27	65,46	69,98

Fonte: Elaboração do autor.

Obs: 1/ Excluído OCK do Ministério da Saúde, que mantém a regra estabelecida na chamada *PEC da Saúde*.

TABELA A12
Análise de Sensibilidade da Dívida PIB Total/PIB a
Variações na Taxa de Crescimento do OCK

Ano	Taxa de Crescimento Médio Real do OCK			no Período 2000/2015 (do PIB)			
	0,00	3,00	5,00	6,46	7,50	9,00	10,00
2000	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99	1,99
2001	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18
2002	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74
2003	0,48	0,40	0,34	0,48	0,27	0,23	0,20
2004	0,46	0,30	0,19	0,35	0,05	-0,04	-0,10
2005	0,73	0,49	0,33	0,52	0,11	-0,02	-0,11
2006	0,97	0,66	0,44	0,66	0,15	-0,04	-0,17
2007	1,51	1,13	0,86	1,00	0,48	0,24	0,07
2008	1,74	1,30	0,96	1,03	0,50	0,20	-0,01
2009	1,96	1,45	1,07	1,05	0,52	0,15	-0,11
2010	2,17	1,61	1,17	1,06	0,53	0,09	-0,22
2011	2,38	1,77	1,27	1,06	0,53	0,02	-0,36
2012	2,58	1,92	1,36	1,06	0,53	-0,07	-0,50
2013	2,78	2,06	1,46	1,05	0,52	-0,16	-0,67
2014	2,97	2,21	1,55	1,03	0,50	-0,27	-0,86
2015	3,16	2,35	1,63	1,01	0,47	-0,40	-1,06

Fonte: Elaboração do autor.

Obs: 1/ Excluído OCK do Ministério da Saúde, que mantém a regra estabelecida na chamada *PEC da Saúde*.

Notas

- ¹ O autor agradece os prestimosos comentários e valiosas sugestões de Fábio Giambiagi, Edmar L. Bacha, Eustáquio Reis, Paulo Levy, José Oswaldo Cândido Jr., Carlos Mussi, Ana Teresa Albuquerque, Alberto Ramos, Sílvia Valadares, Bernardino Henrique Morandi Queiroz e Fernando Montero, eximindo-os o autor de eventuais erros ou imprecisões remanescentes.
- ² Não deixa entretanto de ser digno de nota que, no âmbito do governo central, ainda que não tenha sido visível um profundo corte de despesas de custeio, o seu estancamento, entretanto, significou uma acentuada redução em termos do PIB, contribuindo inequivocamente, e paralelamente ao esforço arrecadatório, para a consecução dos objetivos de elevação do superávit primário.
- ³ A PPE corresponde a uma compensação da União à Petrobrás por uma eventual diferença entre o preço de venda dos combustíveis, no mercado interno, e esse mesmo preço de venda no mercado internacional. A rigor, no caso de uma inversão, em que o preço interno venha a ficar acima do preço externo, a União passaria a ficar em situação credora junto à estatal.
- ⁴ Como o nível de detalhamento é bastante grande, utiliza-se uma taxa implícita para cada item de dívida líquida, em cada uma das esferas de governo.
- ⁵ Como exceções a essa regra, por questões relacionadas à coerência com o resto do modelo, foram adotadas trajetórias diferentes de zero para as dívidas renegociadas com estados e municípios, moedas de privatização e PROER, bem como para o FAT, cujo resultado advém do cálculo efetuado pelo modelo de projeção do primário do governo central.
- ⁶ A longo prazo, existe tendência de que as variáveis que determinam cada receita (por exemplo, lucros, produção industrial, massa de salários, entre outras) acabem variando de acordo com o PIB, o que levaria a que a elasticidade de longo prazo tenda à unidade. Mesmo nesse caso, no entanto, pode ocorrer que o crescimento econômico seja sustentado, por longo período de tempo, por um crescimento maior da indústria, por exemplo, em relação ao da agricultura, caso em que a elasticidade tenderia a ser superior à unidade, ou menor que esta, se o crescimento econômico da agricultura fosse maior. Ainda assim, a longo prazo, passaria a haver realocação de recursos entre setores, aproximando as taxas de lucro dos diferentes setores, equiparando as taxas de crescimento setoriais e voltando a aproximar da unidade a elasticidade da arrecadação em relação ao PIB.
- ⁷ Como ao longo de todo o período mantém-se a dívida externa líquida relativamente estável e parte da dívida interna é considerada dolarizada, ainda que em níveis inferiores aos atuais, a dívida líquida tende a ser superestimada por esse efeito, não sendo o ganho nos impostos, decorrente da desvalorização considerada, suficiente para compensar esse efeito.
- ⁸ Cabe salientar que, em geral, tem sido adotado o IGP-DI como 'proxi' do deflator implícito do PIB, por corresponder a um índice mais amplo do que um índice de preços ao consumidor. Em 1999, entretanto, o uso dessa 'proxi', conforme será discutido adiante, foi desastroso, pois os índices de preço no atacado variaram mais do que os preços ao consumidor, elevando consideravelmente o IGP-DI e, dessa forma, as projeções para o PIB de 1999 em diante. Dessa forma, conforme se verá, as estimativas para a relação dívida/PIB tornaram-se bem mais baixas do que acabaram ficando com a divulgação do PIB de 1999.
- ⁹ É sempre bom lembrar que, por mais que uma elevação da taxa de inflação tendesse a produzir, nas atuais circunstâncias, um pouco do chamado *efeito Tanzi*, como as despesas são menos indexadas que a receita, haveria tendência a produzirem-se resultados primários maiores do que aqueles a que se chegou no governo central, em especial.
- ¹⁰ A hipótese aqui adotada faz que o salário real do setor privado não se eleve ao longo do período. Eventualmente, a hipótese mais adequada pode ser o repasse de, digamos, cerca de dois pontos percentuais aos salários, a título de produtividade. Entretanto, essa hipótese deveria levar a um crescimento do emprego inferior ao aqui adotado, provocando um crescimento nominal, tal como aqui adotado, igual ao PIB nominal, e em nada alterando as projeções efetuadas. A única hipótese que poderá motivar projeções diferentes relaciona-se com o comportamento diferenciado nos salários e emprego de faixas de salário mais ou menos tributadas, hipótese que foge ao escopo do presente trabalho.
- ¹¹ Pelo fato de não se iniciar a série de reajustes do funcionalismo com um aumento correspondente

à taxa de inflação acumulada entre 1994 e 2000, a grande maioria das carreiras federais, ao longo desse período, obteve aumentos por força de revisão dos seus planos de carreira, com exceção sobretudo dos funcionários do chamado PCC que já haviam sido beneficiados por revisão de seus vencimentos um pouco antes da implantação do Plano Real. Tendo estes relativamente pouco poder político, parece improvável que sejam concedidos aumentos reais generalizados a partir de 2001.

¹² Essa hipótese não deixa de ser conservadora – ainda que esteja previsto aumento, em 2005, como decorrência do fim do efeito da eliminação de aposentadorias proporcionais – tendo em vista que as concessões de novas aposentadorias, em 2000, já vêm apresentando queda considerável. Se, apesar dessa queda, o crescimento do total de concessões sofreu incremento de quase 14% nesse ano, isso deve-se ao fato de ter ocorrido extensão de diversos benefícios a contribuintes antes não contemplados. Não é de se descartar a possibilidade de que, findo o efeito da extensão de benefícios, possa até haver taxas negativas de crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários.

¹³ A rigor, a assunção de dívidas pela União não foi totalmente neutra, pois as taxas de juros dos títulos que tiveram de ser emitidos eram mais elevadas do que as taxas cobradas, nos acordos, dos estados, o que gerou um subsídio não computado como déficit no governo central, mas contribuiu para a elevação instantânea – no momento do acordo – e ao longo do tempo da dívida líquida da União. Esse efeito não é mencionado no texto por simplificação da análise.

¹⁴ Cabe notar que aqui considerou-se sempre que as despesas do Ministério da Saúde vão seguir a regra, estabelecida em emenda constitucional, de crescimento igual ao PIB nominal. Isso significa que, nas simulações da sensibilidade em relação ao PIB, o crescimento do OCK não era fixo e que, na simulação atual, em que se varia a taxa de crescimento do OCK, a totalidade dessas despesas, na verdade, varia de acordo com taxas diferentes das aqui expressas.

¹⁵ Cabe notar que, mesmo que se considere inviável um déficit previdenciário nulo ao final de 2015, o crescimento das despesas com OCK aqui adotado é muito grande, tendo em vista que mesmo com déficits previdenciários, da ordem de 2%, seria possível reduzir a dívida em relação ao PIB, cortando-se o crescimento real daquele item a um nível próximo ao do crescimento do PIB, por exemplo.

¹⁶ O subíndice *j* refere-se a cada uma das dívidas e/ou ativos líquidos domésticos dos diversos níveis de governo. A título de ilustração, além dos ativos do FAT no governo central, por exemplo, essas dívidas/ativos internos seriam a dívida mobiliária, a dívida bancária líquida, os créditos e os débitos relativos às dívidas renegociadas com estados e municípios, a base monetária, créditos do BACEN junto a instituições financeiras, créditos dos demais fundos públicos, entre outros. Nos estados e municípios, *j* corresponde, por exemplo, à dívida bancária líquida, à arrecadação a recolher, aos débitos do Aviso MF, à dívida mobiliária, às dívidas renegociadas. Nas empresas estatais, corresponde à dívida bancária, a dívidas junto a empreiteiros e fornecedores, à carteira de títulos públicos, a debêntures, entre outros. Para facilitar a apresentação do modelo, foi então sintetizado o conjunto extenso de dívidas e créditos públicos em um único índice *j*.

¹⁷ Para simplificação e por analogia com o déficit nominal do setor público, que corresponderia à variação da chamada dívida fiscal líquida entre dois momentos do tempo, denomina-se, neste trabalho, déficit da dívida/ativo *j* a variação de cada um desses ativos e dívidas em um dado período de tempo.

¹⁸ Esse ajuste patrimonial líquido corresponde à diferença entre as variações de dívida não computáveis no déficit público (por exemplo, assunção de dívidas, variações patrimoniais por ganhos ou perdas cambiais) e as variações de dívidas e ativos decorrentes de privatizações.

¹⁹ Da mesma forma que se fez a analogia entre as variações de cada uma das dívidas ou ativos líquidos e o déficit nominal, obtido pela variação da dívida fiscal líquida total, faz-se agora a analogia entre o déficit primário do setor público – equivalente, como se sabe, à diferença entre o déficit nominal e o total de juros líquidos devidos – e o mesmo resultado obtido dívida por dívida, ativo por ativo, em cada nível de governo. A rigor, e para melhor compreensão, é possível dizer que o déficit primário do setor público corresponde ao somatório dos déficits primários obtidos individualmente em cada estoque de dívida ou ativo dos diversos níveis de governo.

²⁰ No caso do governo central, a *n-ésima* dívida líquida escolhida para fechamento do modelo é a dívida mobiliária; nos estados e municípios é a dívida bancária; no caso das empresas estatais escolheu-se a dívida bancária que, quando negativa (ativo), equivalerá a aplicações em títulos públicos.

- ¹¹ Da mesma forma que no caso do déficit primário total, os déficits primários domésticos correspondem à diferença entre a variação da dívida líquida doméstica do nível de governo \bar{i} (déficit nominal interno do nível de governo i) e os juros domésticos líquidos devidos por esse mesmo nível de governo, e os déficits primários externos correspondem à variação da dívida externa líquida do nível de governo i , deduzidos os juros externos líquidos devidos desse mesmo nível de governo.
- ¹² No longo prazo, poderá haver também, em algumas circunstâncias, elasticidade-PIB diferente de 1, mas, como regra geral, como todas as variáveis explicativas tendem a crescer com o produto, em uma situação de 'steady state', haverá tendência a que a arrecadação de tributos cresça à mesma taxa do PIB.
- ¹³ A necessidade de construção de um modelo não econométrico deve-se, muitas vezes, não apenas à indisponibilidade de séries longas consistentes, mas também, especialmente no Brasil, às inúmeras distorções provocadas por inúmeros "pacotes" econômicos e mudanças de regras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLEJER, Mario I. e CHEASTY, Adrienne. *Analytical and Methodological Issues in the Measurement of Fiscal Deficits*. Washington: Fundo Monetário Internacional, IMF Working Paper, nov. 1990.
- CARVALHO, José Carlos J. de. A Execução Financeira do Tesouro Como Indicador Limitado da Situação das Finanças Públicas. In: *Finanças Públicas, Ensaio Selecionados*. Brasília: IPEA, São Paulo: FUNDAP, 1997.
- _____. Projeto de Lei do Orçamento Geral da União para 2001. Boletim Conjuntural, IPEA, n. 51, Grupo de Acompanhamento Conjuntural, nota técnica, out. 2000.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *IMF Country Report no. 1/10*. Washington: Fundo Monetário Internacional, jan. 2001.
- GIAMBIAGI, Fabio. *A Agenda Fiscal de Médio Prazo: além do FMI*. BNDES, mar. 2000. mimeo
- GIAMBIAGI, Fabio e ALEM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*. Editora Campus, 1999.
- GIAMBIAGI, Fabio e RIGOLON, Francisco. *O Ajuste Fiscal de Médio Prazo: o que vai acontecer quando as receitas extraordinárias acabarem?*. BNDES, jun. 1999. mimeo
- _____. *The Brazilian Crisis of 1998/1999: origins and consequences*. BNDES, maio de 2000. mimeo
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Programa de Estabilidade Fiscal*, out. 1998.
- VELLOSO, Raul W.R. *Rigidez Orçamentária no Governo Federal*. Brasília, maio de 1993. mimeo
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Como Medir o Déficit Público: questões analíticas e metodológicas*. Brasília, 1999.
- PINHEIRO, Maurício M. S. *Dívida Mobiliária Federal e Impactos Fiscais: 1995/99*. Brasília: IPEA, jan. 2000. (Texto para Discussão n. 700)

PROBLEMAS E OPORTUNIDADES NA REPARTIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA: COMPETIÇÃO, HARMONIZAÇÃO E COORDENAÇÃO NA ÁREA FISCAL

Andréa Lemgruber Viol
Coordenadora-Geral de Política Tributária - SRF

1. INTRODUÇÃO

A atribuição da competência tributária e o mecanismo de transferência de receitas entre os diversos níveis de governo são fatores de fundamental importância no equilíbrio federativo de um País. Em termos gerais, pode-se dizer que a atribuição da competência tributária a um governo determina seu grau de autonomia, à medida que assegura fontes de receitas próprias para financiar os bens e serviços públicos prestados. A tendência dos Estados democráticos modernos tem sido optar por governos descentralizados, e assim, conseqüentemente, os níveis subnacionais de governos tem requerido maior autonomia tributária.

A literatura econômica tem apontado diversas vantagens na descentralização fiscal, sobretudo relativamente às responsabilidades de gastos. Nesse sentido, crê-se que a descentralização pode significar importantes ganhos de eficiência e bem-estar, pois os governos locais, estando mais próximos dos cidadãos, podem mais facilmente captar suas demandas por serviços públicos. Dessa forma, haveria uma melhor alocação de recursos, mediante uma maior participação democrática nas decisões governamentais.

Quanto às receitas tributárias, o ideal seria que cada governo fosse capaz de arrecadar o montante necessário de recursos que permitisse cobrir os custos dos serviços públicos colocados à disposição de sua população. Mais do que isso, a arrecadação deveria ser fortemente relacionada aos benefícios usufruídos por determinado grupo de cidadãos, isto é, na medida do possível, os contribuintes deveriam custear aqueles serviços públicos dos quais retiram algum tipo de proveito (utilidade). Assim, a conjugação dessas duas recomendações teóricas (a descentralizado de gastos e a arrecadação própria suficiente para cobrir as despesas) levam à concessão de maior autonomia tributária aos níveis inferiores de governo.

Por outro lado, existem várias razões que justificam a arrecadação de alguns impostos pelo governo central. Os argumentos a favor do Estado centralizado são a maior coerência e eficiência das políticas macroeconômicas e redistributivas, os ganhos de escala na produção de bens e serviços públicos e a harmonização fiscal entre os diversos níveis governamentais. Assim, sugere-se que impostos com finalidade redistributiva sejam centralmente administrados. Também são mais adequados ao governo Federal impostos com, objetivos de estabilização ou de caráter regulatório da atividade econômica, além daqueles que incidem sobre bases distribuídas irregularmente pelo território nacional ou sobre fatores extremamente móveis.

Portanto, o que ocorre, na prática, é a existência de uma tarefa que permeia o debate federativo: a centralização *versus* a descentralização. Isso porque o mundo real não permite que as condições

ideais acima mencionadas sejam atingidas. Em primeiro lugar, as diferenças socioeconômicas existentes entre as diversas regiões de um País, mesmo que desenvolvido, levam à concentração do potencial econômico-tributário nas jurisdições mais ricas. Conseqüentemente, haverá um desequilíbrio entre receitas e despesas em determinados governos, gerando o chamado "desequilíbrio fiscal horizontal". Além disso, alguns tipos de ação governamental, sendo mais adequados para serem executadas pelo governo central, podem gerar um "desequilíbrio fiscal vertical".

Assim, cada governo deverá escolher o grau de centralização/descentralização que atenda às necessidades econômicas, políticas e sociais de sua população. No entanto, é preciso ter claro que, qualquer que seja o modelo escolhido, ele terá fortes influências sobre as relações fiscais intergovernamentais. Unia delas, a qual nos dedicaremos no restante deste trabalho, é a possibilidade de ocorrência de competição tributária ou guerra fiscal interjurisdicional. A priori, podemos, inclusive, dizer que o *trade-off* centralização/descentralização pode ser estudado a partir de outro *trade-off* o da harmonização versus competição tributária.

De fato, apesar de haver consenso sobre a necessidade de intervenção estatal na correção das falhas de mercado e na persecução das metas macroeconômicas e redistributivas, há substanciais divergências no que se refere à forma de atuação estatal na busca desses objetivos. Há duas correntes antagônicas presentes na literatura econômica. A primeira entende que o setor público deve agir similarmente ao setor privado e, portanto, a competição interjurisdicional, da mesma forma que no livre mercado, levaria à eficiência das decisões governamentais. A segunda corrente, de modo inverso, advoga que a competição entre governos é, per si, uma fonte de distorção econômica, pois leva à provisão sub-ótima de bens públicos.

A visão em prol da eficiente competição interjurisdicional está edificada sobre o conhecido Modelo de Tiebout (1956), que resolve o problema da revelação de preferências para o setor público partindo do princípio de que, quando os eleitores escolhem o estado onde irão residir, estão revelando sua combinação preferida de impostos e bens públicos. Esse processo de *voting with one's feet*, que requer total mobilidade dos indivíduos, pode ser entendido como análogo à escolha de uma cesta de bens no mercado privado. Aqueles estados que possuem políticas tributária e de gastos que agradam aos cidadãos deverão receber uma corrente imigratória em suas jurisdições. Essa imigração implica que as decisões governamentais foram tomadas de forma eficiente e, por isso, foram privilegiadas ou reveladas como preferidas pelos cidadãos. Tiebout argumenta que, se houver livre competição entre os estados federativos, aqueles governos que perdem cidadãos ajustarão suas políticas de modo que, no final do processo, todos os estados estarão oferecendo eficientemente os bens e serviços que são demandados pela sociedade. Conclui-se, portanto, que a descentralização governamental atua como uma "mão invisível" no setor público, trazendo benefícios inquestionáveis para a federação como um todo.

Entretanto, desde que Charles Tiebout desenvolveu seu modelo, a

literatura sobre competição tributária progrediu significativamente, mostrando que seus resultados são bastante limitados a condições econômicas um tanto quanto irrealistas. Em suma, Tiebout parte do princípio de que as condições dos teoremas do bem-estar são plenamente satisfeitas, isto é, o modelo não considera a existência de falhas de mercado, em especial, externalidades e bens públicos. Porém, a competição interjurisdicional traz, em seu próprio bojo, uma série de externalidades distintas. Segundo Stiglitz (1980), a própria migração das pessoas entre estados pode ser entendida como uma classe de externalidades, pois esses novos cidadãos trazem benefícios (aumentam a base contributiva) e custos (aumentam a demanda por bens públicos) para a jurisdição em que escolhem residir, sem, no entanto, serem devidamente compensados ou onerados por isso. Ademais, a competição no modelo de Tiebout, da mesma forma que no mercado privado, requer um grande número de agentes envolvidos, o que não é o caso das federações. O número de estados que competem entre si é limitado e a interação existente entre eles é óbvia. Outro ponto importante a ser notado é que as decisões governamentais não ocorrem por maximização de lucros (e nem sempre por maximização de receitas), mas sim por decorrência do processo político. Como ensina a escola da escolha pública, as ações dos políticos nem sempre são representativas do eleitorado que os elegem e o equilíbrio resultante dessas escolhas, em geral, não é Pareto eficiente. Por último, vale notar que mesmo se a competição interjurisdicional levasse a um resultado eficiente, esse resultado poderia não ser desejado, dado que Pareto-eficiência nada diz a respeito da distribuição de renda na sociedade. Nesse sentido, a minimização das diferenças socioeconômicas inter-regionais, um dos objetivos primordiais de qualquer sistema federativo, não seria atingida.

Essas críticas às hipóteses de Tiebout geraram uma outra interpretação do fenômeno da competição interjurisdicional. Essa corrente defende que, na luta pela atração de novos investimentos, os estados passariam a abrir mão do controle de seus próprios instrumentos de governabilidade, reduzindo salários, impostos, benefícios sociais e controles ambientais para tornarem-se mais competitivos. A menor arrecadação tributária levaria à sub-provisão de bens públicos e, assim, o equilíbrio seria ineficiente. Além disso, haveria um impacto diferenciado entre os diversos grupos sociais, pois aqueles que passam a se beneficiar com o novo investimento não são os mesmos que se beneficiavam com os serviços públicos que deixaram de ser oferecidos. Em resumo, contrariamente à linha de pensamento de Tiebout, a lógica da competição privada não pode ser analogamente atribuída ao setor público. Conforme citado por Oates (1988), "a competição tributária tende a produzir um baixo esforço fiscal por parte dos governos locais ou uma estrutura tributária local fortemente regressiva". A regressividade advém do fato de que os fatores mais móveis têm maior facilidade de buscar regimes tributários preferenciais e, assim, pagar menos impostos. Dessa forma, serão os fatores imóveis, tipicamente o trabalho menos qualificado e os proprietários de terras e imóveis, que terão de suportar a carga tributária.

Assim, constatada a ineficiência do resultado competitivo, algumas soluções têm sido apontadas para controlar ou minimizar a disputa predatória entre governos. A solução clássica sugere a intervenção do governo central para o controle dos governos subnacionais (ou, dito de outra forma, para *save the states from themselves*), pois a descentralização acarretaria custos substanciais para a federação. No entanto, essa solução significa centralizar a ação governamental, contrariando a tendência moderna das federações, conforme já discutido no início deste trabalho.

Na impossibilidade econômica e política de se adotar um Estado centralizador, a solução moderna tem sido a busca da harmonização tributária entre os diversos governos, entendida como uma convergência dos diferentes sistemas tributários ou do nível de tributação, tema esse ainda não muito explorado pela teoria econômica. Nesse sentido, a controvérsia entre a competição e a harmonização tributárias também pode ser entendida como um aprofundamento do tradicional *trade-off* entre a tributação ótima e a tributação uniforme. No entanto, é preciso, desde já, deixar claro que a harmonização tributária, apesar de estar, por assim dizer, "na moda", também apresenta pontos negativos, que serão detalhados mais adiante.

Portanto, o estudo da competição tributária intergovernamental tem, cada vez mais, se tornado assunto de suma importância, pois além de sua relevância e atualidade em termos teóricos (grande parte da literatura econômica sobre o tema data dos anos 80 e 90), o fenômeno competitivo tem despertado um crescente interesse prático por parte de diversos governos. Isso porque, com a grande mobilidade dos fatores, decorrente do processo de globalização das economias, a competição tributária tem deixado de ser assunto interno de cada federação para atingir âmbito internacional. De fato, os agentes econômicos têm buscado beneficiar-se dos diferenciais de tributação existentes entre os diversos sistemas tributários e, com isso, têm incentivado a proliferação de áreas de regime tributário preferencial ou paraísos fiscais. São óbvios os prejuízos que esse tipo de jurisdição "benevolente" impõe sobre os demais estados ou países, que vêem suas bases tributárias migrarem em busca de uma tributação mais favorecida. Mesmo dentro de uma área de livre comércio, pequenos diferenciais de tributação efetiva podem levar a distorções na alocação ótima dos recursos econômicos. Ao mesmo tempo, internamente a cada federação, tem sido crescente a disputa interjurisdicional pela atração de investimentos privados, sobretudo de grandes empresas multinacionais, o que é, precisamente, o caso brasileiro. Desse modo, é imprescindível que a relação de custo-benefício desse processo competitivo fique clara para a população, que, se por um lado é beneficiada pela geração de empregos e pela atração de capitais, por outro é prejudicada pela menor arrecadação e, conseqüentemente, pelo menor nível de serviços públicos colocados à sua disposição. Indubitavelmente, a falta de transparência desse processo faz com que a população não perceba os reais ganhadores ou perdedores do jogo competitivo.

Assim, este trabalho se dedicará a apresentar algumas contribuições da teoria econômica sobre o assunto e, além disso, apresentar

alguns resultados empíricos dos resultados da competição tributária. Por último, a partir dos conceitos teóricos aqui apresentados, será realizada uma breve análise do caso brasileiro.

2. SÍNTESE DA ABORDAGEM MODERNA DA COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA

A literatura sobre competição tributária tem recebido importantes contribuições nos últimos anos. Em geral, os estudos podem ser classificados em duas categorias: a que envolve uma abordagem mais ampla, analisando o caso onde um grande número de jurisdições ou países competem entre si; e aquela onde há uma menor quantidade de agentes competitivos, mas onde as interações estratégicas existentes entre eles não podem ser ignoradas. Na primeira categoria, enquadram-se os trabalhos de Gordon (1983), Wilson (1986), Zodrow e Mieszkowski (1986), Oates e Schwab (1988) e Keen e Marchand (1997). Na segunda categoria, basicamente utilizando a abordagem da Teoria dos Jogos, destacam-se os estudos de Mintz e Tulkens (1986), Crombrughe e Tulkens (1990) e Kanbur e Keen (1993).

No entanto, independentemente do enfoque particular de cada autor, a questão básica a que todos tentam responder diz respeito à eficiência dos resultados gerados pela competição tributária à grande maioria dos modelos conclui que o equilíbrio não-cooperativo fixa a arrecadação tributária e, conseqüentemente, os gastos públicos, em nível inferior ao ótimo social. Aliás, vale notar que essa é, indubitavelmente, a importante conclusão que pode ser tirada do estudo da abordagem moderna da competição tributada.

Em especial, merece destaque o trabalho realizado por Gordon (1983), que identifica as causas da ineficiência do resultado competitivo. A principal conclusão do modelo é que uma política tributária baseada em impostos distorcivos, quando operada em ambiente federativo competitivo, gera um rol de externalidades cominadas por determinados governos sobre outros, levando a um resultado ineficiente do ponto de vista econômico. O modelo identificou seis diferentes tipos de externalidades geradas pelo estado que alterou sua política tributária sobre os demais estados da federação, a saber: os não-residentes pagam uma parcela dos impostos cobrados pelo estado competidor (exportação de tributos); os efeitos redistributivos sobre os não-residentes são ignorados; os custos de congestionamento suportados pelos não-residentes não são considerados; a arrecadação de outros estados altera-se em função da mobilidade da atividade e dos agentes econômicos; os custos dos insumos utilizados na produção pública de outros estados sofrem modificações; e as mudanças nos preços dos fatores privilegiam os residentes em detrimento dos não-residentes. Assim, mesmo que cada governo, por si, esteja agindo em prol de seus próprios cidadãos, nenhum estará se preocupando com os benefícios ou malefícios que impõem sobre os cidadãos de outros governos e, assim, a decisão econômica será ineficiente e o bem-estar social estará em nível abaixo do ótimo. Em decorrência, a federação como um todo sairá perdendo. Ratificando essa posição, o trabalho de Kanbur e Keen

(1993) prova que, em ambiente não-cooperativo, a federação como um todo sai perdendo, pois a arrecadação global diminui, apesar de poder haver ganhos isolados para determinados estados.

Uma exceção a esse resultado é o modelo básico de Oates e Schwab (1988). O resultado eficiente desse modelo deve-se às hipóteses irrealistas trabalhadas pelos autores (inclusive, utilizando *lump-sum taxes*), o que muito se aproxima das hipóteses e conclusões do modelo de Tiebout (1956). Entretanto, pode-se dizer que os próprios autores desenvolveram o modelo básico apenas para utilizá-lo como um exemplo ilustrativo, pois, logo em seguida, sob hipóteses bem mais realistas e interessantes, provaram que a competição tributária leva, efetivamente, à ineficiência econômica. Outro resultado que mostra a eficiência do equilíbrio não-cooperativo foi demonstrado por Crombrughe e Tulkens (1990), mas apenas para o caso onde os estados encontram-se em autarquia, isto é, quando não existe exportação de bens ou tributos entre eles conseqüentemente, também não ha externalidades¹.

De fato, a visão de que as ineficiências geradas pela competição tributária são advindas de externalidades é compartilhada por diversos autores. Fica, assim, comprovado que o grande problema do ambiente federativo competitivo é que os estados não levam em consideração, quando decidem questões de política tributária, o benefício ou malefício impostos sobre outros estados. Para solucionar o problema, Wildasin (1989), baseando-se na teoria da externalidade, sugere a existência de um sistema intragovernamental de subsídios, que internalizaria os efeitos externos gerados pela competição tributária.

É interessante observar, ainda, que a abordagem moderna da competição tributária também estuda os seus impactos sobre os gastos públicos. Dessa forma, passa-se a um conceito mais amplo, que engloba a competição fiscal. Wildasin (1988), inclusive, diferentemente dos demais modelos de competição, trabalha com a hipótese de que o nível de gastos é a variável estratégica e as receitas é que variam passivamente. Keen e Marchand (1997) mostram que a competição não leva apenas a um nível ineficiente de gastos, mas também à ineficiência em sua composição. Isso porque, devido à necessidade de atrair investimentos de outras jurisdições, cada governo preferirá despende recursos em infra-estrutura, *business centers*, etc., deixando de lado investimentos em parques, bibliotecas e outras aplicações dedicadas à área social.

3. ALGUMAS CONSTATAÇÕES EMPÍRICAS DO FENÔMENO DA COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA

A competição tributária somente ocorre se houver mobilidade de fatores entre as diversas jurisdições competidoras. Assim, torna-se importante verificar se os fatores de produção, de fato, são sensíveis às mudanças econômicas e, especialmente, às diferenças tributárias entre estados ou países. Inman e Rubinfeld (1996), em sua excelente síntese de mensurações empíricas do fenômeno da competição tributária, afirmam que "as evidências

práticas provam que as barreiras geográficas e sociais desaparecem frente aos mais modestos incentivos econômicos". Naturalmente, esses incentivos não são compostos apenas da tributação, pois os fatores buscam, além de um ambiente econômico favorável, uma situação político-social estável. De fato, sabe-se que a taxa de juros, o nível salarial, a qualificação da mão-de-obra, as condições infra-estruturais e a própria burocracia são variáveis relevantes para a alocação dos recursos econômicos. No entanto, o processo de globalização tem implicado uma forte tendência à homogeneização de vários desses componentes. E, em um ambiente equalizado, qualquer componente que signifique um diferencial na lucratividade do capital ou na remuneração do trabalho influenciará a alocação de recursos.

O componente tributário, símbolo tradicional da autonomia dos Estados, ainda hoje apresenta grandes divergências interestaduais e internacionais, tornando-se, portanto, um fator de alta influência no retorno do investimento ou na renda real dos indivíduos. De fato, a carga tributária total varia de menos de 10%, em alguns países latino-americanos, a cerca de 50% nos países nórdicos. Ademais, há grandes diferenças na composição da carga tributária, conforme consta da Tabela I. Por exemplo, enquanto alguns países nem mesmo tributam a renda pessoal, a arrecadação do imposto de renda das pessoas físicas significa 53,7% da carga tributária dinamarquesa. Mesmo no âmbito da União Européia, onde a mobilidade dos fatores tem forçado uma equalização dos níveis de tributação ao longo das últimas três décadas, ainda há substanciais divergências no patamar e na composição da carga tributária.

TABELA I
CARGA TRIBUTÁRIA PARA PAÍSES SELECIONADOS (MEMBROS DA OCDE) E BRASIL - 1995

País	Carga Tributária ¹	Composição da Carga Tributária				
		Renda PF	Renda PJ	Consumo	Contribuições Sociais	Patrimônio
Alemanha	39,2	27,3	2,8	27,8	39,4	2,8
França	44,5	13,9	3,7	27,3	43,3	5,2
Itália	41,3	26,2	8,7	27,3	31,7	5,7
Portugal	33,8	18,0	8,0	43,5	27,0	2,5
Espanha	34,0	23,8	5,5	28,7	36,2	5,3
Suécia	49,7	35,3	6,1	24,3	29,1	2,8
R.Unido	35,3	27,4	9,5	34,7	17,7	10,5
EUA	27,9	36,3	9,4	17,9	25,1	11,2
Canadá	37,2	37,3	8,1	25,5	16,8	10,5
México ²	16,0	25,9 ³		55,7	16,7	1,2
Rep. Tcheca	44,3	12,4	12,3	17,9	40,7	1,3
Hungria	39,2	16,7	4,8	44,9	30,5	1,3
Polônia	42,7	22,9	7,7	35,2	30,4	2,8
Turquia	22,5	21,6	6,7	37,6	12,0	3,1
Japão	28,5	21,4	15,2	15,1	36,3	11,6
Coreia	22,3	18,9	12,2	42,6	8,0	14,6
Austrália	30,9	40,6	14,7	29,2	-	8,7
OCDE Total	37,4	27,0	8,0	32,4	25,1	5,4
OCDE América	27,0	36,8	8,8	33,0	19,5	10,8
OCDE Pacífico	30,0	31,3	13,5	30,1	11,1	10,0
OCDE Europa	40,1	25,3	7,0	32,8	28,4	4,1
BRASIL	28,5	10,5	7,9	50,1	28,2	3,3

¹ Calculada como percentual do PIB.

² Refere-se ao total da tributação sobre a renda, isto é, pessoas físicas e jurídicas.

³ Refere-se ao ano de 1994.

Fonte: OCDE - Revenue Statistics e SRF/COGET

Desse modo, cientes do poder econômico dos sistemas tributação, os governos passaram a utilizá-lo não apenas como fonte de finan-

ciamento de suas atividades, mas como instrumento de atração de capital ou mão-de-obra qualificada. Por outro lado, os próprios agentes econômicos, ao decidir a localização de seus investimentos, acabarão por forçar uma espécie de "leilão tributário", onde negociam com cada governo níveis favorecidos de tributação efetiva. Isso porque, ao ter que escolher entre estados ou países que estejam em condições político-econômicas semelhantes, os agentes irão tentar aumentar sua lucratividade mediante a diminuição da carga tributária a que estará sujeitos, pois essa é uma das poucas variáveis que pode ser totalmente controladas e negociadas pelos governos. Isso, inclusive, tem dado espaço à proliferação dos paraísos fiscais ou áreas de tributação favorecida.

Dentre as três bases clássicas de incidência tributária, o consumo, a renda e o patrimônio, as evidências empíricas mostram que as duas primeiras são as mais sensíveis alterações tributárias. O capital é a base que detém maior mobilidade, especialmente devido à integração crescente dos mercados financeiros. Os fluxos migratórios por trabalho, embora sejam atualmente muito mais facilitados do que em décadas passadas, sobretudo graças ao barateamento dos custos de transporte, ainda hoje sofrem algum tipo de restrição, seja por impedimentos legais à imigração ou mesmo por motivos culturais. O patrimônio, por tratar-se de um fator imóvel ou inelástico, tem menor possibilidade de deslocamento, rumo a regimes tributários favorecidos. A seguir, serão analisados os principais problemas associados à inter-relação entre carga tributária e alocação de recursos, ilustrando-os com casos práticos e, quando, possível, associando-os às externalidades apontadas no modelo de Gordon. Essa análise será realizada de acordo com o tipo de incidência tributária, mostrando quais os efeitos mais prováveis do processo competitivo, sobre cada categoria de tributo.

3.1 - TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

No que se refere aos impostos sobre o consumo, a externalidade mais comum é a exportação de tributos, que é geralmente realizada mediante a prática do *cross-border shopping* e já foi provada como sendo, elástica mesmo com respeito a pequenos diferenciais tributários. Na observação de Vito Tanzi (1996), "*some countries are trying to entice foreign consumers to do some shopping in their territories... these actions are particularly advantageous for small countries, which may be able to attract buyers from larger neighbours. For these smaller countries the elasticity of tax revenue with respect to changes in their tax rates may be particularly high because of the possibility of crossfrontier shopping.*" Essa prática tornar-se-á cada vez mais utilizada, não apenas pelos países pequenos, dada a crescente facilidade de se comprar bens mediante catálogos e, sobretudo, via Internet².

Como exemplo desse tipo de competição tributária, há o caso de uma província canadense que, ao tentar desincentivar o consumo de cigarro mediante o aumento da tributação desse bem, em 1994, teve sua política frustrada pelo deslocamento da demanda rumo aos Estados Uni-

dos, que, tradicionalmente, têm patamares inferiores de tributação sobre o consumo³. Atualmente, tanto o Canadá como o México possuem alíquotas menores de imposto sobre o Valor Agregado (IVA) naqueles estados que fazem fronteira com os EUA. O México, por exemplo, adota uma alíquota de 15% para todo o país, exceto para a região fronteiriça, que possui alíquota de 10%. No Brasil, é bastante conhecido o alto volume de compras que brasileiros fazem no Paraguai, aproveitando as vantagens tributárias daquele país. No caso específico dos cigarros, o que tem ocorrido é a exportação do produto para o Paraguai (com isenção de impostos, em decorrência) e sua posterior internalização ilegal no Brasil, sem o pagamento de nenhum imposto sobre a importação. O incentivo para esse tipo de prática é a própria quantidade de impostos presente no prego da mercadoria, que é de cerca de 75%. As estimativas de perda de arrecadação em função dessa prática atingem R\$ 1 bilhão ao ano.

Quanto à exportação de tributos nas operações de comércio exterior, a tendência internacional tem sido a eliminação da imposição tributária sobre os bens exportados, de modo a não prejudicar a competitividade internacional do país. No Brasil, por exemplo, apenas recentemente se eliminou a incidência do ICMS sobre a exportação de produtos primários e semi-elaborados (Lei Complementar 87/96) e se passou a conceder um crédito para compensar o PIS/PASEP e a COFINS que oneram os bens exportados (Lei 9.363/96). No entanto, quando um país é monopolista ou oligopolista de determinado bem, a situação é diferente, pois é lógico que haverá como tirar vantagens substanciais da exportação de tributos. Sem a concorrência internacional, o melhor a fazer é impor sua carga tributária aos não-residentes. Nesse sentido, Inman e Rubinfeld (1996) apontam para a relevância da exportação de tributos pelos cartéis ou pelos produtores de mercados oligopolizados, destacando que *"Internationally, OPEC nations have historically earned significant rents from implicitly taxing exported oil; other international cartels have taxed copper and bauxite."*

3.2 - TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS

A análise do Imposto sobre a Renda pode ser classificada entre pessoas físicas e jurídicas. Dessa forma, tornam-se mais claros os efeitos sobre os fatores trabalho e capital, respectivamente. As evidências práticas mostram que o capital é o fator que detém a maior mobilidade e, por isso, é muito mais afetado pelos diferenciais tributários. O trabalho, por estar ligado a questões culturais e sociais e, sobretudo, em função de impedimentos legais, tem menor capacidade de mover-se entre fronteiras. No entanto, o surgimento das áreas de integração regional tem implicado o crescimento do fluxo migratório entre os países, pois facilita o deslocamento do fator trabalho em busca da minimização de suas obrigações tributárias. No âmbito das federações, dadas as menores disparidades lingüísticas, culturais e legais, essa migração sempre ocorreu.

A competição na tributação da renda dos indivíduos tem um óbvio impacto sobre a distribuição de renda da sociedade. A característica

mais comum gerada pela competição nessa base de incidência é a regressividade da estrutura tributária. Isso porque os indivíduos de alta renda tem maior possibilidade de mudar seu domicílio fiscal com o objetivo de aproveitar benefícios tributários. Além disso, os próprios governos locais, cientes desse fato, para não perder a mão-de-obra mais qualificada e os indivíduos com maior capacidade de poupança, acabam por substituir a tributação da renda pela tributação do patrimônio ou do consumo. Muitas vezes, mesmo o patrimônio dos mais ricos não pode ser progressivamente tributado, de modo a evitar que tenham o incentivo de adquirir bens imóveis em outras jurisdições. Assim, aqueles que não têm condições ou possibilidades de mudança de domicílio fiscal, geralmente os mais pobres e desqualificados, terminam por arcar com um custo mais que proporcional na composição da carga tributária. Sinn (1990) adverte que *"The losers of tax competition will be those who cannot escape and those who benefit from a large government sector. The first group includes immobile workers and landowners. The second group consists of the poor. The poor will lose because governments will no longer be able to maintain their current scales of redistribution"*.

Conforme apontado por Inman e Rubinfeld (1996), *"A bias toward regressive tax structures in decentralized public economies is well documented"*. Os exemplos da mobilidade dos mais ricos rumo a áreas de tributação favorecida são inúmeros, a começar pelo fato de ser de conhecimento comum que a residência fiscal de artistas e esportistas internacionalmente famosos geralmente é fixada em algum tipo de "paraíso fiscal", como Mônaco, por exemplo. Outro exemplo ocorreu na Suécia, em 1997, onde grandes empresas, incluindo a Ericson, ameaçaram sair do país devido às altas alíquotas do imposto de renda da pessoa física, que atingem, marginalmente, 60%. O argumento dessas empresas foi que esse nível de tributação estava impedindo o recrutamento e a permanência de profissionais altamente qualificados no país.

Kirchgässner e Pommerehne (1996) realizaram um interessante estudo econométrico sobre a competição tributária do imposto sobre a renda pessoal na Suíça. A escolha desse país é justificada por características que, em teoria, incentivam a competição entre seus cantões (unidades federativas): forte estrutura democrática e federalismo descentralizado, tributação da renda sob competência cantonal ou municipal e pequena área geográfica (o que facilita a migração interna). O estudo constata que, fixando a média ponderada de carga tributária sobre a renda pessoal da Suíça em 100, os índices variam de 54,8 no cantão Zug a 150,5 no cantão Valais. Essa diferença faz com que uma família possa economizar 12% da sua renda se tiver domicílio fiscal em Zug. Conseqüentemente, em 1987, 1,8% da população de Zug era formada por contribuintes considerados ricos, enquanto que a média da Suíça foi de 0,9%. O resultado do modelo pode ser sintetizado na seguinte observação dos autores: *"These results strongly suggest that there is at least some tax competition in Switzerland and that some people, especially high income earners, choose their place of residence depending on the amount of income (and property) taxes that have*

to be paid". No entanto, apesar dessas evidências de competição tributária e de mobilidade fiscal dos mais ricos, a federação Suíça não entrou em colapso e não existe um grave problema distributivo no país. Para os autores, isso pode ser explicado pela existência de transferências governamentais que modificam a distribuição de renda da economia⁴. Assim, o trabalho de Kirchgässner e Pommerhne tem o mérito de comprovar a existência de competição tributária na Suíça e, ao mesmo tempo, apresentar a solução governamental que tem evitado suas consequências distributivas prejudiciais.

3.3 - TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS

O capital é, indubitavelmente, um fator de alta mobilidade e, portanto, espera-se que, dentre as bases de incidência, seja a mais sensível a variações tributárias. Nesse sentido, De Bonis (1997) mostra que uma pesquisa de opinião conduzida pelo *Ruding Committee*, em 1992, fez a seguinte pergunta a empresas da União Européia: "*how often are taxes faced in alternative locations a factor in the decision in which country to locate investment?*". As respostas das firmas localizadas em importantes centros financeiros foram as mais positivas, com 52% das empresas respondendo "sempre", 26% "usualmente", 13% "em algumas vezes" e 9% "nunca". Para as demais firmas, as respostas foram as seguintes: 22% "sempre", 26% "usualmente", 33% "em algumas vezes" e 19% "nunca". Mesmo na segunda alternativa, não é possível desconsiderar que a tributação exerce algum tipo de influência na decisão dos agentes econômicos.

Certamente que essa influência varia em função do tipo de capital investido, aumentando à medida que seu perfil seja de curto prazo e esteja desvinculado de qualquer atividade produtiva. Nesse sentido, o capital de *portfolio* é mais elástico (relativamente às variações da tributação) do que o investimento direto, pois esse último, possuindo prazo indeterminado de permanência em um país ou estado, depende também de fatores como mão-de-obra e infra-estrutura. Assim, é mais provável que a tributação tenha maior influência na alocação dos capitais do tipo *hot money*, que buscam retorno alto e imediato de sua aplicação. No entanto, como ficará demonstrado a seguir, a competição tributação relativa aos investimentos diretos toma-se cada vez mais intensa, dada a crescente homogeneidade – entre países ou estados – dos demais fatores que influenciam a alocação desse tipo de capital.

Estudo do Departamento Econômico da OCDE (1997), intitulado *Taxation and Economic Performance*, a respeito dos efeitos da tributação sobre os fluxos internacionais de capital, destaca que as diferenças nas alíquotas nominais afetam, principalmente, a localização do capital financeiro, isto é, lucros empresariais e rendimentos de juros e dividendos. Por outro lado, as diferenças nas alíquotas efetivas afetam a localização dos investimentos estrangeiros diretos. "*Thus, countries interested in attracting foreign financial investment (i.e. tax havens) will tend to reduce their statutory tax rates, while countries wishing to attract foreign direct*

investment are likely to focus more on incentives that reduce the tax base." Isso é, de fato, o que geralmente ocorre: paraísos fiscais fixam alíquotas de imposto de renda sobre o capital financeiro em níveis extremamente baixos, ou mesmo zero; enquanto que a guerra fiscal por investimentos estrangeiros se dá, principalmente, mediante postergação de pagamento de imposto ou concessão de isenções fiscais⁵.

• **Capital Financeiro**

A alta sensibilidade do capital financeiro com, respeito à tributação pode ser comprovada mediante a análise de vários estudos e constatações empíricos. Como exemplo, vale mencionar que o imposto de renda retido na fonte, cobrado pelos Estados Unidos sobre os rendimentos de juros de não-residentes (à alíquota de 30%), fez com que empresas americanas abrissem subsidiárias financeiras nas Antilhas Holandesas, cujos residentes são isentos desse imposto. Outro caso aconteceu na Alemanha, que introduziu, em 1989, um imposto de renda retido na fonte sobre os rendimentos de juros de residentes e não-residentes, cobrado à alíquota de 10%. Em apenas alguns meses após sua adoção, esse imposto teve que ser extinto graças à fuga substancial de ativos financeiros rumo às subsidiárias localizadas em Luxemburgo.

Um exemplo bastante atual é a aparição das Ilhas Cayman como um importante parceiro comercial nas importações brasileiras. Entre janeiro e agosto de 1998, 9,40% das importações brasileiras foram provenientes desse país, ocupando o terceiro lugar na pauta de importação, apenas atrás dos EUA (25,87%) e da Argentina (11,43%). Além disso, impressiona saber que 80% desse volume foram importados em petróleo e derivados, embora esse país não seja produtor dessa mercadoria. Isso mostra que, sendo um paraíso fiscal, esse país está simplesmente intermediando as operações financeiras do comércio exterior brasileiro. Outro exemplo tem ocorrido nas bolsas de valores brasileiras, que têm perdido negócios depois que o ADR da Telebrás passou a poder ser negociado na Bolsa de Nova Iorque. A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) tem sido apontada como um dos fatores que têm contribuído para aumentar o custo das operações no Brasil, deslocando as negociações rumo aos Estados Unidos.

• **Preços de Transferência**

Entretanto, não seria possível analisar a inter-relação entre fluxos de capital e tributação sem mencionar a prática dos Preços de Transferência. Esse mecanismo, cada vez mais utilizado por empresas internacionais que possuem algum grau de interdependência, consiste em um tipo de planejamento tributário que visa, dentre outros objetivos, a minimizar as obrigações tributárias globais de determinado contribuinte. Para isso, as empresas migram seus lucros em direção a países que possuem nível de tributação mais favorecido, mediante a realização de operações contratadas a preços distintos daqueles que ocorreriam caso as empresas fos-

sem independentes, isto é, estabelecendo negócios a preços “fora de mercado” (como operações de *royalties* ou empréstimos, por exemplo), empresas interligadas conseguem apropriar seus lucros em países de baixa tributação e seus prejuízos em países de alta tributação.

Há vários estudos que buscam estimar ou constatar a importância do mecanismo de preços de transferência. Por exemplo, de acordo com o documento “*Taxation and Economic Performance*” da OCDE, “*Harris et al. (1993) found that US companies that had subsidiaries in low-tax countries showed lower overall US tax ratios than US companies with subsidiaries in high-tax countries, which is consistent with profit shifting*”. O controle da prática dos preços de transferência transformou-se em uma preocupação constante das administrações tributárias de vários países, dada a grande dificuldade e o alto custo de monitorar e fiscalizar essas operações. A OCDE e os Estados Unidos foram os primeiros a estabelecer regras e legislações específicas para o controle dos preços de transferências. Atualmente, vários outros países passaram a incluir dispositivos que tratam sobre o tema em suas legislações de imposto sobre a renda. Esse é precisamente o caso do Brasil, que adotou legislação específica a partir de 1996⁶.

• **Investimentos Diretos**

No que se refere aos investimentos diretos, a competição tributária ocorre, sobretudo, pela redução da base tributável. Em geral, esse tipo de negociação pode ser, inclusive, realizada em nível de contribuinte, pois cada governo pode conceder benefícios específicos a determinados setores ou empresas. O documento *Harmful Tax Competition*, da OCDE, aponta que “*foreign direct investment by G7 countries in a number of jurisdictions in the Caribbean and in the South Pacific island states, which are generally considered to be low-tax jurisdictions, increased more than five-fold over the period 1985-1994, to more than US\$ 200 billion, a rate of increase well in excess of the growth of total outbound Foreign Direct Investment*”.

Segundo Papke (1991), os incentivos tributários são largamente utilizados pelos governos estaduais e locais com o objetivo de atingir o desenvolvimento econômico. Nos Estados Unidos, “*the incentives range from conventional investment tax credits to lower the costs of purchase or construction of new plant and equipment (in 23 states) to property tax abatement programs for the partial or total forgiveness of the tax on eligible property for a stipulated number of years (31 states)*”. Apesar da grande utilização desse tipo de competição tributária, praticamente não há estimativas dos custos desses programas, pois, mesmo nos Estados Unidos, nem todos os estados mantêm um orçamento completo de benefícios tributários.

Assim, a guerra fiscal entre os estados norte-americanos está se agravando e intensificando o debate sobre os custos efetivamente impostos à sociedade americana. Como exemplo, “a *Micron Technology* recebeu US\$ 80 milhões do Estado de Utah para construir uma fábrica de *chips*. Em 1993, o Alabama ganhou uma fábrica da *Mercedes-Benz* com, um pacote de mais de US\$ 250 milhões. A *Blue Water Fibre* recebeu do

Michigan US\$ 80 milhões em incentivos para instalar uma usina de reciclagem de papel com 34 empregados - isto é, US\$ 2,4 milhões por emprego gerado⁷". A falta de mensuração e acompanhamento do retorno socioeconômico desses investimentos faz com que parte do orçamento público, que poderia estar sendo em atividades tipicamente estatais, esteja financiando uma pseudo-criação de empregos, a custos exorbitantes. De modo a assegurar a vitória nessa acirrada competição tributária, geralmente o vencedor arca com um custo exageradamente caro para ganhar. A Teoria dos Leilões afirma que, quando há um número elevado de participantes, o vencedor pode tornar-se um perdedor, pois paga além do que deveria para ganhar. Essa é a chamada "Praga do Vencedor". Um exemplo interessante aconteceu no estado da Pensilvânia que, em 1978, gastou US\$ 70 milhões para atrair uma fábrica da Volkswagen, com a geração esperada de 20 mil empregos. Uma década depois, essa fábrica, que empregou apenas mil funcionários, foi desativada.

No que se refere às mensurações quantitativas, há vários modelos econométricos que abordam o tema. Papke (1991), por exemplo, estudou o impacto dos diferenciais tributários estaduais e locais (dos Estados Unidos) na localização de indústrias e na criação de novas firmas. A conclusão de seu trabalho aponta que a competição tributária tem efeito na composição da estrutura industrial dentro do estado. Além disso, suas estimativas indicam que a elasticidade da criação de novas indústrias (*new manufacturing plant births*) em relação à alíquota tributária varia de 1,6 a 15,7. Em algumas estimativas, "*a one percentage point (100 basis point) increase in the ETR (Effective Tax Rate) leads to a 26% decline in Outwear births, an 8,8% decline in Printing births and a 3,2% decline in Communication Equipment*".

3.4 - OS IMPACTOS SOBRE A MOVIMENTAÇÃO DE FATORES: RESULTADOS DE EQUILÍBRIO GERAL

As mensurações dos efeitos alocativos gerados pela competição tributária podem ser bem visualizadas mediante a utilização de Modelos de Equilíbrio Geral Computáveis (MEGC)⁸. Já foi demonstrado que a tributação aplicada por um determinado estado sobre os fatores de produção (trabalho e, especialmente, capital), por incidir sobre uma base de incidência móvel, tem grande probabilidade de influenciar a arrecadação e os custos públicos dos estados vizinhos, isto é, gerar *tax spillovers*. Esse tipo de externalidade, por envolver substanciais impactos alocativos, pode ser avaliado mediante a aplicação de MEGC. Segundo Inman e Rubinfeld (1996), "*computable general equilibrium tax models for regional economies have shown tax spillovers with factor taxation to be very important. Kimbell and Harrison (1984) and Jones and Whalley (1988) show for plausible parametrizations of a federalist economy that tax increases on capital in one state or province will lead to an economically significant relocation of capital and subsequent changes in factor and goods prices in the other regions*".

Morgan, Mutti e Partridge (1989) desenvolveram um MEGC regional para os Estados Unidos, buscando mensurar os efeitos da política

tributária sobre a produção e a alocação de fatores entre as diversas regiões. Em linhas gerais, o estudo analisa os efeitos da substituição da atual estrutura tributária por impostos *lump-sum* que geram o mesmo nível de arrecadação. Dessa forma, os autores demonstram como um sistema tributário distorcivo leva à alocação ineficiente de recursos, pois, ao se implementar a estrutura neutra, haverá migração de fatores entre as regiões. O estudo divide os Estados Unidos em seis regiões, a saber: *Great Lakes (GL)*, *New England-Mideast (NE-M)*, *Plains-Rocky Mountains (PRM)*, *Southeast (SE)*, *Southwest (SW)* e *Far West (FW)*. Há três casos básicos de análise: a remoção multilateral de todos os impostos regionais, a remoção unilateral dos impostos regionais (isto é, cada região muda a sua estrutura, mantidas constantes as políticas tributárias das demais regiões) e, por último, a remoção multilateral dos impostos regionais e federais. A Tabela II apresenta os resultados calculados pelos autores mostrando, claramente, a movimentação dos fatores e o impacto no crescimento das regiões causados pelas alterações na política tributária⁹.

TABELA II
IMPACTO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA NA EFICIÊNCIA ALOCATIVA NORTE-AMERICANA

em %

Alterações Tributárias	Região						Total E. U.A.
	<i>Great Lakes</i>	<i>New Engl. Mideast</i>	<i>Pl. Rock Mountains</i>	<i>Southeast</i>	<i>Southwest</i>	<i>Far west</i>	
Caso 1							
Valor Agregado	-0,6	1,9	0,3	-1,6	-2,4	0,9	0,0
Capital	0,0	3,0	1,1	-2,4	-3,1	-0,3	0,0
Trabalho	-0,8	1,9	0,0	-1,4	-2,5	1,6	0,0
Caso 2							
Valor Agregado	7,5	8,8	8,9	6,5	6,5	9,7	0,0
Capital	10,1	11,2	11,5	7,5	7,0	9,8	0,0
Trabalho	7,6	9,0	9,2	7,0	6,8	10,9	0,0
Caso 3							
Valor Agregado	3,3	4,0	-0,6	-3,7	-1,4	-0,5	0,6
Capital	6,4	5,0	0,0	-7,5	-3,4	-2,9	0,0
Trabalho	2,2	3,4	-1,5	-3,9	-1,6	-0,7	0,0

Fonte: Tabela 4 - Morgan, Mutti e Partridge (1989)

No caso 1, ao se remover os impostos regionais multilateralmente, os fatores migram primariamente para a *New England-Mideast* e *Far West* (nesse ultimo caso, a migração refere-se ao trabalho). A região da *New England-Mideast* tem um crescimento de 3% em seu estoque de capital. Por outro lado, as regiões *Southwest* e *Southeast* têm as maiores perdas de fatores: a redução do estoque de capital atinge 3,1% e 2,4%, respectivamente; enquanto que a perda do fator trabalho é de 2,5% e 1,4%, respectivamente. Isso pode ser explicado pelo fato de que as estruturas atuais de impostos das regiões *Southwest* e *Southeast* são desenhadas justamente para atrair os fatores econômicos. Esse é um resultado muito interessante, pois comprova a "crença geral" de que o crescimento econômico alcançado pelos estados do sul, na última década, foi, em grande parte, decorrente da guerra fiscal. Pode-se explicar o fluxo de recursos rumo à região da *New England-Mideast*, que tem um aumento máximo estimado de seu valor adicionado em torno de 2%, pelo fato de que essa

região possui, atualmente, um nível relativamente alto de tributação. Em resumo, os fatores que deveriam estar alocados no nordeste americano foram em busca de alíquotas mais baixas, principalmente nos estados do sul.

O segundo caso, que abrange a hipótese de remoção unilateral dos impostos regionais, revela que a região que mudou sozinha sua política tributária sempre acaba em uma posição melhor do que no primeiro caso. Em verdade, não apenas melhor, mas com valores de acréscimo de produto e fatores significativamente mais altos. Como exemplo, o *Far West* conseguiria aumentar seu valor agregado em 9,7%. Conforme os próprios autores afirmam, esse é um resultado esperado pela teoria da competição tributária. De fato, nesse caso, uma única região extingue suas distorções tributárias e, com isso, pode atrair recursos das demais regiões que permaneceram com a política tributária estagnada (e distorcida). *"Therefore, when tax policies are altered unilaterally, economic growth in a particular region occurs almost totally at the expense of economic activity in the other five regions"*. Assim, o crescimento econômico global para os Estados Unidos é zero, pois o modelo em questão é estático, indicando que os fatores migram entre as regiões. Quanto aos ganhos de valor adicionado para as regiões propriamente ditas, esses podem ser significativos, variando entre 6,5% a 9,7%.

O último caso corresponde à remoção multilateral dos impostos federais e regionais, e mostra que a política tributária federal não é neutra entre as regiões. Na prática, isso pode ser explicado pelas diferenças nas alíquotas efetivas dos impostos federais entre os diversos setores econômicos e, conseqüentemente, dados os diferentes níveis de concentração setorial de cada região, entre as próprias regiões. Mais uma vez, a *New England-Mideast* receberia um fluxo de fatores, podendo expandir seu valor agregado em 4%, e o *Southeast* incorreria em uma perda de 3,7%. Neste terceiro caso, o crescimento do valor agregado dos Estados Unidos seria de 0,6%, significando que essa é a perda de produto nacional resultante da má alocação de recursos devido à política tributária.

4. ALGUMAS SOLUÇÕES POSSÍVEIS PARA OS PROBLEMAS GERADOS PELA COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA

As seções anteriores desta dissertação mostraram, teórica e empiricamente, que a competição tributária pode gerar ineficiências econômicas ou externalidades. Portanto, dados os diversos tipos de problemas que podem ser causados pela descentralização não coordenada, a questão que se coloca diz respeito às suas possíveis soluções. De fato, desde que a literatura econômica começou a tratar da competição tributária, algumas soluções teóricas têm sido apontadas com o objetivo de resolver seus problemas. No entanto, a maioria dessas soluções é de difícil ou indesejável aplicação prática, como a tributação no destino e a centralização do poder federativo, respectivamente. Mais recentemente, dado o agravamento dos conflitos competitivos, várias iniciativas de coordenação e cooperação intergovernamental ou internacional têm sido sugeridas. A seguir, serão apresentadas algumas dessas

soluções, dando-se especial ênfase àquelas que envolvem, efetivamente, viabilidade e importância práticas no combate à competição tributária.

4.1 - CENTRALIZAÇÃO DO PODER FEDERATIVO

A solução tradicional tem apontado para o fortalecimento do Governo Federal, seja por meio da provisão centralizada de bens públicos ou do estabelecimento de um sistema de transferências que internalize as externalidades geradas pela competição tributária. Entretanto, a total centralização não parece ser a solução mais adequada. Em primeiro lugar, apesar de resolver as ineficiências, a centralização traz, em seu bojo, outros problemas com semelhante grau de importância. O principal deles, talvez, seja a tomada de decisão sem considerar as demandas – ou necessidades – efetivas dos cidadãos. É natural que os governos locais, estando mais próximos dos cidadãos, possam melhor identificar suas demandas e, conseqüentemente, saibam melhor como alocar os recursos públicos.

Portanto, especialmente nas federações de grande extensão territorial, é praticamente impossível governar de maneira fortemente centralizada, pois isso traria, em última instância, distorções e ineficiências alocativas análogas àquelas geradas pela competição tributária. Além disso, mesmo que a centralização resolvesse os problemas competitivos internos de uma federação, seria muito difícil aplicar a mesma solução para a competição internacional.

Nesse sentido, torna-se desaconselhável a simples opção pelo fortalecimento do poder central, até mesmo porque, com o fim de grande parte dos regimes ditatoriais e a crescente liberdade democrática, a descentralização pode ser considerada, atualmente, uma tendência mundial. No entanto, cabe ao governo central um importante papel: o de atuar como "supervisor" e "controlador" das ações competitivas dos governos subnacionais, priorizando os interesses da federação em detrimento de ganhos locais. Para isso, o governo central deve possuir poder suficiente para agir de forma a contrabalançar eventuais desequilíbrios gerados pela competição tributária. Desse modo, a interveniência do governo central se daria mediante a regulamentação e monitoramento das ações competitivas dos governos locais, e não visando a centralizar a tomada de decisões econômicas e políticas da federação.

4.2 - CRIAÇÃO DE INTITUIÇÕES QUE ZELEM PELO AMBIENTE COMPETITIVO SAUDÁVEL

Considerando que, na prática, é utópico imaginar a eliminação total das disputas competitivas, seria bastante fácil o estabelecimento de alguma convenção que pudesse determinar a partir de que momento uma jurisdição passa a agir de modo nocivo à federação (ou um país passa a prejudicar as relações econômicas internacionais). De certa forma, isso vem sendo feito, apesar que de uma maneira pouco precisa, ao se utilizar dois conceitos que são conhecidos por "competição tributária saudável" e "competição tributária nociva".

Poder-se-ia, por exemplo, fixar uma faixa de alíquotas dentro da qual estados ou países pudessem competir livremente. Dentro desse limite de segurança, a competição poderia, até mesmo, estimular uma menor carga tributária para um mesmo nível de serviços públicos, mediante a busca de um melhor desempenho da administração governamental. Essa situação seria considerada como uma "competição saudável". Porém, caso alguma jurisdição não respeite a alíquota mínima e tente atrair os fatores econômicos a despeito de serviços públicos insuficientes, salários mais baixos ou descontrole ambiental, seria considerada um "competidor nocivo". Em recente Informe¹⁰ a OCDE reconheceu a distinção entre regimes tributários "aceitáveis" e "nocivos". *"If the spillover effects of particular tax practices are so substantial that they are concluded to be poaching other countries' tax bases, such practices would be doubtlessly labelled "harmful tax competition"*.

Entretanto, essas definições só fazem sentido se houver uma estrutura institucional capaz de aplicá-las e monitorá-las. Ademais, seria necessário existir algum tipo de sanção para aquelas jurisdições que jogam deslealmente em sua política tributária. Em âmbito federativo, o papel regulador do governo central é de fundamental importância nessa questão, sobretudo se coordenado com representantes dos governos sub-nacionais, que devem ter bastante clara a relevância de se discutir os problemas federativos de forma colegiada, já que os ganhos individuais serão sempre menores do que as perdas coletivas em um processo de competição tributária nociva. Assim, a federação deve buscar o desenvolvimento de instituições sólidas e democráticas que zelem pela continuidade da organização federativa mediante a existência de uma competição intergovernamental saudável. A mesma solução poderia ser aplicada ao ambiente internacional, pois é notória a falta de uma instituição que zele pela justa prática tributária entre os países. Essa lacuna torna-se cada vez mais evidente à medida que se agravam os problemas competitivos entre as nações e, sobretudo, quando a política tributária de um país afeta substancialmente a economia dos demais.

84

Portanto, da mesma forma que o mundo pós-guerra decidiu lutar contra as práticas desleais de comércio internacional, inclusive mediante a criação de organizações especializadas na matéria (como o antigo *General Agreement on Tariffs and Trade – GAIT*, atual Organização Mundial do Comércio – OMC), é necessária a criação de instituição semelhante que combata as práticas desleais de tributação internacional. Certamente, essas práticas prejudicam a competição econômica saudável, distorcem a alocação ótima de recursos e agravam a delicada situação fiscal em que se encontram vários países

4.3 - ADESÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO COMITÉ FISCAL DA OCDE ¹²

Uma importante iniciativa no campo da contenção da competi-

ção tributária foi dada, recentemente, pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento econômico (OCDE). Em 1996, a OCDE foi requisitada a “desenvolver medidas para conter os efeitos distorcivos da competição tributária nociva sobre as decisões de investimento e financiamento e suas conseqüências para as bases tributárias nacionais, e apresentar um informe em 1998¹³”. O Informe que resultou desse projeto foi aprovado pelo Conselho da OCDE em 9 de abril de 1998, adotando recomendações dirigidas aos países-membros e buscando desenvolver um diálogo com países não-membros. Luxemburgo e Suíça abstiveram-se de participar da aprovação do Informe em nível do Conselho. O Informe é dividido em três partes: a primeira apresenta uma visão geral do problema da competição tributária, a segunda define fatores que buscam identificar “Paraísos Fiscais” e “Regimes Tributários Preferenciais Nocivos” e, por último, a terceira parte propõe 19 recomendações, de ampla extensão, para o combate às práticas fiscais nocivas.

O Informe inicia-se reconhecendo os efeitos benéficos da globalização sobre o bem estar e o padrão de vida em todo o mundo, mediante a alocação e a utilização mais eficiente dos recursos. Entretanto, adverte que a globalização também gera impactos negativos quando cria novas maneiras pelas quais os agentes econômicos podem minimizar ou evadir impostos e pelas quais países podem desenvolver políticas tributárias orientadas a atrair os fatores móveis. Nesse sentido, considera que esses tipos de contribuinte e de governo são “*free riders*” que se beneficiam dos serviços públicos prestados pelos países não competidores, sem contribuir para seu financiamento.

A OCDE orienta seu Informe, em um primeiro momento, para as “práticas competitivas nocivas”, assim consideradas quando um país “rouba” a base tributável de outro. Ao fixar sua alíquota incidente sobre as atividades móveis em níveis significativamente inferiores aos de outros países, um Paraíso Fiscal ou um Regime Tributário Preferencial Nocivo geram os seguintes prejuízos: distorcem os fluxos de investimentos financeiros e reais; corroem a integridade e a justiça das estruturas tributárias; alteram o nível e a composição desejados dos impostos e das despesas públicas; causam uma mudança indesejada, sobrecarregando o ônus da carga tributária sobre os fatores menos móveis, como o trabalho, a propriedade e o consumo; e aumentam o custo administrativo e de cumprimento tributário sobre os fiscos e os contribuintes.

Em seguida, o Informe identifica três situações onde o imposto cobrado por um determinado país, incidente sobre atividades geograficamente móveis, é inferior àquele que seria cobrado sobre a mesma renda em outro país: o primeiro país é um paraíso fiscal e, como tal, geralmente não impõe nenhum imposto sobre a renda, ou somente um nominal; o primeiro país obtém receitas importantes provenientes do imposto sobre a renda de pessoas físicas ou jurídicas, mas seu sistema tributário apresenta características preferenciais que permitem que os rendimentos relevantes sejam tributados a uma alíquota reduzida ou não sejam sujeitos à imposição tributária; e, por último, o primeiro país obtém receitas importantes provenientes do imposto sobre a renda de pessoas físicas

ou jurídicas, mas a alíquota efetiva aplicada geralmente é inferior àquela que se aplica no segundo país.

A partir dessas situações, a OCDE buscou, na medida do possível, distinguir o conceito de "Paraíso Fiscal" de "Regimes Tributários Preferenciais Nocivos": *"While the concept of tax haven does not have a precise technical meaning, it is recognised that a useful distinction may be made between, on one hand, countries that are able to finance their public services with no or nominal income taxes and that offer themselves as places to be used by non-residents to escape tax in their country of residence and, on the other hand, countries which raise significant revenues from their income tax but whose tax system has features constituting harmful tax competition"*. Dessa forma, a OCDE deu um importante passo na definição de fatores que identificam se um país é um Paraíso Fiscal ou um Regime Tributário Preferencial Nocivo, o que é, sem dúvida, altamente relevante para a implementação efetiva de medidas de contenção da competição tributária nociva. Os fatores-chave para a identificação de Paraísos Fiscais, segundo a OCDE, são: a não imposição de impostos ou somente imposição de impostos nominais; a falta de intercâmbio efetivo de informação¹⁴; a falta de transparência; e a não existência de atividades substanciais. Por sua vez, os Regimes Tributários Preferenciais Nocivos podem ser identificados pelas seguintes características: alíquotas efetivas baixas ou zero¹⁶; isolamento (*ring fencing*) dos regimes¹⁷; falta de transparência; e falta de intercâmbio efetivo de informação. Há, ainda, outros fatores que podem auxiliar na identificação de países que utilizam práticas tributárias nocivas, como, por exemplo: definição artificial da base tributária, não adesão aos princípios internacionais de pregos de transferência, utilização do sistema de tributação territorial da renda, possibilidade de negociar bases ou alíquotas tributárias, e existência de sigilo bancário.

Identificados e relatados todos esses problemas, o Informe, em sua última parte, admite que "os governos não podem ficar esperando enquanto suas bases tributárias são erodidas pelas ações de Paraísos Fiscais e Regimes Tributários Preferenciais Nocivos que oferecem aos contribuintes maneiras de reduzir um imposto que, de outro modo, seria devido a esses governos". Assim, é necessário se implementar medidas que possam combater esses efeitos nocivos. A OCDE reconhece que, tipicamente, essas medidas têm sido implementadas mediante ações unilaterais ou bilaterais de governos, mas que, entretanto, medidas desse tipo são limitadas porque a competição tributária é um problema de natureza global. Assim, é necessário estabelecer uma ação coordenada em nível internacional, pois *"coordinated action is the most effective way to respond to the pressures created in the new world of global capital mobility"*. A OCDE, iniciando esse processo, preceituou 19 Recomendações que visam a combater a competição tributária nociva. Essas recomendações são divididas em três categorias: Recomendações concernentes à legislação doméstica; Recomendações concernentes aos tratados tributados; e Recomendações para a intensificação da cooperação internacional. Dentre elas, des-

taca-se a recomendação de criação de um Fórum internacional com o objetivo de avaliar os regimes (existentes ou propostos) em países-membros e não membros, de analisar a efetividade das medidas de combate à competição tributária nociva e examinar se uma jurisdição enquadra-se no conceito, de paraíso fiscal. Além disso, um ano após a primeira reunião do Fórum, uma lista com os nomes dos países considerados paraísos fiscais deverá ser apresentada. Certamente, essa pode ser considerada como uma das iniciativas de maior relevância já tomadas por uma organização internacional para o combate da competição tributária.

4.4 - HARMONIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

Dentre as possíveis soluções para os problemas gerados pela competição tributária, a harmonização tributária é, indubitavelmente, a que tem despertado maior interesse, tanto no meio acadêmico como entre economistas governamentais. De fato, a discussão acerca da harmonização tem crescido substancialmente, sobretudo em âmbito internacional, nos debates envolvendo as áreas de integração regional. No entanto, a literatura econômica ainda encontra-se em estágio embrionário na análise do tema e, por isso, seus resultados sobre a eficiência alocativa e o bem-estar social não estão plenamente estabelecidos. Conforme citado por Keen (1987), *"But despite the fact that harmonisation has been on the policy agenda for some decades - or perhaps because of it - the welfare consequences of such tax coordination have received little attention. As a result, the economic case for harmonisation has been - at best - obscure"*.

De certa forma, pode-se, inclusive, afirmar que há divergências no que tange ao próprio conceito de harmonização tributária. Alguns a definem como o estabelecimento de uma alíquota única por parte de distintos estados ou países; outros a vêem apenas como uma convergência das alíquotas rumo a um patamar específico, permitindo que as alíquotas variem dentro de uma determinada banda. Há, ainda, a possibilidade da fixação de uma alíquota mínima, o que pode – ou não – ser entendido como um tipo de harmonização tributária. A discussão, entretanto, torna-se mais profunda quando passa a envolver, também, a harmonização das bases de cálculo, benefícios tributários e hipóteses de incidência do imposto, dentre outros. Afinal, de nada adiantaria a simples convergência das alíquotas nominais, enquanto a tributação efetiva permanece discrepante.

Apesar dessa amplitude conceitual, há um consenso em torno do objetivo da harmonização tributária: a negociação de um acordo entre diversos governos para estabelecer uma estrutura tributária "comum", de modo a impedir a proliferação da prática competitiva nociva entre os mesmos e, portanto, evitar a corrupção de suas receitas tributárias. Assim, a harmonização pode ser entendida como um acordo político que busca solucionar os problemas gerados pela competição tributária. Por outro lado, a harmonização pode surgir como uma resultante do processo competitivo, pois é natural se supor que aqueles estados ou países que possuem

tributação mais alta tendam a reduzi-la ao perderem receitas para seus competidores. Comparando-se esses dois casos, a importante questão a ser respondida diz respeito ao nível de carga tributária que acaba por ser imposto à sociedade – possivelmente alto no primeiro caso e, certamente, baixo no segundo.

Neste ponto, abre-se um interessante – e antigo – debate entre os economistas que são favoráveis e os que são opositores à competição intergovernamental, discutindo se ela é ou não um meio para se atingir a eficiência econômica. Essa discussão vestiu nova roupagem e encontra-se, atualmente, crescendo em importância. O novo debate envolve, de um lado, os defensores da harmonização tributária (e, conseqüentemente, conflitos à competição) e, de outro, aqueles que pensam justamente o oposto. De certa forma, essa discussão também faz ressurgir um outro debate tradicional da teoria econômica: o da tributação uniforme – ou, em outras palavras, harmonizada – *versus* a tributação ótima¹⁸. Esse debate encontra-se bem analisado no trabalho de Frey e Eichenberger (1996) intitulado “*To harmonize or to compete? That’s not the question*” cujas idéias serão aqui apresentadas. A discussão é assim sintetizada pelos autores: “*Tax harmonization is normally advocated because it reduces economic distortions, and tax competition because it reduces political distortions. Thus, there exists a conflict between harmonization and competition, and we are tempted to formulate the implied trade-off by a possibility frontier relating economic and political distortions*”. De fato, as ineficiências geradas pela tributação são um resultado plenamente estabelecido pela teoria econômica e podem ser agravadas caso haja competição tributária entre as diversas jurisdições. Conseqüentemente, a harmonização tributária pode diminuir essas ineficiências, favorecendo que a alocação econômica ocorra em ambiente tributário neutro. Isso porque, conforme Frey e Eichenberger, “*welfare theory demands the imposition of harmonized taxes, which means that producers and consumers are to carry the same tax burden for the same economic activities*”. A harmonização, portanto, age em prol da competição econômica saudável, ou seja, da eliminação das distorções econômicas.

Por outro lado, a teoria da escolha pública define como distorções políticas os desvios entre a política governamental e as preferências dos cidadãos, gerados pelo fato de que, após eleitos, os políticos perseguem seus próprios objetivos, nem sempre coincidentes com as demandas de seus eleitores. Utilizando esse conceito, a harmonização tributária é vista como um instrumento gerador de distorções políticas, pois permite que os governos adotem uma tributação alta e uniforme, impedindo que os contribuintes possam buscar a combinação entre carga tributária e serviços públicos que mais lhe agrada. Em verdade, a possibilidade do eleitor-contribuinte migrar entre diversas jurisdições é um importante mecanismo que faz com que os governos respeitem as preferências de seus cidadãos. A competição tributária favorece esse mecanismo, contrariamente à harmonização tributária.

Há uma analogia muito interessante, feita por Cnossen (1990), comparando a harmonização tributária à prática do cartel: “*Tax harmonization may be compared with cartelization ... may be described as*

a process whereby governments of independent nationstates conclude agreements on the level and the structure of their tax systems; the type of tax that will be levied, the basis of assessment that will be employed, and the rates that will be applied. It is then possible that the tax burden is raised to a higher level than would have been the case without the agreement". No entanto, apesar dessas semelhanças, o autor afirma que a harmonização tributária é vista como algo positivo, contrariamente aos cartéis. *"It cannot be denied that tax harmonization looks surprisingly like cartelization. Yet, thus far, tax harmonization, unlike 'smelly' cartelization, has had an aura of great respectability"*. De fato Frey e Eichenberger também concordam que a harmonização tributária tem sido vista positivamente tanto por acadêmicos como por membros do governo. Há três principais razões para isso, que são analisadas a seguir.

Primeiramente, quanto à visão da teoria econômica, essa assume que o governo é uma entidade maximizadora de bem-estar, agindo sempre em prol de seus cidadãos. Assim, a teoria parte do princípio de que o sistema democrático funciona perfeitamente, não produzindo distorções políticas. Em decorrência, na presença apenas de distorções econômicas, os teóricos assumem que a harmonização tributária é a opção correta a ser seguida na busca da eficiência alocativa, ou seja, a solução poderia ser outra se as distorções políticas também fossem incorporadas ao modelo.

Em segundo lugar, no que concerne à posição dos funcionários governamentais, a proposta de harmonizar tributos parece ser mais plausível do que a de competir, pois essa última significaria rivalidades entre as jurisdições que os próprios funcionários representam. Além disso, a harmonização pressupõe um planejamento tributário por parte de estados ou países, o que implica uma razoável previsão das receitas a serem arrecadadas e sua distribuição entre os participantes do acordo. Todos esses motivos vão muito mais ao encontro dos interesses dos burocratas do que simplesmente esperar o resultado "de mercado" gerado pela competição tributária. Em suma, os autores afirmam que *"one may state that people rarely meet in commissions to stimulate competition, but rather to suppress it by harmonizing tax policy, and government policy more generally"*.

Por último, quanto à classe política, o interesse pela harmonização é devido ao fato de que, em ambiente não competitivo, os eleitores-contribuintes não têm como comparar as políticas tributárias das diversas jurisdições e, assim, não podem protestar ou mudar de domicílio fiscal. Sem dúvida, essa é uma situação bem confortável para os políticos, que evitam sofrer os desgastes da competição interjurisdicional, tendo seus interesses protegidos pelo "cartel" da harmonização tributária.

Portanto, seja por razões de caráter econômico – o aumento da eficiência e do bem-estar – ou pelo favorecimento a determinados grupos de interesse, a harmonização tem sido apontada como uma solução factível para o problema da competição tributária. Por motivos óbvios, o tema tem sido bastante discutido pelos países da União Européia e, por

isso mesmo, grande parte da literatura econômica relativa à harmonização tributária está aplicada sobre as propostas da Comissão Européia. De fato, para muitos economistas, a harmonização seria a única opção realista para a resolução dos problemas tributários da Europa Unificada. Na opinião de Sinn (1990), *"A Europe with competing tax systems and unrestricted migration would be like an insurance market where the customers can select their company and pay the premium after they know whether or not a loss has occurred. There are only two options for avoiding this dilemma. One is to introduce binding redistribution contracts with the government of choice. ... The other, more practicable, option is simply to harmonize tax rates via collective agreements between the European governments or, more or less equivalent, to allocate all redistributive activities to a central European government. With a collective planned harmonization, rather than one enforced by the competition of tax systems, Europe would not have to give up its social achievements, and it would not have to suffer the tax-induced distortions described"*.

No entanto, apesar dessa corrente em prol da harmonização tributária e de já ter havido várias propostas da Comissão Européia rumo a esse objetivo, a harmonização *de facto* nunca ocorreu. A explicação para a dificuldade da instituição prática de um acordo pró-harmonização pode dever-se ao fato de que alguns agentes econômicos sofrerão perdas com o processo. A harmonização implica que algumas das vantagens tributárias usufruídas por determinados grupos serão eliminadas e, assim, haverá incentivos para barrar o processo de convergência dos tributos. Além disso, mesmo após instaurada a harmonização, os incentivos para que os contribuintes evadam impostos e que os governos desviem-se do cartel são grandes. Por isso, Frey e Eichenberger crêem que a tributação efetiva será menos harmonizada do que a tributação nominal e, assim, algum grau de competição entre as jurisdições será reinstalado. Na opinião dos autores, *"Reality is thus characterized by a combination of official harmonization with (mostly unofficial) disharmonization of government policy. The 'ideal' world projected by formal economic models of harmonized taxes (e.g., Sinn, 1990) disregards the incentives created by the very fact of harmonization to re-establish differences in taxation and regulation"*.

90 | Por último, para completar a presente análise sobre a harmonização tributária, será apresentada, a seguir, uma breve síntese dos principais argumentos e resultados estabelecidos pela teoria econômica sobre o tema. Dessa forma, a presente dissertação passa a abranger o "estado das artes" da literatura econômica não somente em relação à competição tributária, mas também sobre o seu "contrário", isto é, a harmonização tributária. Vale mencionar que a maioria dos estudos realizados sobre harmonização tributária baseia-se na experiência européia. Isso porque, devido à necessidade de estabelecer uma tributação neutra no âmbito do mercado comum, os países europeus vão discutindo o assunto por alguns anos e várias propostas já foram sugeridas e ou implementadas pela Comunidade. Apesar disso, a harmonização tributá-

ria, entendida como a unificação das alíquotas e legislações, ainda não ocorreu, nem mesmo para o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). A opção atual para o IVA foi o estabelecimento de uma alíquota mínima, dada a grande oposição de alguns países relativamente à adoção de uma alíquota única. Quanto aos impostos sobre a renda, as divergências de alíquotas ainda são grandes, para não se falar na existência de paraísos fiscais, como Luxemburgo, e de países que protegem totalmente o sigilo bancário, como a Suíça¹⁹. Tudo isso tem tornado a implementação da harmonização tributária uma árdua tarefa. A grande contribuição da teoria econômica tem sido tentar mostrar os ganhos potenciais de um processo de harmonização. Entretanto, sendo um tema ainda muito recente, os resultados não estão plenamente estabelecidos, havendo divergências de opiniões sobre seus impactos em relação à eficiência econômica e ao bem-estar social.

O trabalho de Keen (1987) baseou-se nas propostas para o IVA que estavam sendo discutidas pela Comissão Européia na época, mas que ainda continuam bastante atuais. A questão que Keen tentou responder diz respeito ao fato de que as propostas da Comissão não visavam à eliminação das distorções existentes no sistema tributário europeu, mas apenas à convergência parcial das alíquotas dos impostos. Provavelmente, a alíquota comum deveria ser calculada mediante a aplicação de algum tipo de média das alíquotas então adotadas pelos países-membros. Segundo o autor, problemas de *second-best* surgem imediatamente ao analisar uma política como essa, pois não é claro por que um sistema distorcivo com uma alíquota média comum deve ser necessariamente preferido a vários sistemas distorcivos com alíquotas distintas. O autor desenvolveu um modelo para verificar o impacto sobre o bem-estar de reformas tributárias multilaterais e chegou a uma conclusão interessante: utilizando um modelo padrão de comércio internacional, uma convergência das alíquotas domésticas rumo à uma média comunitária apropriada pode gerar uma melhoria de Pareto²⁰. Para isso, no entanto, é necessária a existência de um sistema de compensações entre os países, pois quando se adota uma alíquota média, necessariamente, há uma melhora para alguns países e uma piora para outros. Por isso, conforme o próprio autor ressalta, "*compensation would generally be required for harmonization to generate an actual Pareto improvement*". No entanto, as dificuldades políticas de um sistema de transferências entre países distintos é óbvia.

Em trabalho recente, Delipalla (1997) aprofunda o modelo de Keen, pois mesmo dez anos depois, e apesar da introdução da alíquota mínima e da abolição das fronteiras fiscais, a questão da alíquota única ainda continua a ser debatida na União Européia. A autora mantém a estrutura do trabalho de Keen, incorporando na análise a hipótese de que a arrecadação é utilizada para financiar bens públicos (o estudo de Keen supõe que a receita tributária volta aos cidadãos na forma de uma transferência *lump-sum*). Portanto, Delipalla pretende averiguar se o resultado de Keen se mantém quando, uma alteração na alíquota muda o nível de bens

públicos ofertados. O resultado principal do trabalho é que, assumindo neutralidade da arrecadação global, ou seja, caso as receitas tributárias sejam constantes para o conjunto de países em questão, a harmonização gera, potencialmente, uma melhoria de Pareto caso seja possível utilizar dois tipos de transferências: entre governos – para que nenhum país tenha suas despesas públicas afetadas – e entre consumidores – para que os consumidores de cada país possam se beneficiar da alocação mais eficiente do consumo. Mais uma vez, a fraqueza do resultado reside na necessidade da utilização de transferências compensatórias entre países, o que parece uma proposta bastante irrealista para ser mantida no longo prazo²¹. Na prática, a introdução da alíquota mínima já forçou a que três países tivessem que aumentar sua tributação para adequarem-se às regras da Comunidade. Caso ocorra a adoção de uma alíquota média, aqueles países que tributam abaixo dessa média terão que exigir um maior esforço tributário de seus cidadãos, provocando descontentamento e possível evasão fiscal. Por outro lado, os países que possuem tributação mais alta não terão como continuar financiando o padrão de bens e serviços públicos atualmente colocados à disposição de sua sociedade. A solução para esse impasse ainda não foi encontrada pela União Européia, mostrando, de fato, o distanciamento entre a teoria e a prática.

Nesse sentido, o estudo de Perraudin e Pujol (1991) utilizou um modelo de equilíbrio geral para mensurar o impacto, das medidas de harmonização fiscal sobre a economia francesa. Os autores trabalharam com a hipótese de que o processo de harmonização imporia à França duas medidas principais: a redução da alíquota do IVA – e posterior substituição da tributação indireta pela direta para a manutenção do nível de receitas – e redução do nível de tributação da poupança²². Os resultados apontaram para uma, perda de bem-estar de cerca de 1 % do PIB. No entanto, os autores advertem que seria importante realizar o mesmo estudo para outros países da Comunidade, pois se os ganhos dos demais países fossem suficientes para compensar os perdedores, a política de harmonização seria desejável.

Em resumo, a principal conclusão que pode ser tirada desses estudos é que, apesar de parecer ser um instrumento eficiente no combate à competição, a harmonização tributária apresenta enormes dificuldades práticas em sua implementação. Em verdade, nenhum país ou estado, quer perder autonomia sobre seu sistema tributário, até mesmo porque a tributação significa, atualmente, muito mais do que o poder de arrecadar; significa, sobretudo, o poder de isentar e atrair investimentos. Portanto, é claro que a discussão em torno do tema deverá continuar nos próximos anos, sendo necessária, no entanto, uma melhor definição de conceitos, escopo e impactos desse instrumento.

5. CONCLUSÃO

O presente texto apresentou considerações teóricas e empíricas que demonstram os resultados ineficientes da competição tributária. Essas ineficiências ocorrem, sobretudo, devido à existência de externalidades,

pois os governos não levam em consideração as repercussões de suas ações sobre outros governos, sejam elas positivas ou negativas. Dessa forma, a alíquota do imposto será fixada fora do nível ótimo, geralmente em nível abaixo do ótimo, frustrando a arrecadação tributária esperada. Conseqüentemente, o nível de bens e serviços públicos ofertados também estará abaixo do desejado.

No entanto, apesar das conseqüências indesejadas da competição tributária predatória, as soluções para o problema não são tão imediatas. Algumas delas, como a centralização governamental, não são recomendadas, por não se adequarem à moderna tendência de descentralização, e por não poderem ser utilizadas, por motivos óbvios, em ambiente internacional. Outras, como a harmonização tributária, apresentam sérias dificuldades de implementação, por necessitarem de um consenso entre todos os governos envolvidos, inclusive daqueles que se beneficiam do processo competitivo.

Portanto, deve-se buscar, na prática, algum tipo de coordenação fiscal que permita colocar a federação ou o País em um ponto de equilíbrio do *trade-off* competição versus harmonização. De fato, é inegável que se deseja conceder autonomia fiscal aos governos subnacionais e, em certa medida, essa autonomia pode gerar uma competição tributária saudável. No entanto, o País deve estipular regras claras que determinem quando essa competição passa a ser considerada nociva ou passa a lesar os interesses maiores da federação. Uma medida legal simples que permite controlar esse problema é a estipulação de alíquotas mínimas a serem cobradas pelos governos subnacionais.

Em qualquer caso, porém, mesmo quando há concessão de benefícios dentro de um ambiente competitivo considerado "saudável", é de substancial importância que exista a obrigatoriedade de elaboração de "orçamento de renúncia fiscal". Mais ainda, é preciso a elaboração de estudos de custo-benefício que explicitem à população os reais custos da concessão de benefícios tributários. Somente dessa forma, será possível dar mais transparência ao processo competitivo, minimizando a possibilidade de "degradação" do sistema tributário.

Notas

¹ Vale ressaltar que a autarquia é um arranjo cada vez menos presente nas economias atuais, seja em ambiente federativo, seja internacionalmente. A tônica atual é a da globalização e, com isso, da maior interdependência entre estados ou nações.

² A tributação está sendo afetada pela nova fronteira tecnológica do consumo: o comércio eletrônico. A *Internet* tem aberto possibilidades inimagináveis de compras e de prestação de serviços, oferecendo as vantagens do baixo custo, do conforto e da anonimidade. A pergunta que se coloca é como controlar e tributar a imensa quantidade de transações eletrônicas que ocorre no comércio internacional. Alguns países discutem a hipótese de se criar um imposto sobre essas operações, o que se convencionou chamar de *bit tax*. No entanto, esse imposto sofre todas as críticas daqueles países que são contra medidas que possam desestimular o crescimento da *Internet* e que a tratem de forma diferenciada das demais atividades econômicas.

- ² Os Estados Unidos são um dos poucos países do mundo que não possuem um imposto sobre o valor agregado em sua tributação sobre o consumo, utilizando o imposto sobre vendas a varejo (*sales tax*).
- ⁴ Pode-se estimar esses efeitos redistributivos mediante a comparação da distribuição de renda antes e depois dessas transferências. As estimativas mostram que o coeficiente de Gini para a renda dos fatores era de 0,334 e, para a renda final de 0,226. Dessa diferença, 37,4% pode ser atribuída à política tributária e 62,6% à política de gastos do governo. Assim, *"the distributional impact of the public budget is quite strong, and this holds also compared with other western countries"*.
- ⁵ Um excelente exemplo é a guerra fiscal brasileira por investimentos estrangeiros diretos, baseada no postergamento do ICMS por prazos extremamente longos e isenção de taxas públicas.
- ⁶ A Lei 9.249/95 introduziu a tributação mundial da renda na legislação do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica. Assim, conforme seu artigo 25, os lucros, rendimentos e ganhos de capital auferidos no exterior passaram a ser computados na determinação do lucro real das pessoas jurídicas correspondente ao balanço levantado em 31 de dezembro de cada ano. Posteriormente, a Lei 9.430/96, em sua seção V, introduziu o tratamento legal de Preços de Transferência no Brasil. Vide, ainda, Instrução Normativa n° 38/97 para outros detalhes sobre o assunto.
- ⁷ As informações referentes aos custos da atração de empresas em estados norte-americanos foram retiradas da reportagem "Cresce a guerra fiscal nos Estados Unidos" publicada no jornal "O Estado de São Paulo" do dia 04/01/98.
- ⁸ Grande parte desses modelos inspiram-se no trabalho pioneiro de Harberger. Para maiores detalhes, ver Harberger, A.C. (1962) "The Incidence of Corporate Income Tax", *Journal of Political Economy* 70, 215-240.
- ⁹ Os dados apresentados na Tabela II referem-se à hipótese de que o fator trabalho é totalmente móvel. Os autores também apresentam cálculos para as hipóteses onde esse fator é parcialmente móvel e imóvel. Obviamente, a total mobilidade é a hipótese que gera as maiores movimentações de fatores.
- ¹⁰ Vide seção seguinte (4.3), intitulada "Adesão às recomendações da OCDE", para maiores detalhes sobre o referido Informe.
- ¹¹ A importância e urgência dessa idéia ficaram patentes durante a realização da 32ª Assembléia Geral do Centro Interamericano de Administradores Tributários (CIAT), em maio de 1998, onde, em particular, o Sr. Vito Tanzi, do Fundo Monetário Internacional, e a Secretaria da Receita Federal do Brasil defenderam essa oposição.
- ¹² Todos os conceitos e definições utilizados nesta seção foram retirados do documento "Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue", da OCDE.
- ¹³ Essa requisição foi endossada pelo G-7, que expediu a seguinte nota (constante do documento *Harmful Tax Competition*, OCDE, p. 7): *"Finally, globalisation is creating new challenges in the field of tax policy. Tax schemes aimed at attracting financial and other geographically mobile activities can create harmful tax competition between States, carrying risks of distorting trade and investment and could lead to the erosion of national tax bases. We strongly urge the OECD to vigorously pursue its work in this field, aimed at establishing a multilateral approach under which countries could operate individually and collectively to limit the extent of these practices"*.
- ¹⁴ *"Tax havens typically have in place laws or administrative practices under which businesses and individuals can benefit from strict secrecy rules and other protections against scrutiny by tax authorities thereby preventing the effective exchange of information on taxpayers benefiting from the low tax jurisdiction"*.
- ¹⁵ *"The absence of a requirement that the activity be substantial is important since it would suggest that a jurisdiction may be attempting to attract investment or transactions that are purely tax driven"*.
- ¹⁶ *"A low or zero effective tax rate on the relevant income is a necessary starting point for an examination of whether a preferential tax regime is harmful. A zero or low effective tax rate may arise because the schedule rate itself is very low or because of the way in which a country defines the tax base to which the rate is applied"*.
- ¹⁷ *"Some preferential tax regimes are partly or fully insulated from the domestic markets of the*

country providing the regime. The fact that a country feels the need to protect its own economy from the regime by ring-fencing provides a strong indication that a regime has the potential to create harmful spillover effects. Ring-fencing may take a number of forms, including:

- a regime may explicitly or implicitly exclude resident taxpayers from taking advantage of its benefits;
- enterprises which benefit from the regime may be explicitly or implicitly prohibited from operating in the domestic market¹⁸

¹⁸ Não é objeto deste trabalho posicionar-se a favor ou contra qualquer um dos lados, até mesmo porque, como qualquer *trade-off* econômico, essa não é uma questão a ser decidida na base do "certo ou errado", mas sim de uma escolha social que deverá ponderar e julgar a quantidade ideal de competição e harmonização para determinada sociedade, isto é, aquela que gera o maior nível de utilidade para seus cidadãos.

¹⁹ A Suíça, apesar de não pertencer à União Européia, desempenha um papel importante na competição fiscal intra-comunitária devido às características de seu sistema bancário.

²⁰ Isso acontece porque, a preços mundiais constantes, a perda de peso morto em cada país é função estritamente convexa do vetor de alíquotas domésticas. Assim, a perda de peso morto global também é uma função convexa e, portanto, se reduz quando há a convergência das alíquotas pré-existentes rumo a uma determinada média. Note que a soma de funções convexas também é uma função convexa.

²¹ A própria autora reconhece isso, afirmando que o princípio de Pareto não pode ser usado como um critério para escolhas sociais na maioria das situações reais onde alterações de políticas econômicas produzem ganhadores e perdedores.

²² Vale ressaltar que, em 1997, a alíquota do IVA francês era de 20,6% enquanto que o IVA alemão incidia a 15%. Há países que tributam ainda mais fortemente que a França, como, por exemplo a Dinamarca, que possui alíquota de 25%. A média dos países da União Européia foi de 19,3%, enquanto que a meta de todos os países da OCDE foi de 17,2%.

BIBLIOGRAFIA

- Atkinson, A. and J. Stiglitz, 1980, Lectures on Public Economics, Mc Graw Hill.
- Burbidge, J. and G. Myers, 1994, Population mobility and capital tax competition, *Regional Science and Urban Economics* 24, 441-459.
- Cavalcanti, C. e S. Prado, 1998, Aspectos da guerra fiscal no Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA/Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP Crossen, S., 1990, On the direction of tax harmonization in the European Community, 209-227.
- Crombrugge, A. and H. Tulkens, 1990, On Pareto improving commodity tax changes under fiscal competition, *Journal of Public Economics* 41, 335-350.
- Daly, M., 1992, Harmonization of corporate taxes in a single european market: recent developments and prospects, *Canadian Tax Journal* 40, 1051-1085.
- De Bonis, V., 1997, Regional integration and factor income taxation, Policy Research Working Paper 1849, The World Bank.
- Delipalla, S., 1997, Commodity tax harmonization and public goods, *Journal of Public Economics* 63, 447-466.
- Dévereux, M. and M. Pearson, 1995, European tax harmonization and production efficiency, *European Economic Review* 39, 1657-1681.
- Feldstein, M., 1994, Tax policy and international capital flows, NBER Working Paper 4851, National Bureau of Economic Research.

- Frey, B. and R. Eichenberger, 1996, To harmonize or to compete? That's not the question, *Journal of Public Economics* 60, 335-349.
- Gordon, R., 1983, An optimal taxation approach to fiscal federalism, *The Quarterly Journal of Economics* 98, 567-586.
- IBGE, 1997, *Anuário Estatístico do Brasil – 1996*, Vol. 56.
- Inman, R, and D. Rubinfeld, 1996, Designing tax policy in federalist economies: an Overview *Journal of Public Economics* 60, 307-334.
- Jones, R. and J. Whalley, 1988, Regional effects of taxes in Canada: an applied general equilibrium approach, *Journal of Public Economics* 37, 1-28.
- Kanbur R. and M. Keen, 1993, Jeux sans frontières: tax competition and tax coordination when countries differ in size, *The American Economic Review* 83, 877-892.
- Keen, M. 1987, Welfare effects of commodity tax harmonization, *Journal of Public Economics* 33, 107-114.
- Keen, M. and M. Marchan, 1997, Fiscal competition and the pattern of public spending, *Journal of Public Economics* 66, 33-53.
- Kimbell, L. and G. Harrison, 1984, General equilibrium analysis of regional fiscal incidence, in: H. Scarf and J. Shoven, eds., *Applied general equilibrium analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 275-313.
- Kirchgässner, G. and W. Pommerehne, 1996, Tax harmonization and tax competition in the European Union: lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60, 351-371.
- Krelove, R., 1992, Competitive tax theory in open economies: constrained inefficiency and a Pigovian remedy, *Journal of Public Economics* 48, 361-375.
- Leibfritz, W., J. Thornton and A. Bibbee, 1997, Taxation and economics performance, *Economics Department Working Paper 176*, OECD.
- Maia Gomes, G. e MacDowell, C., 1997, Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros, *Anais do XXV Encontro Nacional da ANPEC*, Recife – PE, 645-660.
- Mintz, J. and H. Tulkens, 1986, Commodity tax competition between member states of a federation: equilibrium and efficiency, *Journal of Public Economics* 29, 133-172.
- Morgan, W., J. Mutti and M. Partridge, 1989, A regional general equilibrium model of the United States: tax effects on factor movements and regional production, *The Review of Economics and Statistics* 71, 626-635.
- O Estado de S. Paulo, Cresce a guerra fiscal nos Estados Unidos, 04/01/1998.
- Oates, W. and R. Schwab, 1988, Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?, *Journal of Public Economics* 35, 333-354.
- OECD, 1997, *Revenue Statistics: 1965-1996*, OECD Publications, France.
- OECD, 1997, *Taxation and Economic Performance*, Economic Department Working Papers, n. 176, OECD Publications, France.
- OECD, 1998, *Harmful Tax Competition: an emerging global issue*, OECD Publications, France.
- Papke, L., 1991, interstate business tax differentials and new firm location: evidence from panel data, *Journal of Public Economics* 45, 47-68.

- Pedrosa, I., 1998. Operações interestaduais com mercadorias e serviços no Brasil – 1996, mimeo.
- Perraudin, W. and T. Pujol, 1991, European fiscal harmonization and the french economy, IMF Staff Papers vol. 38, n. 2.
- Piancastelli, M. e F. Perobelli, 1996, ICMS: evolução recente e guerra fiscal. Texto para Discussão 402, IPEA.
- Sampaio de Sousa e Ramos de Sousa, 1998, Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: uma avaliação não-paramétrica dos custos associados à descentralização política no Brasil, Anais do XX Encontro Nacional de Econometria, 401-422.
- Secretaria da Receita Federal – COGET, 1998, Carga Fiscal no Brasil – 1997, mimeo.
- Sinn, H., 1990, Tax harmonization and tax competition in Europe, NBER Working Paper 3248, National Bureau of Economic Research.
- Stiglitz, J., 1988, Economics of the public sector, Norton Ed.
- Tanzi, V., 1996, Globalization, tax competition and the future of tax systems, IMF Working Paper, International Monetary Fund.
- The Economist, The disappearing taxpayer, May 31st, 1998.
- Versano, R., 1995, A tributação do comércio interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado, Texto para Discussão 382, IPEA.
- Versano, R., 1997, A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde, Planejamento e Políticas Públicas 15, 3-18.
- Wildasin, D., 1988, Nash equilibria in models of fiscal competition, Journal of Public Economics 35, 229-240.
- Wildasin, D., 1989, Interjurisdictional capital mobility: fiscal externality and a corrective subsidy, Journal of Urban Economics 25, 193-212.
- Wilson, J., 1986, A theory of interregional tax competition, Journal of Urban Economics 19, 296-315.
- Zodrow, G. and P. Mieszkowski, 1986, Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods, Journal of Urban Economics 19, 356-370.

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL: UMA PERSPECTIVA MUNDIAL*

Roy W. Bahi
Professor de Economia e Decano da Escola de Estudos de Política,
Universidade do Estado da Geórgia, Atlanta, Geórgia

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

I. O Conceito de Descentralização Fiscal

1.1 A descentralização é um termo amplamente usado, mas freqüentemente significa coisas diferentes para pessoas diferentes. O assunto deste seminário é a descentralização fiscal o qual está relacionado, mas é diferente, da descentralização espacial e da descentralização da tomada de decisão do governo.

1.2 A descentralização espacial é uma estratégia seguida por muitos países com o intuito de encorajar o desenvolvimento econômico fora das principais áreas urbanas. A idéia é usar subsídios e incentivos fiscais para abaixar o custo relativo dos negócios em áreas rurais e assim torná-las mais atraentes. Ao mesmo tempo, impostos mais altos em cidades refletiriam o custo mais alto de serviços proporcionados pelas áreas urbanas e faria as cidades menos atraentes. Se tiver êxito, uma estratégia de descentralização espacial conduzirá a uma distribuição mais uniforme do tamanho das cidades. Não há nenhuma exigência de que as finanças dos governos locais sejam fortalecidas sob uma estratégia de distribuição espacial.

1.3 A descentralização das tomadas de decisão do governo e da implementação das medidas envolve a delegação de mais poderes às divisões locais dos ministérios centrais. A meta desta estratégia é melhorar a eficiência técnica da governância, eliminando passos no processo de implementação e conseqüentemente acelerando a ação governamental, e fornecendo um pacote mais satisfatório de serviços, ao obter mais informações de nível local para a decisão sobre que tipo de serviços deveriam ser oferecidos. Novamente, não há nenhuma exigência de que as finanças dos governos locais sejam fortalecidas para alcançar estas metas.

1.4 A meta principal da descentralização fiscal é mover a governância para mais perto das pessoas, e isto requer um fortalecimento das finanças dos governos locais. A idéia é dar para os governos locais algum poder de taxação e responsabilidade no dispêndio, e permitindo a eles decidir sobre o nível e a estrutura de seus orçamentos. Deste modo, as pessoas no nível mais baixo de governo serão capazes de escolher o tipo de governo que elas quiserem e participarão mais ativamente da governância. O resultado líquido deveria ser melhores serviços do governo local e um eleitorado mais satisfeito. A descentralização fiscal requer governos locais com alguma autonomia para tomar decisões fiscais independentes.

II. Por que o Interesse Atual em Descentralização Fiscal?

1.5 Vários fatores vieram a incitar a descentralização fiscal em países desenvolvidos e em transição.

- Os anos oitenta e noventa presenciaram uma ampliação na tendência de democratização na eleição dos governos, centrais e locais. Prefeitos eleitos em toda parte estão exigindo um conjunto de atribuições e o eleitorado está exigindo autogovernância como parte do processo. Os políticos nacionais continuam tendo em suas plataformas promessas de maior governância local. A exigência fundamental para a governância local é tão forte que muitos países incluíram-na como uma garantia em suas Constituições. Para se ter uma idéia de quão distante o processo de democracia foi, uma recente pesquisa sobre os países da América Latina relata que executivos de governos locais são diretamente eleitos em 13 dos 18 países e assembleias locais são eleitas diretamente em 17 de 18. (IDB, 1997).
- Há um sentimento de que os serviços públicos são ofertados de maneira ineficiente por causa de uma excessiva centralização. É amplamente percebido que (para alguns serviços) uma forma descentralizada de governo pode abaixar os custos e propiciar uma qualidade melhor na oferta do serviço. Há alguma evidência objetiva de que a oferta de serviços pode ser melhorada através de uma descentralização. Também há os argumentos impressionistas: Como pode um país com 12 fusos horários operar um sistema centralizado e como pode um país com muitos idiomas diferentes e divisões étnicas ter uniformidade nas atribuições dos governos locais, etc..
- Especialmente em países grandes, a uniformidade na oferta dos serviços não conduz a um pacote de serviços que agrade a todos os cidadãos, porque as necessidades e preferências variam amplamente.
- Com a urbanização crescente e o desenvolvimento econômico, os governos locais estão "crescendo" e progressivamente estão se tornando capazes de oferecer serviços e arrecadar impostos em níveis adequados. Houve, a muito tempo, uma crença de que a ineficiência do governo local fosse um grande impedimento para expandir o papel dos governos locais. A urbanização, a educação e a tecnologia melhorada estão removendo este constrangimento.
- A alternativa para a descentralização pode ser um tumulto político e às vezes movimentos separatistas. Conceder graus variados de autonomia em reconhecimento da diversidade é vis-

to como um modo de evitar a dissolução.

III . Quais são os Benefícios de uma Descentralização Fiscal?

1.6 O Argumento da Eficiência Econômica. A descentralização fiscal faz com que o governo se aproxime das pessoas o que muda a confiança nos governos locais e nas decisões em relação ao nível e a combinação de impostos e despesas. Isto é um benefício para o país (isto é, aumenta o bem-estar), por três razões:

- Se as pessoas adquirirem mais do que elas almejam (por exemplo, impostos mais baixos ou despesas mais altas, uma combinação diferente de funções de dispêndio, etc.), o bem-estar delas será aumentado.
- As pessoas se tornaram mais dispostas a pagar impostos se elas receberem os serviços que elas almejam. A descentralização, assim, deveria conduzir a um aumento no esforço fiscal e menos resistência no pagamento dos usuários para a cobertura dos custos incorridos, o que poderia ocorrer em um sistema mais centralizado de governância.
- Um nível mais eficiente de serviços será proporcionado. Considerando que os eleitores pagam pelos serviços públicos locais na forma de impostos e encargos do usuário, eles sentem que podem controlar os funcionários locais responsáveis pela oferta de serviços em certa quantidade e qualidade aceitáveis. Se os eleitores estão insatisfeitos com os serviços públicos, eles podem destratar os funcionários ofendendo-os.

1.7 Os benefícios esboçados acima são bastante reais e podem conduzir a "melhores" serviços. Mas estão as condições posicionadas para que países em desenvolvimento capturem estes benefícios da descentralização? Pode ser que para muitos países em desenvolvimento, os ganhos de eficiência por ter um governo local forte não possam ser capturado, seja por razões institucionais ou econômicas. Para capturar os benefícios da descentralização fiscal, as condições seguintes deveriam ser colocadas: 2

- Um conselho governamental local eleito. Em muitos países, funcionários locais não são eleitos através de voto popular, mas são designados. Neste caso, os eleitores não podem expressar as suas preferências através de eleições e não podem substituir esses funcionários que não representam as suas visões.
- Chefes locais designados diretamente ou indiretamente pelo conselho local eleito. Isto se torna necessário para que os programas do conselho sejam implementados. Em muitos países, porém, chefes locais são designados por governos de níveis mais altos. Às vezes estes são secundados pelo centro e de

fato reportam-se diretamente ao centro. Neste caso fica outra vez impossível para o governo local implementar seus programas.

- Os governos locais têm que ter algum poder de taxaço. Governos locais que fixam algumas alíquotas de imposto podem ajustar o nível do orçamento e os encargos indiretos de financiamento destes serviços. Se todas as receitas são recebidas na forma de transferências do centro, então é de fato o governo central (ou regional) que determina o tamanho do orçamento. Em muitos países em desenvolvimento e países de transição, os governos locais não têm o poder para fixar as alíquotas de qualquer mesmo pequenas taxas locais.
- Os governos locais têm que ter alguma responsabilidade significativa de dispêndio. Os funcionários locais não vão ser responsáveis com o distrito eleitoral deles a menos que o governo local tenha alguma responsabilidade na oferta dos serviços que são importantes aos eleitores locais.
- Os governos locais têm que ter algum grau significativo de autonomia na determinação dos níveis de serviço. O governo local deveria ter alguma liberdade para escolher como alocar os seus recursos entre as demandas de gastos concorrentes. Isto não é sempre o caso. Taxas de remuneração para os funcionários públicos são freqüentemente fixas, fora do controle dos governos locais, podem ser designados alguns tipos de despesas e em outros casos, os governos locais podem ser forçados a aderir a padrões de despesa ou normas. Em alguns países, os governos locais têm que buscar a aprovação dos seus orçamentos de governos de níveis mais altos.
- governo local tem que ter uma adequada capacidade de administração para arrecadar as suas fontes de renda. Isto é freqüentemente um problema porque os impostos locais tendem a ser administrativamente difíceis (por exemplo, o imposto de propriedade), e os governos locais tendem a ter um funcionários na administração tributária menos experiente. Também é verdade que os funcionários locais estão mais próximos das pessoas e a execução de um imposto portanto é politicamente mais difícil. Quão fácil é para um representante eleito confiscar a propriedade por causa da falta de pagamento do imposto de propriedade? No caso de países em transição emerge um problema diferente. A administração de impostos é freqüentemente uma função do governo central, por exemplo, uma arrecadação central em nome dos governos locais com apenas insumos "indiretos" do governo local.

1.8 O Argumento da Mobilização de Receita. Uma outra vantagem da descentralização fiscal em relação a centralização é que uma estrutura de imposto descentralizada poderia conduzir a um aumento na arrecadação

global. Tipicamente, governos centrais confiam em uma combinação de Imposto de Renda Pessoa Jurídica, Imposto de Renda Individual, Imposto sobre Valor adicionado e impostos sobre produtos específicos. Todos estes impostos, porém, têm um limiar de entrada alta, e muitas firmas pequenas e indivíduos estão “subrepresentados”.

1.9 A maioria dos impostos de renda individual em países em desenvolvimento e de transição são arrecadados primordialmente retendo renda dos trabalhadores no setor formal. Na maioria dos países em desenvolvimento e de transição, o limiar é fixo bastante alto que só uma fração da população é incluída na rede de imposto. O autônomo geralmente está fora da rede de imposto por causa das dificuldades administrativas e taxas globais arrecadadas tendem a ser bastante baixas. Isto significa que uma porção significativa da população com capacidade de pagamentos é omitida da base de imposto, e poderia ser alcançada com impostos da folha de pagamento dos governos locais. Estes impostos poderiam ser justificados como um tipo de taxa de uso para a provisão de serviços públicos locais.

1.10 O imposto de renda pessoa jurídica normalmente é focado em firmas grandes. Em economias de mercado, as firmas menores são cobertas, mas tipicamente sob uma forma alternativa de imposto de renda de pessoa jurídica. Em economias de transição, os negócios privados e empreendimentos coletivos – um setor que cresce muito rapidamente – estão frequentemente fora da rede de imposto por razões de administração de imposto.

1.11 O imposto sobre valor adicionado tem um limiar muito alto e tipicamente exclui a maioria dos empreendimentos. Existem boas razões para esta exclusão da base de imposto. A maioria das receitas dos impostos sobre valor adicionado são arrecadadas sobre um número muito pequeno de firmas e é administrativamente ineficiente focar com muita intensidade sobre aquele que é “difícil de taxar” dada a pequena renda que eles geram. Porém, estes altos limiares para impostos centrais deixam uma significativa capacidade fiscal não exercida.

1.12 Em geral, nós podemos atribuir os altos limiares fixados pelo governo central a duas razões. Primeiro, a falta de familiaridade com a base de imposto local torna muito difícil de identificar os pequenos contribuintes e manter uma série de impostos. Segundo, a renda ganha ao trazer os pequenos contribuintes para a rede é pequena. Porém, analistas de políticas governamentais locais poderiam ter um outro papel nisto. Primeiro, os governos locais têm familiaridade com a base de imposto local, por causa de uma variedade de licenças e atividades regulatórias, por causa do imposto de propriedade e transações baseadas na terra e porque eles “conhecem seus territórios”. Segundo, a renda potencial destas atividades pode ser bastante grande quando comparada com o orçamento do governo local.

1.13 Os governos locais podem alargar a base de imposto global com uma variedade de instrumentos, e eles fazem isto em muitos países. (Isto é discutido abaixo.) Entre os instrumentos usados estão impostos sobre rendimentos, taxas patrimoniais sobre negócios, impostos sobre proprie-

dades, impostos sobre as vendas brutas em firmas pequenas e impostos sobre vendas no varejo.

IV. Quais são os Benefícios da Centralização?

IV. a. Política de Estabilização é Protegida

1.14 Economias em desenvolvimento e em transição são de natureza muito instáveis. Existem muitas razões para isto.

- Alguns países em desenvolvimento são dependentes de um número pequeno de exportações primárias (agrícola ou mineral). Uma mudança nos preços de mercado mundial podem ter um efeito devastador em tal país.
- Movimentos nas condições econômicas mundiais podem reduzir a taxa de crescimento econômico de "países vulneráveis". Por exemplo, a recessão mundial poderia conduzir a uma taxa mais lenta do fluxo de investimentos estrangeiros, a demanda para exportações poderia cair, o turismo poderia reduzir significativamente, etc.. Por exemplo, até mesmo nas economias latino americanas mais avançadas, o PIB real é 1.5 vezes mais volátil que em países industrializados e as taxas reais de câmbio são 3 vezes mais voláteis.⁴
- Países menores são especialmente vulneráveis. As suas economias tendem a ser as mais expostas de todas e até mesmo um desastre natural (furacão, terremoto, seca ou epidemia tal como a AIDS) pode ter efeitos duradouros e desastrosos no desempenho da economia.

1.15 Esta volatilidade nas economias é transmitida ao setor público e freqüentemente aumentada. As oscilações nas taxas de juros mundiais e nas taxas de câmbio reais determinam diretamente o custo real dos serviços de dívida externa e os impostos de vendas respondem automaticamente a mudanças no consumo, e os gastos públicos alteram-se com a inflação e o desemprego. O IDB (1997, pp. 113-114) faz uma afirmação interessante de que as rendas de impostos indiretos em países da América Latina são 2.5 vezes mais voláteis que em países industrializados e que as despesas públicas são 4 vezes mais voláteis.

1.16 Encarados com este potencial de instabilidade, os governos centrais acreditam que eles precisam ter controle sobre suas atividades fiscais para implementar uma política de estabilização. Como pode um programa ser colocado em ação para controlar a inflação e o tamanho do déficit quando uma porção significativa dos gastos nacionais e da taxa está nas mãos de governos locais que não têm um interesse adquirido em procurar uma política de estabilização? O Ministério das Finanças, virtual-

mente em todos países gostaria de controlar o seguinte, na maior extensão possível:

- A alíquota e a base de todos os principais impostos. Isto permitirá ao governo o controle do nível de receita e de modo significativo, o tamanho do déficit. Na maioria dos países em transição e em desenvolvimento, as alíquotas e as bases dos principais impostos são nacionalmente fixadas e não podem ser mudadas por governos locais de modo independente. Em larga medida isto se deve à uma preocupação com o macroeconômico.
- A repartição do dispêndio e a determinação do nível de despesas. A menos que haja uma rígida restrição orçamentaria, os governos locais poderão gastar a níveis que ameaçarão o tamanho do déficit. Por isto, muitos países em transição e países em desenvolvimento controlam seus níveis de despesas governamentais locais. Isto é feito de várias maneiras: (a) por determinação central do nível de remuneração de empregados governamentais locais; (b) estabelecendo tetos ao emprego público; e (c) requerendo aprovação do orçamento governamental local por um governo de nível mais elevado.
- Empréstimos pelos governos locais. Isto protegerá a economia de sobreinvestimentos pelos governos locais. Também permitirá ao governo central manter um melhor controle sobre o nível total de crédito doméstico na economia.

1.17 Os governos centrais sentem que eles precisam da flexibilidade para responder mais rapidamente às mudanças na economia, por exemplo, aumentar impostos ou cortar despesas para lidar com um déficit. Se o governo estiver preso a uma repartição fixa de receitas com os governos locais, a habilidade para cortar o déficit é reduzida. As pressões do FMI e do Banco Mundial por uma política econômica mais austera, ou pela busca de equilíbrio interno ou externo, normalmente requerem a manutenção de um nível aceitável do déficit fiscal e a limitação do crédito doméstico. Em uma economia verdadeiramente descentralizada, ambos os objetivos são mais difíceis de alcançar que em uma economia centralizada.

IV. b. O Investimento em Infra-estrutura deve ser dirigido centralizadamente

1.18 O capital é escasso na maioria dos países em desenvolvimento e em transição, e os governos locais têm uma baixa taxa de poupança. O resultado líquido da descentralização fiscal será uma troca de recursos de governos centrais que têm taxas altas de poupanças e investimento com governos locais que gastam uma maior taxa em bens de consumo. A descentralização fiscal, assim, poderia conduzir a uma mais baixa taxa de gastos em infraestrutura e o crescimento nacional poderia ser afetado.

1.19 Prioridades nacionais para investimento não estão necessariamente de acordo com as escolhas dos governos locais. O governo nacional está interessado em investimentos na infra-estrutura que tenham benefícios regionais e nacionais, por exemplo, irrigação, estradas e energia. Os governos locais, por outro lado, colocam ênfase maior em projetos com benefícios locais, tal como mercados, provisão de água em pequenas áreas, edifícios municipais e áreas de recreação. Aqueles, interessados em maximizar o crescimento, argüiriam que os grandes projetos nacionais de infra-estrutura deveriam dominar e que os governos locais deveriam ter um pequeno papel na seleção dos investimentos.

1.20 Existe um temor de que os governos locais não construirão as suas instalações e conforme os padrões apropriados e que eles não os manterão em níveis adequados. Há várias razões pelas quais isto pode ser uma preocupação razoável. Primeiro, os governos locais podem não ter a capacidade para construir instalações de acordo com o padrão. Segundo, os governos locais podem rejeitar os padrões centrais como sendo impróprios. Terceiro, os governos locais podem não ter os recursos para manter as instalações. Os governos centrais, assim, ou constróem diretamente as instalações e as operam, ou fazem transferências para o envolvimento do governo local na oferta dos serviços, mas exigem padrões como uma condição de recebimento das transferências.

1.21 Muitos funcionários centrais acreditam que o investimento em serviços sociais deve ser feito de maneira uniforme em um país. Esta visão é consistente com programas que limitam a autonomia do governo local na escolha de níveis de serviços para a educação, a saúde e outros serviços comunais. O uso de "normas de dispêndio" para orientar os orçamentos nos antigos estados soviéticos é um exemplo de como o governo central limitaria a autonomia local para alcançar este objetivo (Martinez-Vazquez, 1994).

IV. c. O potencial de equalização é maior sob a Centralização

1.22 A maioria dos países em desenvolvimento e de transição são caracterizados pelas grandes disparidades inter-regionais de renda e riqueza. Regiões pobres tipicamente têm uma baixa capacidade tributária e uma elevada necessidade de dispêndios. Normalmente recai sobre o governo central fazer algo sobre a equalização destas disparidades fiscais desfavoráveis. Um dos métodos mais comuns de tratar estas disparidades é um sistema de transferências de equalização.

1.23 A centralização confere um grande potencial para equalização. Em países onde a participação dos governos locais nas receitas é pequena, o governo central pode criar um fundo de capitais maior para a alocação entre governos locais em uma base equalizadora. A palavra mais importante na frase inicial é "potencial". Só porque o governo tem mais capitais para alocar, não necessariamente eles serão alocados em uma base equalizadora. De fato, a maioria dos países pratica muito pouca equalização pelos seus sis-

temas de transferências.

1.24 A descentralização fiscal é de fato anti-equalizadora. Quando aos governos locais são dados poderes de taxaçoão ou responsabilidades de despesa e algum poder de empréstimo, tipicamente os lugares de renda mais altas estão na melhor posição para tirar proveito destes novos poderes. Eles têm a capacidade fiscal para taxar e uma habilidade maior para coletar os impostos, a habilidade técnica para ofertar mais serviços públicos e o potencial de reembolso que os habilitaria à tomada de empréstimos para financiar melhorias importantes. Sob um sistema fiscal descentralizado, esperara-se uma crescente disparidade de bem-estar entre regiões ricas e pobre.

IV. d. Os Governos Centrais são mais Competentes

1.25 Um outro argumento para a centralização é a habilidade superior dos governos centrais em ofertar os serviços públicos e arrecadar impostos. Por um lado é argumentado que o melhor e o mais brilhante dos funcionários governamentais é levado àquele nível onde a sua oportunidade para avanço é a maior. Além disso, há um interesse em estar "onde a ação estiver" e os governos centrais fazem 85 por cento de todas as despesas governamentais. Um outro argumento contra um governo local mais forte é a corrupção que é criada através da "proximidade" entre os políticos locais eleitos e a estrutura de poder político local. Ambos Prud'homme (1994) e Tanzi (1995) apoiam esta visão.

V. Os Países Descentralizam?

1.26 A discussão acima esclarece que existem custos e benefícios na descentralização fiscal. Se é uma boa política para um país depende de como estas considerações serão ponderadas. A pergunta que nós levantamos agora é até que ponto os países fazem a descentralização fiscal. A resposta para isso é que entre os países de transição e os países em desenvolvimento, poucos escolhem um nível muito alto de descentralização fiscal.

V.a. Como Medir a Descentralização Fiscal

1.27 É mais do que interesse acadêmico medir a descentralização fiscal. Os países precisam ser capazes de monitorar o progresso deles, em direção ou não desta meta. Os promotores e as agências internacionais precisam ser capazes de determinar e comparar a extensão da descentralização propondo reformas fiscais diferentes em países diferentes. Pesquisadores precisam explorar a relação entre a descentralização fiscal e o desenvolvimento econômico.

1.28 Sobre este aspecto contudo, não há consenso sobre como se mede a descentralização fiscal. Há duas escolhas conceituais: a descentralização de receitas e a descentralização de despesas. Ambas são limitadas como medidas comparativas de centralização.

- A descentralização de impostos mede a participação dos impostos arrecadados pelos governos locais (subnacionais). Em um país como os Estados Unidos, esta é uma medida razoável de descentralização de receitas, porque os governos locais têm liberdade quase que completa em fixar a alíquota de imposto e determinar as bases de imposto. Em um país em transição, porém, isto pode enganar como uma medida de descentralização porque o governo local pode ter pouca liberdade de determinar a taxa de imposto ou definir a base. O mesmo é verdade em muitos países em desenvolvimento.
- Uma outra dimensão da descentralização de receitas são as transferências intergovernamentais. Um ponto freqüentemente não compreendido é que as transferências intergovernamentais não são inerentemente um instrumento de centralização fiscal. Mesmo que as transferências não ofereçam o mesmo grau de autonomia local como fazem os impostos dos governos locais, elas podem ser estruturadas para alcançar alguns dos objetivos da descentralização fiscal, ou elas podem ser estruturadas para garantir um grande controle central. Um sistema de transferência mais descentralizado seria um que tem quatro características: (a) existe alguma certeza na quantia de transferências recebidas, (b) transferências são adequadas em montante para dar aos governos locais alguma influência sobre a qualidade e a quantidade de serviços públicos ofertados, e (c) as transferências são estruturadas para dar poder discricionário aos governos locais sobre o uso deste dinheiro. Esta dimensão da descentralização fiscal não é tão facilmente quantificada, e existem poucas análises comparativa da natureza centralizada das transferências.
- A descentralização do dispêndio é a parte do total de gastos efetuados pelos governos locais. A idéia é de que se os governos sub-nacionais efetuam uma parte significativa das despesas finais, eles terão um significativo pronunciamento sobre o nível e a combinação de serviços públicos proporcionados (BIRD, 1993). Uma das exigências centrais de um sistema descentralizado seria satisfeita. Porém, os governos sub-nacionais são freqüentemente incapacitados através de mandatos centrais que restringem a liberdade governamental local para estabelecer o nível e a estrutura dos orçamentos. Entre os mandatos do governo central, freqüentemente impostos à governos sub-nacionais em transição e nos países em desenvolvimento, estão:
 1. As remunerações fixadas para empregados governamentais locais;
 2. Os subsídios fixados para os serviços sociais;
 3. A aprovação de orçamento; e
 4. Padrões especificados para certos serviços.

Os mandatos são também impostos em países ocidentais industrializados e estes também limitam a autonomia dos governos locais. Mas em países em desenvolvimento e em países em transição, as restrições impostas são muito mais fortes, e os graus de liberdade no orçamento local são muito menores.

1.29 O caso típico em um país em transição é que existe uma maior descentralização das despesas do que das receitas. Pode-se dimensionar a descentralização em um país de transição tal como a Rússia da seguinte forma (Martinez-Vazquez e McNab, 1997):

- Os governos sub-nacionais são responsáveis por um-quarto do ICMS, dois-terços do Imposto de renda pessoa jurídica, todos os impostos de renda individual, e metade de todos os impostos sobre produtos industrializados. Na prática, porém, os governos sub-nacionais na Rússia podem determinar independentemente o nível de receita de imposto só para alguns impostos secundários. Não existe virtualmente nenhuma descentralização de imposto.
- Sistema de transferências intergovernamentais na Rússia concede aos governos subnacionais uma liberdade considerável já que o tamanho do conjunto das transferências é fixado em termos da arrecadação de impostos, e a maioria do dinheiro é distribuída em uma base incondicional.
- A maioria da descentralização acontece do lado da despesa do orçamento local. Existem mandatos e "normas" de despesa, mas os orçamentos podem ser aprovados localmente e existe certa de flexibilidade na escolha como na combinação das despesas do governo local.

V. b. Os Determinantes da Descentralização: Estudos empíricos

1.30 A discussão acima sobre os problemas conceituais de medir a descentralização fiscal adverte os leitores dos estudos comparativos de descentralização fiscal. Estes estudos empíricos explicam a descentralização como a participação dos governos subnacionais nos impostos totais ou nas despesas totais, normalmente os últimos. A repartição dos gastos, apesar de provavelmente o melhor índice, é falho como uma medida de descentralização por três razões:

1. Mostra a repartição das despesas finais, mas não leva em consideração os mandatos, ou as restrições impostas como condições do recebimento de transferências intergovernamentais. 5
2. Assume uma visão estática e não considera as grandes oscilações de ano a ano na autonomia local que podem ocorrer, por exemplo, da atribuição de uma nova responsabilidade, ou o fracasso de investir completamente em um programa de transferência.

3. Os dados básicos usados em análises comparativas, *Estatísticas de Finanças Públicas do FMI*, freqüentemente não incluem todas as despesas de governos locais em um país.

1.31 Colocando estas advertências à parte, muitos estudos têm comparado o nível de descentralização de despesa entre países (Bahl e Nath, 1986). Usando a repartição de despesas como a variável dependente, a partir dos dados do FMI, e normalmente empregando um modelo de regressão linear, estes estudos alcançam conclusões semelhantes, como resumido nos seguintes fatos e interpretações estilizados:

- *Países industrializados, em média, são aproximadamente duas vezes mais descentralizados que os países em desenvolvimento.* Isto poderia ser explicado em grande parte pelos aspectos de estabilização macroeconômica. Os países em desenvolvimento e de transição em média tendem a ser menos estáveis e há menos flexibilidade para atribuir significativos poderes fiscais para os governos locais. Em termos de política, quanto mais instável a economia do país, mais poderoso se torna o Ministério das Finanças, e mais centralizado é o financiamento.
- *A descentralização está diretamente relacionada ao nível de desenvolvimento econômico.* Até mesmo entre os países em desenvolvimento, um maior nível de renda per capita está associado a níveis mais altos de descentralização de despesa. Poderia-se argumentar que os governos locais ganham poder com o crescimento de renda por algumas razões: o crescimento de renda está relacionado com a urbanização e a alfabetização, ambas fortalecem a capacidade dos governos locais para fazerem mais; o crescimento de renda está possivelmente associado com a eleição de governos locais, o que conduz a uma demanda por maior autonomia; e por definição, o crescimento de renda significa que mais recursos estão disponíveis.
- *Países que são maiores e mais heterogêneos nas suas populações são mais descentralizados.* Países que são grandes em área territorial e tamanho não podem ser eficientemente gerenciados do centro. Algumas formas de descentralização são necessárias para fazer com que os negócios do governo sejam feitos. Exemplos de grandes países que adotaram sistemas descentralizados são a Rússia e a China, a Índia e o Brasil, a Nigéria e a África do Sul. Entre os países industrializados, os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e a Alemanha são exemplos. A heterogeneidade na cultura e na religião é uma outra razão por que os países descentralizam: é uma forma de permitir que as diferenças na cultura sejam refletidas na governança. A Índia é um bom exemplo nesta questão, em termos de grandes variações na religião e no idioma.
- *Países em guerra, ou ameaçados de guerra, são mais centra-*

lizados. É necessário para tais países manterem o controle sobre a mobilização de recursos e sobre o gasto destes recursos. Em tais casos, o argumento é que a proteção é a meta prioritária do governo, e que há um pequeno espaço para descentralização (ou qualquer outra política) que assuma o compromisso com esta meta.

V. c. Monitorando a Descentralização

1.32 Se a descentralização for uma parte da estratégia de desenvolvimento seguida por um país, então as metas devem ser estabelecidas e o progresso em direção a estas metas deve ser monitorado. No quadro 1, onze características de um estado descentralizado são consideradas, e são avaliadas pelos Estados Unidos, um dos países mais descentralizados do mundo.

VI. Quais são os Enfoques Básicos para a Descentralização Fiscal?

1.33 Os países não seguem o mesmo caminho para a descentralização fiscal. O que eles têm em comum é que eles começam delegando certas funções aos governos subnacionais. Às vezes esta tarefa é clara, e às vezes é bastante obscura; às vezes ela envolve grandes responsabilidades de despesa e às vezes não o faz. A diferença maior no enfoque para a descentralização, porém, vem do lado da receita. Impostos podem ser atribuídos aos governos sub-nacionais e podem ser controlados por esses governos, ou as receitas podem ser declaradas como centrais e podem ser compartilhadas com os níveis mais baixos. O primeiro chamamos de "o enfoque da atribuição de receitas" e o segundo chamamos de "o enfoque das receitas compartilhadas".

VI.a. O Enfoque da Atribuição de receitas

1.34 O enfoque da atribuição estabelece responsabilidades de gastos definidas e poderes de financiamento aos governos sub-nacionais. A idéia é definir uma esfera de financiamento que "pertença" aos governos locais, e então dar a eles autonomia significativa para organizar estes deveres e estruturar o financiamento deles.

1.35 Existem graduações no enfoque da atribuição dependendo de quanto poder seja dado aos governos locais. Por exemplo, o governo federal nos Estados Unidos concede uma autonomia significativa e responsabilidades a seus governos de estado, inclusive o poder de definir impostos sobre as principais bases tributárias. Uma ampla gama de serviços sociais e responsabilidades de infra-estrutura é atribuída aos estados.

1.36 Em países em desenvolvimento e países em transição, uma autonomia mais modesta de receita e de responsabilidades é atribuída aos governos subnacionais. Os dispêndios freqüentemente envolvem principalmente funções de administração interna para os governos locais, e poderes de

taxação local são muito mais secundários. Tipicamente, as funções envolvidas incluiriam os mercados, coleta de lixo, manutenção de ruas, recreação, proteção contra incêndio, e manutenção geral do governo. Os impostos atribuídos são normalmente uma plethora de impostos e licenças aborrecedores, e talvez um imposto de propriedade.

1.37 Alguns países em desenvolvimento e em transição transferiram funções mais importantes aos governos locais. Nestes inclui-se a educação primária, a saúde básica, as utilidades públicas e os transportes, e à nível regional, os hospitais e as universidades. Em tais casos, o poder de financiamento dado em países em desenvolvimento pode incluir alguns impostos significativos não sobre propriedade, tal como um imposto sobre folhas de pagamento, sobre patrimônios das empresas, alguma forma de um imposto de vendas, ou um imposto sobre o uso de automóvel.

1.38 O enfoque das atribuições funciona melhor quando há uma correspondência aproximada entre a responsabilidade de dispêndio e os poderes de tributação, ou seja, os serviços do governo local são financiados localmente. As transferências intergovernamentais deveriam então serem usadas para atender as necessidades relacionadas a equalização e assegurar investimentos adequados aos serviços públicos com externalidades significativas. Na prática, transferências intergovernamentais freqüentemente desempenham mais do que um simples papel no financiamento dos governos locais.

1.39 Os Estados Unidos são um bom exemplo de como o sistema de atribuições pode funcionar. A Constituição dos Estados Unidos coloca algumas restrições em operações de estados, mas do outro lado eles têm liberdade para fazer como eles desejam. Em outras palavras, a eles são atribuídas todas as funções que não violam a Constituição, e eles podem arrecadar qualquer imposto que não restrinja o comércio interestadual. Os estados impuseram a eles mesmos uma restrição de que eles não podem manipular déficits e determinar os direitos e poderes das suas unidades locais constituintes. As concessões, principalmente para externalidades e equalização, consistem aproximadamente 20 por cento das despesas dos governos locais.

VI. b. O Enfoque do Compartilhamento da Renda

1.40 Um outro enfoque da descentralização fiscal é o enfoque do compartilhamento. Neste caso, as receitas são na maioria centrais e são compartilhadas com os governos subnacionais. Tipicamente, os governos sub-nacionais têm pouco poder para escolher a alíquota de imposto ou a base de imposto. Os governos locais financiam seus serviços amplamente através das transferências intergovernamentais. Até que ponto este enfoque conduz a algum grau significativo de descentralização fiscal, depende da importância das funções de dispêndio que são dadas aos governos locais e da natureza do sistema de transferências intergovernamentais.

1.41 O compartilhamento de receita pode ser estruturado de muitas formas. Normalmente, os impostos são todos formalmente centrais e

são compartilhados por meio de um critério de derivação (origem de coleta) ou como uma transferência distribuída entre os governos locais por meio de fórmulas ou reembolso de custos. Uma outra versão é quando aos governos locais é permitido adicionar uma alíquota ao imposto central e receber esta receita.

1.42 O compartilhamento de imposto é amplamente praticado entre países em desenvolvimento e países em transição. Parece não existirem razões claras para as escolhas feitas sobre qual base de imposto compartilhar, como é indicado pelos exemplos seguintes:

- A Rússia e a China: Imposto sobre Valor Adicionado
- Colômbia: O Imposto sobre a Cerveja
- Índia: Impostos sobre produtos específicos
- A Indonésia e a República Dominicana: Imposto sobre a propriedade
- Peru: Imposto sobre Vendas
- Nigéria: Impostos sobre os Recursos naturais
- México: Imposto sobre a folha de pagamento
- Brasil e a Colômbia: Impostos sobre combustível

VI.c. O Enfoque nos Países de Transição 6

1.43 Os países de transição também têm a descentralização fiscal como parte dos seus planos de desenvolvimento. O enfoque é mais próximo ao compartilhamento do que ao de atribuições. Tipicamente, todos os impostos são centrais, e há compartilhamento dos maiores impostos em uma base de derivação. Os governos locais podem reivindicar as receitas do imposto coletado dentro dos seus limites, mas eles não podem mudar a alíquota ou base do imposto. O compartilhamento do imposto então, é realmente uma forma de transferência intergovernamental, onde o governo local tem pouco poder de expressar sua opinião sobre os impostos criados (Bahl, 1994). Ainda, isto pode constituir uma forma de descentralização fiscal porque o governo subnacional tem discricção de como poder gastar estas concessões "incondicionais".

1.44 Existe uma indicação de que os países em transição estão se orientando ao sistema de atribuição e há alguma evidência de inícios de um sistema de adição de alíquotas. Considere os seguintes exemplos:

- A China atribuiu às arrecadações de todos os impostos de renda aos governos subnacionais e também assinala com alíquotas adicionais aos impostos sobre valor adicionado para uso local. Ainda, todas as alíquotas e bases são determinadas centralizadamente. Um sistema semelhante é usado no Peru.
- A Rússia permite a seus governos regionais a opção de coletar o imposto de renda de Pessoa Jurídica a uma alíquota mais baixa ou mais alta.

1.45 Uma característica da descentralização em países de transição que não é freqüentemente encontrada em outros países é o uso de um enfoque "backdoor"¹ de autonomia do governo local. Normalmente em função do serviço da administração de imposto dividir lealdades entre o centro e os níveis locais, das empresas ainda terem laços com o governo, e do compartilhamento de imposto provê um induzimento natural para o governo local "se enganar", os governos locais freqüentemente deslocam recursos do montante a ser compartilhado. Eles fazem isto promovendo a renúncia fiscal em certos empreendimentos, passando dinheiro para fundos extra orçamentários que não fazem parte do fundo compartilhado, encorajando uma administração negligente. O resultado é uma maior retenção de rendas a nível local por este enfoque de "backdoor"¹ ao federalismo. Esta é uma grande fraqueza do enfoque do compartilhamento nos países de transição (Bahl, no prelo, e Martinez-Vazquez e McNab, 1997).*

1.46 Os países em transição são de muitas formas menos descentralizados que a maioria dos países do mundo. Entre as considerações que conduzem à menor descentralização estão as seguintes:

- Exigências de que os orçamentos locais sejam aprovados;
- Restrição à tomada de empréstimo pelos governos locais;
- Mudanças freqüentes da fórmula para distribuir transferências ou impostos compartilhados;
- Arrecadação de imposto pelo governo Central; e
- A exigência de que os governos locais se ajustem às normas de dispêndio centralizadamente definidas.

VII. Os Instrumentos de Receita para a Descentralização Fiscal 7

1.47 Uma pergunta indagada na maioria dos países que se vêem no caminho para descentralização é quais instrumentos de receita deveriam ser usados. Existem fontes de renda que são adequadas para governos locais, e fontes de renda que não são? As receitas dos governos locais deveriam ser estruturadas de um modo particular qualquer? Que fontes de renda do governo local tem sido usadas com sucesso e sem sucesso em países em desenvolvimento e países de transição?

VII. a. O Imposto sobre Valor Adicionado

1.48 O Imposto sobre Valor Adicionado é inadequado para ser usado pelos governos subnacionais. Ele deve ser um imposto do governo central. Uma razão primária para esta regra é que a administração se tomaria muito complicada se cada governo local fosse permitido fixar seus próprios padrões para transações creditáveis e não-creditáveis, e seguir seus próprios métodos da administração. Além disso, os governos locais certamen-

te tentariam organizar medidas protecionistas de salva-guardas para obter as receitas. Eles poderiam fazer isto colocando penalidades sobre as compras de fornecedores "estrangeiros".

1.49 Até mesmo se o Imposto sobre Valor Adicionado for mantido com a alíquota e base nacional, não é adequado compartilhar em uma base de derivação, isto é, um sistema por meio do qual cada governo local retém tudo ou uma partilha do que é coletado dentro de seus limites. Pois regiões ricas e áreas processadoras se beneficiariam enquanto que aqueles que exportam estariam em regiões com alíquotas zero e arrecadariam uma pequena renda líquida (McLure, 1994). A China e a Rússia compartilham o Imposto sobre Valor Adicionado entre os governos centrais e provincianos em uma base de derivação, mas os problemas são mitigados porque em ambos os países o imposto é arrecadado centralmente, e na China, pelo menos, os créditos do imposto que incidira sobre os produtos exportados. Mesmo assim, as políticas protecionistas surgiram em algumas províncias chinesas.

1.50 Um modo mais apropriado para canalizar as receitas advindas do Imposto sobre Valor Adicionado aos estados é determinar um compartilhamento do imposto com um fundo comum para redistribuição. Este fundo seria alocado entre as unidades por meio de uma fórmula base, o imposto seria administrado e seria arrecadado pelo governo central e não haveria nenhum incentivo para ajustes a nível estatal.

1.51 Nem todos os países obedecem estas regras. O Imposto sobre Valor Adicionado é usado pelos governos de estado no Brasil, e em muitos dos países em transição. Na Rússia, 25 por cento do ICMS é compartilhado entre os governos regionais em uma base de derivação, e o compartilhamento na China é o mesmo. Um problema particular que surge nestes países é que quando a alíquota e a estrutura básica do ICMS são ajustadas pelos propósitos da indústria nacional ou política de estabilização, os governos locais estão em risco e as rendas deles podem flutuar amplamente. Porém, o sistema brasileiro de permitir que o Imposto sobre Valor Adicionado seja um imposto local conduziu a problemas administrativos e distorções econômicas que sublinham a sabedoria convencional pela qual este imposto é melhor arrecadado como um imposto central (Ter-Minassian, 1997).

VII. b. Impostos sobre Comercializações Internacionais.

1.52 Há uma pouca discordância mas os impostos em comércio internacional deveriam ser nomeados ao governo central (McLure, 1994, 1998,; Musgrave, 1983). Não deveriam ser permitidos aos governos locais fixar tarifas ou alíquotas de imposto de exportação ou decidir o que isentar, por razões óbvias. Compartilhando em uma base de derivação seria igualmente impróprio, porque as rendas proviriam para as cidades do porto. Há alguns exemplos no mundo de que os governos locais têm uma reivindica-

ção baseada na derivação em rendas de impostos de comércio internacionais. A produção de bens para exportação e o consumo de bens importados é uma outra questão, e pode ser alcançado por governos sub-nacionais de outros modos.

VII. c. Imposto de Renda Pessoa Jurídica

1.53 O Imposto de Renda Pessoa Jurídica pode ser usado pelos governos sub-nacionais, e é de fato usado por 41 dos 50 estados norte-americanos. Porém, este imposto fracassa em todos os testes de um imposto local bom: impõe um alto custo de complacência, faz com que as firmas adotem práticas ineficientes para evitarem taxaço e oferece a oportunidade para um estado exportar sua carga tributária para os donos de capitais (não-beneficiários), trabalhadores e residentes em outros estados.

1.54 O uso de um Imposto de Renda Pessoa Jurídica sub-nacional requer o uso de uma fórmula para alocar lucros taxáveis entre as províncias onde a empresa opera. Isto introduz enormes custos administrativos e se os estados têm taxas de impostos diferentes, ele abre a porta para transferir os lucros para reduzir o imposto. Em muitos países em desenvolvimento e em transição, os problemas de distribuição não surgiram ainda porque os empreendimentos tendem a operar em uma única província. A Rússia, a China e os países europeus orientais são exemplos. Mas como as operações de muitas províncias começam a emergir, a prática de separar a contabilidade por cada localidade de empreendimento já não será possível, e as complexidades que atrapalham o imposto de renda pessoa jurídica provincial ficarão aparentes (Baffi, 1994).

1.55 Existem outros problemas com o imposto de renda pessoa jurídica como uma fonte de renda do governo local. É um imposto muito cíclico em que as rendas sobem e caem com o ciclo dos negócios. Como os governos locais freqüentemente provêem serviços essenciais e não podem controlar os déficits, eles não podem ser dependentes de um fluxo de renda incerto. Uma outra característica negativa é um custo de cumprimento e de administração altos. Finalmente a maioria dos países em desenvolvimento e países em transição acharam administrativamente difícil de estender o imposto de renda pessoa jurídica a empresas pequenas. Particularmente nas economias de transição, onde este é o setor que cresce mais rápido da economia.

1.56 As economias em transição confiam no imposto de renda de pessoa jurídica para financiar os serviços do governo subnacional. Isto mantém uma tradição nestes países de arrecadar a maioria dos impostos diretamente das empresas. Porém, um problema particularmente aborrecedor com a renda do Imposto de Renda Pessoa Jurídica nas economias em transição é que a política de imposto e a política industrial estão bem interligadas. O governo central muda freqüentemente as regras de imposto com propósitos de estimular investimentos ou promover uma indústria em particular ou esfriar um certo tipo de investimento ou privatizar, e estas mudanças de política têm potencialmente implicações importantes para as rendas que sustentam aos governos subnacionais. Na China, por exemplo,

todas as rendas do Imposto de Renda Pessoa Jurídica são local, mas a base de imposto e a alíquota são, exclusivamente determinadas pelo governo central que não possui nenhum risco de receita.

VII.d. O Imposto de Renda Individual

1.57 O imposto de renda individual cumpre a maioria dos testes para um bom imposto de governo subnacional. Primeiro, pode ser relativamente fácil para administrar, especialmente se ele incidir sobre a folha de pagamento. Segundo ele pode ser agregado a bases de impostos da renda do governo central. A maioria dos estados americanos escolhe a definição federal de renda bruta, e há cooperação entre os dois níveis de governo na administração do imposto. Os governos locais na Dinamarca, Suécia, Noruega, Finlândia e Islândia adicionam alíquotas sobre a base de imposto da renda do governo central.⁸ Terceiro, o imposto de renda individual é baseado no residente e então os encargos diretos podem voltar para a jurisdição arrecadadora, isto é, há uma correspondência entre onde o imposto é liquidado, e onde os benefícios do serviços públicos financiados por estes impostos são recebidos. Quarto, pode render uma quantia significativa de receita. Finalmente, é mais estável em rendimento que o imposto de renda pessoa jurídica.

1.58 Nem todos concordam com a conclusão de que o imposto de renda individual é uma fonte de renda para governos locais. As críticas, freqüentemente levantadas estão a seguir.

- A distribuição de renda é uma responsabilidade central e não local, e então este instrumento de imposto deveria permanecer no governo central. Os governos locais podem escolher as estruturas de alíquota de imposto que compensarão algumas das intenções de progressividade do centro. Alguns antigos países de coligação política oriental superaram este problema tendo uma alíquota uniforme e uma estrutura básica que estão determinadas centralizadamente, mas as rendas são compartilhadas com os governos locais.
- imposto de renda individual é um instrumento efetivo da política de estabilização, isto é, pode ser cortado em tempos de recessão para estimular atividade econômica, etc.. Os governos locais são notórios por ter se comportado de um modo contra-cíclico para cobrir déficits, e o uso do imposto de renda individual pode comprometer políticas do governo central. Isto criou problemas nos Estados Unidos onde o estado e os governos locais regularmente aumentam as alíquotas de imposto durante os períodos de contração econômica.
- Nem sempre há uma correspondência perfeita entre onde se paga impostos e onde se recebe os benefícios públicos. Nos Estados Unidos, trabalhadores do centro da cidade freqüentemente residem em outra jurisdição de taxaço. Para compensar isto, as cidades dos Estados Unidos têm

freqüentemente um imposto de renda local para ambos trabalhadores e residentes. Na Rússia, o imposto de renda individual é arrecadado 100 por cento pelo governo da área do emprego e nenhum para o da área de residência. Como a mobilidade do operário aumenta e a moradia se torna mais acessível, estes fatores originarão um problema significativo em relação ao compartilhamento do imposto de renda individual na Rússia.

- Existem grandes problemas administrativos com os autônomos. Nos países em transição o imposto é arrecadado normalmente pelas empresas e pequenos negócios não são facilmente identificados e examinados. A maioria dos países em desenvolvimento e países em transição são forçados a viver com exclusões da base de imposto, o que cria uma perda de renda e uma fonte significativa de injustiça na taxação. Nos países em transição, decisões centrais sobre níveis salariais e outras limitações na remuneração dos empregados podem comprometer o rendimento do imposto de renda individual.

VII.e. Imposto seletivos sobre produtos

1.59 Os governos subnacionais se beneficiam da arrecadação de impostos seletivos na maioria dos países em transição. Nos países da antiga União soviética, e na Europa Oriental, os governos subnacionais freqüentemente compartilham das receitas de impostos sobre a produção de certos bens, como bebida alcoólica. A distribuição de renda é feita com base na origem de arrecadação. Na maioria dos países em desenvolvimento, o imposto sobre bebida alcoólica, cerveja, cigarros e petróleo pertence ao governo central.

1.60 O imposto seletivo é uma arrecadação apropriada para governos locais, ou um imposto apropriado para derivação baseada no compartilhamento da renda? Se o imposto seletivo for arrecadado em uma firma com poder de monopólio, falha o teste de correspondência – os encargos diretos dos impostos e os benefícios de dispêndios não permanecem dentro dos limites locais. Caso contrário, pareceria apropriado para o governo local arrecadar o imposto seletivo para recuperar custos de "moradia" destas indústrias, e cobrir custos dos serviços públicos locais.

118

VII.f. Imposto sobre as Vendas a varejo

1.61 A taxa uniforme do imposto *ad valorem* nas vendas a varejo comumente usadas pelo estado e governo local nos Estados Unidos, também cumprem os testes de um bom imposto local. O encargo direto na maioria cai na jurisdição de taxação (a maioria das compras das empresas são isentas), e a administração é relativamente direta. O rendimento de renda é bastante significativo. Em 1992, o imposto sobre as vendas do varejo contaram com 14

por cento de toda a receita de estados e municípios nos Estados Unidos (ACIR, 1994). A elasticidade do imposto sobre vendas está próxima da unidade, isto é, rendas crescem aproximadamente em proporção à renda pessoal.

1.62 Mas há problemas com o imposto sobre vendas a varejo como uma fonte de renda do governo local especialmente em países de transição e em países em desenvolvimento. O problema mais importante é a administração. Onde há uma proliferação de lojas pequenas cujos livros contábeis estão irregulares e onde não há um caixa registradora moderna, a arrecadação e a auditoria se tornam difíceis. Segundo, a cobertura do imposto de vendas a varejo é estreita. Nos Estados Unidos, por exemplo, não é taxado a maioria dos serviços. Isto ocorre por causa das dificuldades de localizar transações interestaduais, as dificuldades de separar as compras de insumos das compras individuais e de aspectos políticos. Isto conduz a uma erosão da base de imposto e uma iniquidade horizontal como se considera o tratamento daqueles com padrões de consumo diferentes.

VII.g. Impostos sobre Veículos Automotores 9

1.63 A propriedade e uso de veículo de motor representam uma excelente mas muito negligenciada base de imposto para governos urbanos em países em desenvolvimento. O número de automóveis de uma cidade cresce freqüentemente, mais rapidamente que a sua população, a propriedade de um automóvel e o uso estão facilmente sujeitos a imposto, e é provável que o encargo direto de impostos sobre automóveis caia sobre as pessoas com rendas mais altas. A condição para o maior uso de tais impostos é forte: além das possibilidades de se produzir receita, o número crescente de automóveis exige mais dispêndios para manter as estradas e impõe os custos de congestão e poluição no ambiente urbano.

1.64 Há muitos modos diferentes para taxar a propriedade do automóvel e o uso deste, e cada um destes instrumentos de taxa têm vantagens e desvantagens se usados por governos locais.

- Para a eficiência econômica, as *taxas de licenciamento, para áreas restritas e tarifas e impostos de estacionamento* são os mais visados, porque eles podem ser projetados para aproximar o excesso do custo social sobre o custo privado do uso de ruas congestionadas sem restringir o uso de ruas descongestionadas.
- Para a equidade, é provável que todas as formas de taxaço sobre automóveis melhorem a distribuição de renda, e a maioria é justa no sentido de uma equidade horizontal.
- Para o desempenho da receita, os *impostos locais sobre o combustível e os impostos sobre licenças irrestritas* podem ter uma boa performance em termos de receita, sustentação e estabilidade. *Taxas sobre vendas de automóveis e transferências* são provavelmente menos efetivas em termos de receitas

por causa da base de imposto mais estreita e a maior probabilidade de variações na base de ano-a-ano. As *taxas sobre congestionamento (congestion levels)* também tendem a ter uma base de renda relativamente estreita e são freqüentemente caras para administrar.

- Quanto a facilidade de administração, os *impostos sobre os combustíveis* são provavelmente mais facilmente controlados, considerando que seja provável que as *taxas de congestionamento* sejam muito problemáticas.
- A necessidade de uma coordenação com o governo de nível mais alto é provável ser um elemento importante na habilidade do governo local para os impor. Por esta razão, o *combustível e os impostos sobre vendas* são os candidatos mais fracos, desde que a sobreposição com a autoridade de taxaço estadual ou nacional seja provavelmente significativa. Em contraste, os *impostos sobre licenças e encargos de congestão* na maioria das cidades provavelmente podem ser o imposto sem uma interferência séria de governos de níveis mais altos.
- A aceitabilidade política é uma restrição crucial sobre os impostos locais. O diferencial de impostos sobre combustíveis pode ser relativamente fácil de impor porque ele tende a ser embutido no preço de venda do combustível. É provável que os pedágios sejam aceitáveis desde que eles afetem relativamente alguns contribuintes e sejam claramente despertados na mentalidade do público os benefícios derivados do uso da estrada. Do outro lado do espectro estão os impostos de licenças restritas e as altas taxas de estacionamento.

VII.h. Imposto sobre a Terra e a Propriedade

1.65 O imposto sobre a propriedade residencial é talvez o imposto local ideal. É uma forma não muito gentil de cobrar um benefício porque os proprietários da terra são os beneficiários primários da maioria dos serviços locais. É o melhor imposto para ser administrado por governos locais pois estes possuem uma identificação de cada parcela de terra, uma identificação de cada nova melhoria e uma identificação das mudanças na propriedade. Em resumo, ele requer uma familiaridade com a área local. Claramente a localização de tais mudanças está bem além do alcance do governo central.

1.66 O imposto de propriedade foi responsável por 18 por cento de toda a receita dos estados e municípios nos Estados Unidos em 1992, e 30 por cento das receitas dos governos locais no mesmo ano (ACIR, 1994). Poucos países concentram este grau de uso do imposto de propriedade. E há boas razões para isto. A administração do imposto é difícil, especialmente nos países em transição onde a identificação da posse da propriedade é difícil. Além disso, há um grande problema com a avaliação da propriedade, especialmente onde a base de imposto é definida de modo a incluir melhorias.

Finalmente, muitos, se não a maioria dos governos, não desejam impor o imposto de propriedade pela apropriação de terra. O resultado é que o rendimento do imposto de propriedade é raramente maior do que um por cento das rendas nacionais totais.

VII.i. Taxas de uso

1.67 Os governos locais deveriam contar com taxas sobre os benefícios ou sobre o uso. Encargos sobre os serviços localmente providos são eficientes e eles são administrados com relativa facilidade. As rendas podem ser significativas. Nos Estados Unidos, as taxas de uso foram considerados aproximadamente 14 por cento das rendas do total do estado e do governo local em 1992 (ACIR, 1994).

1.68 O problema com as taxas de uso em países de transição e em países em desenvolvimento é que os serviços essenciais onde o potencial dos encargos sobre os usuários é maior são freqüentemente providos a taxas subsidiadas. Na China e na Rússia, o trânsito público, as utilidades públicas e a moradia não estão se auto-sustentando e de fato fazem parte da política de salário nacional. O mesmo é verdade na maioria dos países em desenvolvimento onde a baixa renda da população é significativa e onde a disposição a cobrar (e a política) são os principais problemas. Bird (1993, pág. 212) nota que "O potencial das taxas de uso como meio de financiar o governo local é mais um potencial que uma realidade".

VII.j. Os Negócios dos Governos Locais

1.69 Muitos países em transição ainda usam os empreendimentos comerciais como uma fonte de elevação de renda para os governos sub-nacionais. Isto não se coaduna com nenhum dos testes de um bom imposto local. O encargo indireto do imposto está desvinculado de onde os benefícios de despesa são recebidos, o governo compete (injustamente) com o setor privado ao qual falta assim um espírito empreendedor e a administração se torna difícil quando o governo é o dono e o regulador.

VIII. Transferências Intergovernamentais

1.70 Em muitos países em desenvolvimento e nos países em transição, é dado aos governos sub-nacionais um poder relativamente pequeno de taxaço. A fonte principal de renda do governo local nestes países é a de transferências intergovernamentais. Neste caso, os governos locais não podem fixar a alíquota de imposto ou definir a base de imposto para a maioria das arrecadações, então, eles têm pouco controle sobre o nível total de receitas disponíveis. Porém, os sistemas de transferências intergovernamentais podem ser descentralizados em graus variados:

- garantindo aos governos locais um fluxo adequado de receitas;

- proporcionando aos governos locais algum grau de certeza no fluxo de receita de forma que um planejamento fiscal mais eficiente seja possível;
- provendo aos governos locais transferências que não venham "carimbadas", por exemplo, dando concessões incondicionais em lugar de concessões condicionais.

1.71 Para avaliar o grau de centralização do fundo a ser redistribuído, pode-se pensar em duas dimensões de um sistema de transferência: o método de determinar o tamanho total do fundo e o método de alocação dos capitais entre as unidades elegíveis.¹⁰

1.72 O tamanho do fundo de transferências poderia ser determinado em um dos três modos: (a) como uma partilha de um imposto nacional, (b) ad hoc, e (c) em uma base de reembolso de custo. O primeiro tem o potencial para ser o mais se ele puder garantir ao governo local um fluxo de renda significativo (assumindo que o centro não muda as regras para a distribuição). As outras duas formas de determinar o fundo são mais centralizadas. O método ad hoc deixa o governo central determinar quanto será alocado aos governos locais em qualquer dado ano. Então, os governos locais não terão um "direito" e o tamanho dos seus orçamentos será visto pelos eleitores locais como estando além do controle de representantes localmente eleitos. O enfoque de reembolso de custo será igualmente centralizando, porque permite ao governo central fixar padrões para serviços localmente prestados e direcionar investimento para esses serviços onde as prioridades nacionais são maiores.

1.73 A distribuição do fundo entre os governos locais também pode estar mais ou menos centralizada, dependendo de que método é usado.

- Se a alocação é por um método de derivação, existe descentralização. Os governos locais podem reter uma porção do que é arrecadado dentro dos seus limites os capitais estão disponíveis aos governos locais sem condições ou reservas. As quantias a serem recebidas podem ser previstas com mais ou menos certeza.
- A alocação através de fórmula também é consistente com a descentralização fiscal. Há algum grau de certeza na porção que vai para cada governo local e se o fundo é alocado em uma forma consistente ao longo do tempo, há alguma possibilidade de fazer uma previsão confiável de rendas que irão aos governos locais.
- A alocação por um método de reembolso de custo é centralizada porque permite ao governo central anular prioridades locais e forçar padrões de serviço aos governos locais como uma condição de recebimento dos fundos.
- A alocação ad hoc tende a ser centralizada. O governo central decide a cada ano quanto será dado a cada governo local, mas o processo de decisão não é sistemático e o método de alocação pode mudar a cada ano. É muito difícil para os governos locais planejarem

efetivamente um determinado tamanho do orçamento.

1.74 As fórmulas de alocações também podem estar mais ou menos centralizadas. Uma fórmula é mais descentralizada se ela for transparente e se o governo local entende completamente como sua partilha é determinada.

1.75 Os sistemas de transferências intergovernamentais nos países em transição tendem a seguir um padrão de impostos compartilhados baseados na derivação e transferências ad hoc. O primeiro é um sistema mais descentralizado de transferências, mas o último é mais centralizado. Porém, os países em desenvolvimento usam freqüentemente as transferências onde o fundo é determinado ad hoc ou com impostos compartilhados e as alocações normalmente são por fórmula ou ad hoc. É muito difícil de descrever um padrão consistente em países em desenvolvimento.

IX. Regras para Seguir nas Finanças de Governos Descentralizados.

Regra #1 Relações Fiscais Intergovernamentais são um sistema e todos os pedaços têm que se ajustar mutuamente. O sistema que qualquer país projetar tem que levar em conta, de algum modo consistente, o seguinte:

- a atribuição de taxar e o poder e a responsabilidade pelo gasto;
- a autonomia do governo local de fixar alíquotas, determinar a base de impostos e fixar orçamentos;
- o em que os conselhos locais são popularmente eleitos, e o grau pelo qual os conselhos locais designam e dispensam o responsável pela operação local;
- se o número e os salários de empregados dos governos locais são determinados pelo governo local ou o governo central;
- se, e como, os governos locais poderão obter empréstimos; e
- a estrutura das transferências intergovernamental.

Se um sistema intergovernamental é projetado sem considerar todas as partes, é provável que não realize os objetivos que o governo estabeleceu para este.

Regra #2 Primeiro, fixar as atribuições de dispêndios, e então nomear rendas em quantias que corresponderão às necessidades de dispêndio

A ordem é importante. Se o início se dá pelo lado da receita, a dimensão vertical da distribuição de receita nunca é endereçada aos gastos e a atribuição de despesas se toma um processo de "corte de gastos" todas as vezes que o sistema tributário ou o sistema de compartilhamento de receita for mudado. Esta é uma política pública ruim pois existe a necessidade de haver estabilidade e continuidade nos orçamentos dos governos locais. Casos recentes de instabilidade em países em transição

são a atribuição e a reatribuição de despesas de capital, de serviços sociais.

Regra #3 Começar uma descentralização fiscal com uma forte habilidade central para monitorar o processo

A maioria dos países em desenvolvimento e países de transição, não importando quão vigorosos sejam seus programas de reforma dos governos locais, estarão centralizados por muito tempo. As considerações macroeconômicas por si só garantem este resultado. O fortalecimento de finanças do governo local precisará ser conduzido e regulado por um governo central forte. Paradoxalmente, o primeiro passo em uma descentralização efetiva pode ser desenvolver uma habilidade central forte para conduzir e monitorar a descentralização fiscal.

Regra #4 Um sistema não ajustará os setores urbanos e rurais.

A maioria dos países em desenvolvimento e países em transição são caracterizados por grandes disparidades em renda e riqueza entre as suas regiões. Enquanto que as regiões mais urbanizadas podem absorver funções e financiar, as áreas rurais normalmente não podem. O programa de descentralização tem que reconhecer estas disparidades de capacidade oferecendo um programa de "duas-vias" para áreas rurais e urbanas. Muitos países em desenvolvimento e industrializados diferenciam entre a área rural e urbana em termos do grau de autonomia fiscal oferecido.

Regra #5 A responsabilidade para os representantes locais requer autonomia fiscal local significativa

Com o objetivo de capturar os benefícios da descentralização fiscal, deve haver autonomia local significativa e deve ser dada em ambos os lados – taxação e dispêndio. Se os governos locais não têm o poder para fixar a alíquota de imposto, então os seus funcionários não podem ser totalmente responsabilizados pelos eleitores pela qualidade dos serviços públicos ofertados. Também é necessário que os conselhos locais sejam eleitos e que os responsáveis pelas localidades sejam designados pelo conselho local. Caso contrário não será responsabilizada a votação da população local, e os ganhos de eficiência da descentralização serão perdidos.

Regra #6 O governo central tem que honrar o seu compromisso para com a descentralização seguindo as regras

O sucesso dos programas de descentralização fiscal depende da habilidade dos governos locais em cumprir o que eles prometeram aos eleitores. Se os governos centrais violarem o contrato (não financiando transferências prometidas, fazendo mudanças de última hora em assuntos específicos na fórmula

de transferência, abolindo impostos locais, delegando novas responsabilidades de dispêndio aos governos locais, etc.), funcionários governamentais locais podem usar isto como desculpa junto ao eleitorado local. A força motriz por trás da descentralização próspera terá sido perdida.

Regra #7 Mantê-la simples. A precisão na administração tributária e na distribuição de transferências não é provavelmente possível na maioria dos casos

Os governos locais precisam ficar longe de fórmulas complicadas na distribuição de transferências, em grande parte porque tais fórmulas não podem ser mantidas com os dados existentes, e não podem ser implementadas com o pessoal existente. Igualmente, provisões especiais de imposto local – taxas diferenciais e isenções para afetar a alocação de recursos – deveriam ser evitadas porque é improvável que os governos locais sejam capazes de administrar isto efetivamente.

Regra #8 As transferências e o compartilhamento de impostos têm que representar um papel importante em quase todo sistema fiscal descentralizado tanto um país em desenvolvimento como no país em transição

Deveria ser reconhecido que a existência do imposto sobre valor adicionado significa que existe muito menos campo para a atribuição de rendas aos governos locais. O imposto sobre valor adicionado não é adequado como uma fonte de renda governamental local, ou como um imposto compartilhado em uma base de derivação. Isto sugere que as transferências alocadas em uma base diferente de derivação representarão um papel crescente nas estruturas fiscais intergovernamentais em muitos países. O imposto de renda individual tem muitas características que o tornam adequado como um imposto governamental local. Outras boas possibilidades para os impostos locais são o imposto sobre a propriedade, impostos sobre veículos de motor, e taxas de uso.

Regra #9 Existe uma dimensão intraprovincial para as relações fiscais intergovernamentais e isto deveria ser levado em consideração ao planejar o sistema

Se o governo central se preocupa somente com a distribuição de recursos entre as províncias, ele pode perder a remessa mais importante de como são distribuídos os recursos entre os governos locais ricos e pobres dentro da província. Por várias vezes, as disparidades em renda e riqueza dentro de uma província são muito maiores que essas entre as províncias.

Regra #10 Impor uma grande restrição orçamentaria

Os governos locais têm que perceber que os seus níveis de

dispêndio estão limitados por uma combinação de impostos locais e um sistema transparente de transferências intergovernamentais. O governo central deve garantir um balanço "vertical" adequado, mas não deve mostrar uma vontade de prover recursos externos para os perdulários.

Regra #11 Reconhecer que os sistemas intergovernamentais estão sempre em transição, e planejá-los

Entre as razões da instabilidade em sistemas de federalismo estão:

- Mudanças no regionalis poder econômico regional com o passar do tempo. 20 anos atrás quando o sistema federal dos Estados Unidos estava passando por uma reforma, não se imaginava que havia uma possibilidade da Flórida e do Texas estarem em terceiro e o quarto lugares como os maiores estados em extensão em 1990, e que fórmulas de transferências teriam que refletir este novo poder;
- As províncias ricas em minerais da Rússia tem um novo poder econômico, e isto moldou em parte o federalismo emergente naquele país;
- As diferenças étnicas assumem uma maior importância, tanto por causa da mudança de poder político quanto por causa do desassossego civil;
- Os políticos mudam e trazem visões novas com eles. Por exemplo, a reforma econômica da China começada em 1983 teve profundas implicações para o sistema de relações fiscais entre os governos centrais e os locais, movendo o poder fiscal para o mais baixo nível. A recente reforma de 1994 retomou o equilíbrio para o centro. Semelhantemente, quase todo presidente novo nos Estados Unidos nas últimas três décadas introduziu um "novo federalismo";

O que pode um país fazer para se proteger contra os rompimentos causados por estas circunstâncias? Como ter certeza de que os governos locais planejarão eficazmente o gasto do dinheiro advindo dos impostos? Uma possibilidade é a de montar comissões, como na Índia e na Austrália, para periodicamente revisar o sistema intergovernamental. Uma outra medida é a de implantar um sistema de dados que capacitará uma cuidadosa localização do desempenho fiscal dos governos sub-nacionais e a avaliação do impacto das mudanças no sistema federal nestes governos.

Quadro I
Exigências para uma Descentralização Efetiva

Indicador de Desempenho	Situação nos Estados Unidos
Conselho Local eleito	Eleições populares
chefes localmente designados	Chefes provincianos e funcionários do governo local são designados pelo corpo local eleito
Orçamento local aprovado	Orçamentos do governo local não requerem aprovação de nenhum governo de nível mais alto
Ausência de mandatos em considerações aos empregos do governo local e salários	Salários são localmente determinados
Governos locais podem exercer controle no nível de algumas fontes de renda	Governos do estado podem arrecadar os impostos a qualquer base, a qualquer alíquota, desde que eles não interfiram com o comércio interestadual. Governos locais podem arrecadar impostos de acordo com regras contidas em constituições estatais
Governos locais têm alguma autonomia para obter empréstimo	Governos estaduais podem obter empréstimo diretamente do mercado. Governos locais podem obter empréstimo diretamente do mercado, mas algumas restrições são colocadas pelos estados
O sistema de concessão é transparente e os governos sub-nacionais o compreendem	A quantia total de concessões federais para os estados é decidida através do Congresso em uma base ad hoc. Algumas concessões são distribuídas entre estados através de fórmula, e algumas são distribuídas ad hoc. As transferências do estado para os governos locais variam amplamente, de estado para estado. O Governo Federal não impõe um mandato para aprovar as transferências para governos locais, mas especifica algumas regras nos programas contra a de pobreza
A atribuição de gastos é clara	A atribuição de despesa está relativamente clara para o estado e para os municípios
Governos locais têm capacidade de arrecadar impostos e ofertar serviços eficazmente	Governos locais têm capacidade de ofertar os serviços efetivamente e arrecadar os impostos
Governos locais mantêm livros contábeis adequados	A habilidade profissional e técnica do pessoal em muitas autoridades locais está no nível ou acima do nível necessário para produzir contas precisas e significantes
O Governo central tem a habilidade de monitorar o progresso da descentralização fiscal efetiva	O governo federal tem relativamente pouco interesse em monitorar o desempenho fiscal do estado e os governos locais. Há um censo nos governos, a cada cinco anos, no qual se relata a posição fiscal de todo o estado e dos governos locais, mas isto é principalmente usado para propósitos de pesquisa

Notas

*Texto traduzido do Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais e de Gerenciamento Financeiro.

† backdoor: sin, fundo de quintal, porta dos fundos

DESCENTRALIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: BENEFÍCIOS, ARMADILHAS E REQUISITOS*

Amaury Patrick Gremaud
Professor do Departamento de Economia da Universidade de
São Paulo – Campus de Ribeirão Preto

Na maior parte da América latina e nos chamados países em transição, pode-se acompanhar um processo de descentralização atualmente ainda em curso¹. Esta descentralização apesar de ter por motivação elementos políticos associados ao processo de redemocratização em curso, pode gerar uma série de benefícios. Por outro lado existem algumas armadilhas a serem evitadas e principalmente faz-se necessário que alguns requisitos sejam cumpridos tendo em vista o efetivo alcance dos benefícios esperados.

1. Descentralização: algumas definições introdutórias

1. É importante estabelecer uma definição clara e não confundir **descentralização** com aquilo que poderíamos chamar de **desconcentração**. Nesta última encontra-se os processos onde criam-se corpos administrativos “subnacionais”, ou mesmo utilizam-se os níveis governamentais regionais ou municipais para implementar, nas diferentes localidades, políticas definidas e financiadas nacionalmente. Nestes casos, existe em geral a simples transferência da execução de parte das atribuições para unidades afastadas territorialmente das agências centrais responsáveis pelas principais decisões referentes a um serviço público.
2. O ponto central aqui é que, neste processo de desconcentração, as instâncias regionais e locais funcionam como agências (escritórios) regionais do governo central e não tem qualquer autonomia decisória sobre as medidas a serem implementadas e nem responsabilidade política de conseguir recursos para financia-las. Estes elementos, porém, são essenciais quando definimos um processo de descentralização.
3. A descentralização implica em alguma autonomia dos governos regionais e locais nas decisões de gasto e de arrecadação, de modo a conferir-lhes alguma responsabilidade perante os cidadãos daquelas circunscrições. Estes recebem os benefícios implícitos nos gastos mas também são os financiadores de pelo menos parte destes gastos.
4. Esta autonomia nas questões fiscais faz com que pelo menos parte do tamanho global dos orçamentos “subnacionais” e de suas partições entre as diferentes possibilidades de gastos sejam definidas localmente ou regionalmente. Assim a simples **delegação de responsabilidades** na gestão de determinados serviços públicos não implica numa efetiva descentralização fiscal se os recursos continuarem a serem controlados pelas esferas federais.
5. A rigor, a descentralização incorpora um conjunto de pelo

menos três aspectos:

- a) administrativos – com a passagem da responsabilidade de gerência na provisão de determinados serviços públicos e de gestão de políticas;
- b) fiscal – com a passagem de pelo menos parte da responsabilidade na obtenção de recursos necessários ao financiamento das políticas; e
- c) política – com a autonomização decisória não apenas quanto à forma de promover a política, mas na própria escolha entre diferentes serviços a serem ofertados e sua estrutura de financiamento.

6. Dentro deste quadro, podemos estabelecer que uma efetiva descentralização implica em:

- i) Transferência de funções a serem exercidas por níveis subnacionais;
- ii) Autonomia na provisão dos serviços: ausência de mandatos e imposições sobre os componentes e tipos de gastos;
- iii) Autonomia tributária: definição de um volume significativo de fontes tributária sob responsabilidade dos níveis inferiores de governo com autonomia tributária, isto é, liberdade de definir alíquotas e bases;
- iv) Certa liberdade para endividamento;
- v) Transferências definidas *a priori* por fórmulas e não vinculadas;
- vi) Liberdade política: definições próprias quanto à forma pelas quais as vontades coletivas são apropriadas. (eleições livres, etc.)

7. O quanto de autonomia deve ser concedido às esferas “subnacionais” não é uma questão de fácil solução, na verdade existem vantagens ou motivos para se promover a descentralização assim como existem outras razões que justificam uma centralização maior ou uma autonomia menor dos níveis regionais e locais de governo².

8. Algum grau de federalismo existe em praticamente todos os países. Raros são os países completamente unitários, ou seja, onde só existe um nível soberano de governo no qual todas as decisões são tomadas. Na maioria dos países existe pelo menos dois níveis de governo (incluindo os governos locais, as municipalidades –, além do governo central) com algum grau de autonomia na tomada de decisões. Por outro lado também raras são as experiências históricas onde os diferentes níveis de governo tem completa independência ou total autonomia, sem que algum deles tenha algum tipo de controle sobre o outro. Isto configuraria os estados puramente federalistas, também denominados confederados puros. Apesar da maioria dos países ter dois ou mais níveis de governo (incluindo-se um ou mais níveis regionais – in-

intermediários entre o governo local e o central – que podem receber diferentes denominações como, por exemplo, estados, cantões, províncias, regiões, etc.), estes níveis estão constituídos hierarquicamente (central – provincial – local) e, parte, das decisões dos níveis inferiores (provincial e local) é dependente de regras impostas pelos níveis superiores.

9. A resposta que é dada em cada país e em cada momento do tempo às questões acima levantadas refletem elementos que vão além de meras considerações de ordem teóricas. A formação histórica do país, assim como questões sócio-políticas parecem explicar parte importante das definições acerca dos diferentes federalismos ao redor do mundo e ao longo do tempo. Mesmo porque as considerações teóricas se constituem apenas em princípios gerais e não em regras prontas perfeitamente estabelecidas e de recomendação prática clara³.

10. A questão do federalismo é abordada a partir de pontos de vistas diferentes dependendo do país. Alguns como os Estados Unidos, a Suíça, a Alemanha se formaram historicamente a partir de estruturas descentralizadas que acabaram por se unir, de modo que um dos problemas iniciais na formação destes países era justamente a de unir regiões politicamente e administrativamente separadas. Outros como grande parte dos países latino americanos possuem um forte histórico de centralização, contra o qual se batem os defensores da descentralização⁴.

II. O atual estágio da descentralização latino-americana

11. A grande maioria dos países latino americanos podem ser considerados historicamente como países unitários, com alta porcentagem de recursos nas mãos do governo federal e as transferências para as esferas subnacionais são feitas na base de condicionalidades, impedindo qualquer grau maior de autonomia destes níveis. A maior parte destes países (como Colômbia, Chile, Peru, Equador e vários da América Central) iniciou ou está no meio de uma transição para uma organização mais descentralizada. Porém ainda não estando claramente definidas

Quadro 1

Descentralização fiscal: países latino americanos selecionados				
Países	Participação dos governos subnacionais			
	no total de gastos		no total de receita tributária	
	1990	1997	1990	1997
Argentina	46,3	43,9	38,2	41,1
Bolívia	17,7	36,3	15,1	19,1
Brasil	35,3	36,5	30,9	31,3
Chile	7,2	8,5	6,4	7,0
Costa Rica	3,0	2,8	2,3	2,3
República Dominicana	1,6	2,6	0,5	0,2
Guatemala	10,1	10,3	1,3	1,7
México	17,8	26,1	19,0	20,6
Nicarágua	3,5	9,6	2,5	8,3
Paraguai	1,9	2,6	0,8	2,0
Peru	9,8	24,4	1,2	2,1

Fonte: World Bank, World Development Report 1999 - 2000

as regras deste processo nem mesmo os alvos a serem atingidos (Aghón, 1995).

12. Pelo quadro 1 acima podemos perceber as diferenças quanto ao grau de descentralização medido pela participação das receitas ou dos gastos dos níveis subnacionais de governo sobre o total. Neste quadro pode-se também observar que em praticamente todos os países selecionados houve aumento do grau de descentralização medido por estes parâmetros.

13. Mesmo os países federativos, como Argentina, Brasil, México, Venezuela, apesar de existir a presença de diferentes níveis hierárquicos pretensamente com alguma autonomia, foram objeto historicamente de forte processo de centralização, mesmo no século XX, fazendo com que alguns deles se parecessem na prática com os Estados unitários⁵. Mesmo assim em geral estes países apresentam níveis mais elevados de descentralização se medidos por indicadores como os selecionados no item anterior. Nestes países também está ocorrendo uma mudança em direção à estruturas de governo mais descentralizadas.

Quadro 2

Estratégias de descentralização: países latino americanos selecionados								
Países	Condições Políticas			Descentralização Fiscal			Descentralização dos Gastos	
	Tipo de Estado	Níveis de Governo subnacionais	Eleições subnacionais	Aumento de transferências	Maior autonomia Tributária	Capacidade de Endividamento	Transferência de funções	autonomia na provisão de serviços
Argentina	Federal	23 Províncias e 1100 municípios	sim	reorganizado e varia por província	Varia por província	Restringida	incentivadas	sim
Brasil	Federal	26 Estados e 4973 municípios	sim	Sim – forte	Sim, apesar de um pouco restringida	Restringida	sim, com superposição	sim, com ambiguidades
Chile	Unitário	13 regiões e 335 comunas.	só comunas	Sim	Não	Restringida	sim	sim, limitada a alguns serviços
Colômbia	Unitário	32 Depart 1025 municípios	sim	Sim – forte (fundamento)	Sim, fortemente restringida	Flexível	sim	sim, limitada a alguns serviços
Venezuela	Federal	21 Estados e 282 municípios	sim	Previstos – fortes	Sim, apesar de um pouco restringida	Restringida	negociação com estados	sim

Fonte: adaptado a partir de Aghón (1995) e World Bank (1999)

14. Os movimento de descentralização latino americanos encontram-se em diferentes estágios dependendo de cada um dos países além de terem assumido rumos diferentes ao longo do processo, alguns indo em direção a estratégias mais completas de descentralização outros se aproximando de uma estratégia simplesmente desconcentradora. Pelo quadro 2 acima e utilizando parte das definições levantadas no item anterior podemos observar estes fatos em alguns países latino americanos selecionados.

III. Redemocratização e descentralização na América Latina

15. Nas décadas de 80 e 90, assistimos a uma tendência razoavelmente clara em direção a uma maior descentralização na América Latina apesar de suas diferenças. Esta parece ser em boa parte dos países

latino americanos, especialmente entre os de maior tradição federativa, uma reação à tendência de centralização que dominou o período anterior, marcado por estados autoritários e pela concentração de poder no executivo federal. Portanto o aumento do poder e da autonomia política dos governos subnacionais é uma das facetas que assumiu o movimento de redemocratização em vários países, ao lado do fortalecimento dos outros poderes

16. Nestes processos de redemocratização existe o surgimento de novos atores no jogo do poder, com recursos políticos e institucionais relevantes – o parlamento, os prefeitos e governadores, os movimentos populares, as organizações da sociedade civil. (Sailum Jr. e Kugelmans, 1991) Estes novos atores enfraquecem o poder executivo central e dispersam o poder.

17. A descentralização acaba sendo assim o resultado da disputa de poder por parte das elites locais cujos recursos institucionais se fortaleceram com a retomada da democracia. Mesmo quando os movimentos sociais exercem suas reivindicações sobre o setor público, independentemente da escala administrativa, em geral, boa parte destas, por razões de proximidade, alvejam os governos subnacionais, os quais pressionados e vendo oportunidade de obterem ganhos políticos lutam dentro da esfera governamental por maior capacidade e poder de ação. A descentralização, dentro do contexto de redemocratização, acaba sendo assim associada a outros elementos como aumento do controle social do Estado, à diminuição do clientelismo, à transparência e maior democracia no processo decisório e à maior equidade e eficiência na provisão de serviços públicos. (Arretche, 1996).

18. É também importante salientar o fato de que em boa parte dos países latino americanos esta descentralização também esteve correlacionada com processos de crise do chamado estado desenvolvimentista, diminuindo a capacidade que o governo federal possuía de implementar políticas de desenvolvimento, inclusive regionais, e responder às demandas decorrentes dos processos de modernização e urbanização decorrentes.

19. Existe assim correlativamente um declínio na credibilidade do poder central em função de suas falhas quanto à promoção de determinadas políticas e quanto à sua utilidade tanto no combate a revoltas internas⁶ quanto devido ao fato da diminuição da ocorrência de guerras. O sentido econômico da descentralização e outros elementos acabam por aparecer explicando, corroborando, justificando e viabilizando o processo. Dentre estes destacam se:

- i) os benefícios econômicos que a descentralização pode acarretar, especialmente quando comparado a um estado centralizado cada vez mais incapaz de satisfazer as necessidades dos cidadãos;
- ii) as alterações tecnológicas, nas técnicas de gestão e nas preferências reconfigurando o próprio papel do Estado, onde

“restam” ou se sobressaem os serviços que são melhor ofertados por jurisdições subnacionais;

- iii) crescimento da urbanização e das necessidades locais, assim como da percepção de que a solução destes problemas pode ser melhor resolvida pela própria comunidade.

20. Apesar destes elementos as questões de ordem política associadas ao processo de democratização estão na raiz do processo de descentralização (ver quadro 3). Tomando alguns países como exemplo pode-se verificar que no Brasil, na Argentina e no Chile a descentralização veio acompanhada da transição de governos militares para civis; na Colômbia e na Venezuela existe a introdução das eleições para instâncias subnacionais; no México existe a efetivação de uma democracia multipartidária.

Quadro 3

Democratização na América Latina			
Maiores Países (por população)	Primeiro ano de eleição por nível de governo		
	Nacional	Provincial	Municipal
Argentina	1993	1983	1983
Bolívia	1985	-	1987
Brasil	1985	1982	1985
Chile	1990	-	1992
Colômbia	1958	1992	1986
Equador	1978	1978	1978
Guatemala	1985	-	1985
Honduras	1982	-	1982
México	1917	1917	1917
Nicarágua	1986/90	-	1990
Paraguai	1991	1994	1991
Peru	1980	-	1981
República Dominicana	1966	-	1966
Venezuela	1961	1989	1989

Fonte: Burki, Perry & Diflinger (1999)

21. Configura-se assim na maior parte dos países latino americanos especialmente os federados um quadro de descentralização pela demanda, e não uma descentralização imposta ou controlada de cima para baixo – uma descentralização pela oferta, ou seja, um quadro em que a descentralização é vista como uma reforma implementada pelo governo federal, buscando uma maior eficiência do setor público ou mesmo a resolução de questões fiscais do Estado⁷. Em países de tradição unitária contudo a imposição de uma descentralização de cima para baixo parece ter mais adeptos como é o caso do Chile e da Colômbia.

22. A descentralização pela oferta se configura no caso brasileiro em um momento posterior especialmente em função dos desequilíbrios que o processo assumiu e das dificuldades causadas sobre o processo de

ajustamento macroeconômico do país.

23. As características das descentralizações por demanda implicaram em problemas de implementação. Estas descentralizações não seguiam a “receita recomendável” para que o processo tivesse por objetivo capturar os benefícios econômicos da descentralização. Dentre os elementos desta receita podemos destacar:

- a) descentralizar em um ambiente macro-economicamente estabilizado;
- b) predefinir o papel do Estado e suas relações com o mercado e a sociedade;
- c) estabelecer um planejamento/ordenação para o processo de descentralização;
- d) definir inicialmente as atribuições das diferentes esferas jurisdicionais, depois estabelecer as fontes de receita.

24. A descentralização não foi em parte dos países latino americanos federados, especialmente no Brasil, conduzida de maneira controlada pelo próprio governo central⁸. Mesmo quando se procurou uma descentralização mais ordenada a motivação não foi exatamente a de buscar os benefícios da descentralização, mas sim a de configurar um ordenamento financeiro mais adequado, resolvendo especialmente as questões fiscais do Estado como um todo⁹. A descentralização não consistiu numa estratégia, uma política, para se obter os benefícios dela decorrentes, apesar destes estarem implicitamente presentes¹⁰. Não houve especificamente uma redefinição de funções e atribuições, mas é um processo confuso¹¹ cuja resultante foi o crescimento da importância dos poderes subnacionais.

25. A descentralização seguiu nestes casos uma agenda política, conflituosa, sendo alvo de grandes barganhas políticas; o que a levou para um curso desordenado, configurando uma série de problemas e desequilíbrios e de resultados, até agora, bastante díspares. Isto, porém, não a inviabiliza e esta nem deixa de representar uma grande oportunidade de ganhos para sociedade, apesar de ter que estar atento para algumas dificuldades do processo (ciladas) e alguns requisitos para que tais benefícios possam ser auferidos.

IV. Benefícios da Descentralização

26. As vantagens da descentralização de um governo podem ser observadas de várias maneiras. Podemos aqui destacar dois grupos de argumentos – os políticos e os econômicos – utilizados para justificar processo de descentralização. Estes argumentos em boa parte se relacionam, ou acabam sendo facetas diferentes de um mesmo argumento.

27. Dentro da ciência política podemos encontrar em autores como Alexis de Tocqueville (*A Democracia na América*) a defesa da descentralização frente aos perigos que a “liberdade” enfrenta. Dentre estas o autor ressalta as

tendências ao despotismo e à tirania da maioria.

28. O despotismo poderia surgir dentro da democracia pelo controle que a burocracia exerce sobre os processos decisórios. Deste modo as preferências dos cidadãos são cada vez menos levadas em consideração nestes processos. Assim uma forma de retomar a participação popular nas escolhas públicas é descentralizar as decisões de modo a aproximá-las dos cidadãos permitindo a estes um maior controle sobre a burocracia, por meio de sua participação mais explícita nas escolhas.

29. Este é um importante ponto de vista retomado nos processos de descentralização iniciados na década de oitenta na América Latina. Na verdade ele é visto de diferentes formas, dependendo da facção política, mas acaba unindo, na defesa das descentralização tanto correntes políticas liberais como libertárias (Arretche, 1996). Segundo estas últimas a descentralização é uma estratégia importante para a criação de instituições que viabilizam a participação dos cidadãos nas decisões políticas, superando a setorialização, burocratização e o distanciamento dos atores sociais, possibilitando assim o aprofundamento da vida democrática superando os limites da democracia representativa. Para os liberais de inspiração norte-americana, a descentralização propiciaria o fortalecimento das instituições cívicas comunitárias que acabaram por ser sufocadas por um Estado centralizado e opressor na América Latina.

30. *A tirania da maioria*, outro perigo levantado por Tocqueville, refere-se ao processo de massificação e uniformização da sociedade, com a perda de um dos seus elementos motores: a diversidade. Uma das formas de preservar esta diversidade, e evitar que grupos minoritários tenham suas vontades solapadas, é a descentralização. Por meio desta é possível criar localidades onde estas minorias nacionais possam fazer valer parte de suas vontades.

31. Em parte este é o argumento de Proudhon: “somente a federação pode resolver, na teoria como na prática, o problema da conciliação”. Na verdade em boa parte dos países europeus o federalismo está associado a buscas de formas de convivência de um grupo de nacionalidades ligadas por vínculos históricos no quadro de uma mesma organização estatal. A luta pelo federalismo ali é reflexo da aspiração profunda da preservação de identidade de grupos étnicos ou culturais com história própria (Furtado, 1999).

32. Tais elementos, depois de reorganizados, são de alguma forma incorporados aos aspectos econômicos que são levantados em favor da descentralização. Entre estes aspectos que se encontram na ciência econômica podemos destacar:

33. O aumento da eficiência alocativa é o argumento econômico central. O principal argumento em favor da descentralização é a aproximação entre o governo e os beneficiários de suas ações, o que faz com que estas ações se avizinhem das vontades/necessidades do cidadãos. Estes, portanto, conseguem obter os produtos públicos em quantidade e qualidade que mais se adequem aos seus desejos (Oates, 1972).

34. Na verdade em países com forte centralização existe uma homogeneização na oferta de bens públicos e, quanto maior for a diversidade de preferências existente neste país, mais existirão insatisfeitos com esta oferta pública de serviços. Descentralizando-se, permite-se que cada jurisdição ofereça um determinado “mix” de serviços públicos que devem ser diferentes entre elas dado que as preferências dos cidadãos de cada jurisdição também difere. Esta diferenciação de serviços, aumenta a eficiência alocativa dos recursos da sociedade e promove a melhoria do bem estar dos cidadãos.

35. Mesmo que os governos centrais buscassem diferenciar sua oferta de serviços de modo a se adequar às preferências dos diferentes grupos da população espalhados regionalmente, argumenta-se que o custo que este governo teria para receber as informações necessárias e processá-las de modo a atender tais diferenças é mais alto do que aquele incorrido em uma estrutura descentralizada. Nesta é mais fácil para os políticos e administradores revelarem as preferências dos eleitores.

36. Assim quanto mais diferenças existirem no seio da população de um país, mais eficiente se torna um governo descentralizado em comparação com um centralizado. Por outro lado, sem levar em consideração outros fatores, quanto maior for a mobilidade das pessoas dentro do país e maior for o número de jurisdições locais, a eficiência cresce ainda mais. Estas são conclusões obtidas do modelo de Tiebout (1956) conhecido pelo epíteto de o “modelo dos votos com os pés”.

37. A percepção de melhora dos serviços públicos, ou a maior adequação destes serviços frente às necessidades dos cidadãos, argumenta-se, também pode levar a um aumento da predisposição das pessoas a pagarem impostos e taxas, capacitando assim os governos a aumentarem suas arrecadações.

38. Por outro lado, a maior proximidade com os contribuintes também possibilita aos governos locais um incremento na arrecadação de alguns impostos já que existem dificuldades de especificação por parte do governo central de algumas bases sobre as quais incidem os impostos de forma a capturar a real capacidade de pagamento dos cidadãos. Outro argumento que ressalta a possibilidade de aumento da arrecadação por parte dos governos locais é a maior capacidade de constrangimento social e político dos sonegadores.

39. Algumas vantagens também podem ser observadas a partir do estabelecimento da concorrência entre as diferentes autoridades de um mesmo nível de governo. Por um lado, argumenta-se, que isto força os governos a agirem de modo eficiente, ou seja, cobrando menos impostos possíveis e com um melhor atendimento aos seus cidadãos.

40. Este ponto de vista pode ser defendido a partir do fato que o responsável pela provisão dos serviços e cobrança dos impostos está mais próximo dos cidadãos que podem controlá-lo melhor e mesmo destituí-lo do cargo com mais facilidade se percebem que o administrador público faz uma má gestão, sendo que esta percepção é facilitada se existirem boas

gestões em outras cidades. Como pode decorrer também da simples saída de pessoas desta cidade em direção às outras municipalidades. O que confere assim uma administração que tende a ser mais eficiente e mais responsável para com os eleitores/cidadãos.

41. Outro elemento que pode ser usado em defesa da descentralização é o fato que com um número maior de instâncias administrativas resolvendo problemas que tem certo grau de semelhança a possibilidade do aparecimento de soluções inovadoras e mais eficientes para determinados problemas é maior do que se existir apenas um governo. Supondo o argumento do parágrafo seguinte, também é de se esperar que estas inovações seriam rapidamente difundidas pelas outras jurisdições.

42. Justifica-se a descentralização principalmente pelo fato de que esta permite uma melhor adequação dos serviços públicos às preferências dos cidadãos. Muitos destes serviços, porém, enfrentam problemas de escala na sua provisão. Assim, em muitos casos, existem escalas mínimas para a oferta de determinados serviços, escala esta freqüentemente superior ao próprio tamanho de determinados governos locais, de modo que os governos regionais ou central devam se responsabilizar por este serviço.

43. Um aspecto importante relativo a este ponto é a capacidade financeira que certas jurisdições locais possuem (ou não) de mobilizar recursos para realizar investimentos em determinadas áreas. Assim em alguns casos, a comunidade poderia ter dificuldades em obter recursos para promover as escalas mínimas de investimentos necessárias para se prover determinados tipos de serviços desejados pela população local.

44. Do mesmo modo alguns serviços possuem custos per capita decrescentes para a sua oferta à medida que o número de consumidores aumenta – são as chamadas economias de escala. Neste caso quanto maior for a abrangência da jurisdição mais eficiente é a sua oferta, novamente justificando uma maior centralização na oferta de determinados serviços. Assim, o argumento por trás da descentralização que se estabelece a partir da demanda pelos serviços é oposto pelo argumento, favorável à centralização, estabelecido a partir das condições de produção

45. Este argumento também pode ser utilizado para a administração tributária. Pode-se argumentar que comunidades pequenas, dependendo do imposto que são responsáveis, deveriam gastar um montante alto de recursos na própria administração do sistema tributário relativamente às receitas auferidas. Assim justifica-se certa centralização em função de economias de custo na administração tributária.

46. Ainda do ponto de vista da eficiência na alocação de recursos, existe um outro problema nas estruturas descentralizadas ou na provisão de determinados bens pelos governos locais. Este problema decorre do fato de que as fronteiras de tais governos não foram definidas pelo alcance que os benefícios destes serviços atingem. Deste modo podem existir externalidades (que podem ser positivas ou negativas) causados pelos serviços públicos ofertados por um governo local sobre outras jurisdições lo-

cais. Como os governos locais, a princípio, oferecem recursos apenas levando em consideração benefícios e custos de sua própria jurisdição, os recursos alocados nos serviços que geram as externalidades positivas são inferiores aos considerados eficientes. Assim alguma intervenção de um nível hierárquico superior é requerido para a provisão eficiente deste serviço.

47. Também podem ser considerados argumentos desfavoráveis à descentralização aqueles que estão por trás da imposição de padrões mínimos para a oferta de bens públicos pelos governos locais. Estes padrões mínimos podem ser defendidos tendo por base o argumento dos chamados bens meritórios, isto é, não importa o que pensem os cidadãos das diferentes localidades, mas determinado bem deve ser ofertado e ainda de uma determinada maneira por méritos que os governantes centrais vêem nele.

48. Muito próximo a este argumento está a idéia de que o governo central poderia usar estes padrões mínimos para dar as garantias básicas de que certos serviços deveriam ser ofertados às minorias populacionais, mesmo em cidades que optam por não atender nenhum dos desejos destas minorias. Por outro lado também pode se argumentar em favor dos padrões mínimos a mobilidade das pessoas no interior do país o que poderia sustentar a existência de serviços públicos minimamente parecidos em todo o território nacional.

49. Do ponto de vista da eficiência tributária, aceita-se que os sistemas tributários mais eficientes requerem que os bens de demanda e oferta inelásticas sejam relativamente mais taxados. Porém esta inelasticidade muitas vezes é relativa a capacidade de mobilidade do bem ou do fator de produção, assim um determinado fator de produção – como o capital – é fixo em termos nacionais mas não locais. Se os impostos sobre este fator forem locais deverão ter taxas baixas, ao contrário do que seria eficiente do ponto de vista nacional.

V. As ciladas da descentralização

50. Especialmente quando o processo de descentralização é conduzido de forma desordenada este pode acarretar o agravamento de pelo menos dois problemas típicos dos países que ingressaram neste processo recentemente: as desigualdades regionais e as dificuldades macroeconômicas.

51. A centralização das atribuições e especialmente das receitas favorece a adoção de políticas redistributivas. A tentativa de implementar políticas redistributivas em termos individuais por governos locais podem acabar se tornando ineficiente em função da mobilidade de pessoas e recursos, esta mobilidade é bem menor se considerarmos um âmbito mais amplo para a política. É bem verdade que a eficiência dos governos locais quando do enfrentamento de problemas como os da pobreza é bastante elevado, mas em função das externalidades que pode causar é das prováveis medidas restritivas que os governos locais impõe a tais políticas – deixando assim de fora vários potenciais beneficiários das referidas políticas – obriga alguma centralização, pelo menos no estabelecimento de padrões mínimos, quando não de controle e coordenação, mesmo que a exe-

cução continue efetuada localmente.

52. A autonomia dos governos locais acaba privilegiando as comunidades mais ricas, dado que elas normalmente têm maior capacidade de mobilizar recursos, ou seja a descentralização pode acabar agravando as disparidades regionais previamente existentes. Apenas com algum grau de centralização estas disparidades podem ser minoradas.

53. O problema da desigualdade é ainda mais reforçado quando descentralização se faz de modo desordenado. Existem locais onde a descentralização avançou mais rapidamente e outros nem tantos e os próprios resultados da descentralização se mostram bastante diferenciado, de modo que não é em todas as jurisdições que os benefícios puderam efetivamente ser alcançados.

54. Outra cilada da descentralização é que assim torna-se um argumento favorável a uma maior centralização está relacionado a alegada perda de capacidade do governo central em promover o desenvolvimento do país e, principalmente, a estabilização da economia.

55. Se uma quantidade significativa dos gastos públicos e dos impostos são de responsabilidade local os graus de liberdade que tem o governo federal de implementar políticas estabilizadoras (redução de inflação por exemplo) é reduzido. Por outro lado aumenta o número de orçamentos a serem equilibrados e de endividamentos excessivos a serem contidos.

56. Apesar de amplamente debatido nos dias de hoje, há um consenso de que se não o processo em si de descentralização gerar perda de graus de liberdade para os governos federais adotarem políticas de estabilização, pelo menos os processos desordenados de descentralização acabam por impor sérias dificuldades a estes programas, especialmente quando se faz uma distribuição de gastos e receitas entre as diferentes esferas de governo com eminentes tendências a desequilíbrios e/ou quando se retira das mãos do governo federal bases impositivas de maior dinamismo.

57. Contudo merece destaque que em alguns países programas bem conduzidos de descentralização têm auxiliado na manutenção de políticas macroeconômicas estáveis dados os ganhos de responsabilidade e de eficiência na gestão dos recursos que pode ser alcançada nestas experiências. Para tanto é necessário, porém, que além de uma estratégia bem definida de descentralização os requisitos para que tais ganhos fossem alcançados estivessem presentes.

58. A implicação básica que nem uma descentralização completa e nem uma total centralização são recomendadas. Existe uma série de atribuições que preferencialmente devem ficar sob responsabilidade federal enquanto que em outras é mais eficiente que sejam de responsabilidade local.

59. Além disto é fundamental no processo de descentralização que um pacto federativo esteja por trás deste processo, de modo a se poder:

- a) definir com certeza não apenas o papel das diferentes esferas, mas qual a contribuição de cada parte da federação para uma melhor redistribuição de renda e riqueza

no seu interior, evitando tanto posturas completamente despreocupadas com os outros membros da federação mas também com políticas prejudiciais a estes;

- b) criar mecanismos que estimulem a negociação e a cooperação entre as diferentes instâncias possibilitando a geração de soluções pactuadas para problemas que forem sendo gerados ao longo dos tempos, além de instituições que permitissem a resolução de conflitos sem que esta pusesse em dificuldade a própria federação;
- c) estabelecer um orçamento rígido e previamente estabelecido e/ou conhecido para cada instância governamental, evitando as práticas decorrentes de orçamentos flexíveis que surgem quando as atribuições não são claras. Tal prática, além de retirar responsabilidade dos governantes, são a base para os descontroles orçamentários e portanto macroeconômicos.

VI. Os requisitos da descentralização

60. É importante destacar que várias das vantagens assinaladas são potenciais, ou seja, que podem ou não serem alcançadas dependendo tanto da vontade dos governantes e da sociedade em geral, como da existência de determinados requisitos para que tais vantagens sejam efetivamente apropriadas.

61. Neste sentido, quando estabelecemos as potenciais vantagens de um processo de descentralização estes requisitos não podem ser deixados de lado, correndo-se o risco se tal ocorrer das vantagens não serem efetivamente capturadas. Assim podemos elencar alguns destes requisitos, no caso de um processo de descentralização fiscal.

62. Estabelecemos 3 conjuntos de requisitos:

- a) capacitação das instâncias subnacionais;
- b) desenho das relações intergovernamentais;
- c) instituições políticas.

63. Quanto à capacitação das instâncias subnacionais temos que é necessário que os governos locais contem com corpos técnicos minimamente capacitados. Se isto não existir, mesmo que haja a captação das preferências da população por meio de algum sistema de escolha pública, esta não gerará os frutos esperados pois não será possível efetuar a oferta dos serviços ou a coleta das receitas a contento. Esta capacitação envolve tanto aspectos infra-estruturais dos governos, como a formação de quadros burocráticos adequados a isto.

64. Esta capacitação nos dias atuais é ainda mais ressaltada das as mudanças de estilo que estão envolvidas no processo de redefinição do papel do Estado. Nuca é demais lembrar que, para efeito dos ganhos

relativos à descentralização, é fundamental um corpo funcional que fomente laços maiores com a comunidade, que desenvolva mecanismos de experimentação e aprendizagem junto a esta comunidade. Além da redefinição das tarefas a que este corpo estará submetido é também importante que ocorram mudanças administrativas no interior dos corpos burocráticos, alternado o próprio grau interno de participação do funcionário, assim como sistema de incentivos presentes.

65. Dentro deste aspecto a posição brasileira apresenta algumas diferenças em relação a outros países latino americanos. Na verdade durante a fase centralizadora, houve movimentos desconcentradores, que possibilitaram principalmente junto aos Estados a formação de capacitação técnica, o ponto negativo é que em boa parte esta capacidade estava em organismo fora da esfera governamental direta, concentrando-se em empresas estatais ou outras entidades que foram em boa parte privatizados recentemente.

66. Nunca é demais lembrar a própria definição de descentralização. Os benefícios só existirão se existir alguma autonomia, ou seja, se o governo local tiver poder de definir pelo menos parte do tamanho e da divisão do orçamento e tiver também a responsabilidade de financiar uma parcela significativa dos gastos sob sua responsabilidade.

67. Assim parece necessário à descentralização que esta efetivamente ocorra, ou seja, quanto maior o número de atribuições que efetivamente sejam definidas em instâncias subnacionais, maior o potencial de ganhos, quanto menor os mandatos das instâncias superiores sobre as inferiores mais complicado se torna a ocorrência de tais ganhos. Novamente frisa-se a importância de atribuições relativamente bem definidas evitando-se que estas sejam objetos de barganhas sistemáticas, fazendo dos responsáveis locais negociadores de atribuições e não provedores destas. Isto não quer dizer que devam existir verdadeiras autarquias responsáveis por provisão de bens, é possível a co-responsabilidade nesta provisão, mas é necessário enunciação clara das tarefas. Outra possibilidade é a de introdução de contratos entre diferentes jurisdição com relação à provisão de serviços (ou parte deles) a palavra importante é contrato.

68. Um ponto importante no entanto está na questão do financiamento das atividades locais. É importante que alguma possibilidade de definição tributária seja de responsabilidade dos governantes locais, de modo, a pelo menos em parte, se atribuir diretamente custos aos serviços, aumentando a própria responsabilidade dos cidadãos nos processos decisórios. A definição de um imposto diz respeito basicamente à definição da base tributável e das alíquotas. Isto pode ser feito tanto em impostos de total responsabilidade local como em impostos compartilhados. A utilização de taxas de uso e contribuição de melhorias também são fontes importantes para o financiamento dos governos locais. Porém para isto deve haver espaço para a imposição de tais taxas.

69. É muito comum sistemas descentralizados com elevada participação de transferências dos níveis mais elevados para os mais baixos, este

fato retira responsabilidade dos governos e facilita a irresponsabilidade fiscal dos governos locais (ou o baixo esforço fiscal) e deprime a participação da população já as decisões sobre as fontes de recursos (quem e quanto pagam) estão em instâncias menos acessíveis. Dentre os diferentes tipos de transferências, obviamente quanto mais definidas, sem ingerências políticas e menos vinculadas a gastos específicos forem as transferências mais interessante do ponto de vista dos benefícios da descentralização.

70. O ponto central da descentralização é que as preferências dos cidadãos são melhores consideradas. Para isto porém é necessário se implantar um processo de escolha pública que efetive esta aproximação, ou seja, de nada adianta descentralizar se, nestes níveis, a opinião da população não for, de alguma forma, levada em consideração. Na verdade não basta a autonomização de esferas descentralizadas de governo com algum grau de poder para que os benefícios apareçam. Faz-se necessários que nestas instâncias se construam instituições compatíveis com o surgimento de tais benefícios.

71. Para tanto requer-se minimamente que o executivo e o legislativo sejam democraticamente eleitos e que suas funções, especialmente, na definição orçamentária esteja livres de ingerência externas (ou dos níveis hierárquicos superiores).

VII. Conclusão: a descentralização e o aprofundamento democrático

72. Tomando especificamente o último ponto levantado anteriormente, a questão políticos. Pode-se notar que mesmo em locais onde os requisitos políticos formais estavam presentes, muitos dos esperados ganhos da descentralização não ocorreram e isto se atribui ao fato que as práticas políticas acabaram por não permitir que as reais preferências dos cidadãos fossem levadas em consideração. Isto obviamente faz parte do processo de escolha pública, que naturalmente não é tão eficiente quanto as escolhas individuais.

73. Porém pode-se também enxergar problemas no próprio processo de escolha e de definição das políticas públicas. Seja por que a democracia formalmente definida, especialmente, a representativa é insuficiente como mecanismo de transmissão das necessidades e anseios da população, seja por que estes mecanismo apresentam falhas em função de aspectos alheios ao próprio mecanismo.

74. O deslocamento do poder das esferas centrais para as locais não implica necessariamente que este não esteja sujeito a algum grau de dominação por facções e grupos de interesse específicos, que o clientelismo não faça parte da prática política ou que a pura corrupção não esteja presente. Assim se é verdade que a aproximação do cidadão com os organismos governamentais é facilitada nas circunscrições locais, não é bem verdade que se deva prescindir de um certo cuidado com a organização institucional-política destas esferas.

75. Assim, dependendo do país os mecanismos de escolha pública podem (ou devem) ir além da simples existência de mecanismos for-

malmente definidos de democracia representativa. Isto pode ser feito:

- a) por meio da participação mais sistemática da população através de práticas de democracia direta como as consultas, o referendun ou os plebiscitos;
- b) instauração de práticas decisórias paralelas como as de orçamentos participativos e conselhos comunais para questões particulares;
- c) a difusão de organizações da sociedade civil (ONG, sindicatos, associações, comunidades de base, etc.) ou de suas facções e o fomento para que tais associações participem dos processos decisórios, e mesmo de implementação das políticas públicas. O ponto central aqui, além da participação na própria provisão e controle, é a ampla disseminação de organizações de modo a ampliar as formas de representação e participação da sociedade, especialmente daqueles cuja representação normalmente é mais difícil.

76. O importante a destacar é que se não houver tal participação, dificilmente os benefícios da descentralização seriam alcançados. Em muitos locais a descentralização necessita dos mecanismos acima citados que podem muito bem virem acompanhados de reformas políticas e dos sistemas de informação evitando que potenciais ganhos sociais sejam novamente perdidos. Estas perdas obviamente não são igualmente distribuídas de modo que pode se entender a resistência a este tipo de mudanças.

Notas

* Estas são notas referentes a apresentação que tem por título *Descentralização na América Latina: Benefícios, armadilhas e requisitos* realizada na ESAF (Escola de Administração Fazendária)

¹ Quanto aos países desenvolvidos esta tendência é menos evidente, havendo inclusive países como a Grã-Bretanha que até meados dos anos 90 apresentavam tendências centralizadoras.

² Ver itens 4 e 5 adiante.

³ Segundo Aghón (1995) "umas das premissas básicas da descentralização é precisamente a diversidade das experiências".

⁴ Os países em transição formam outro grupo, não homogêneo, de países que abordam a questão federativa a partir de uma perspectiva algo diferenciada.

⁵ A diferenciação jurídica entre estados unitários e federativos, na realidade foi se perdendo com o tempo e as inúmeras mudanças ocorridas nas relações intergovernamentais dos países, mesmo que a nomenclatura oficialmente usada pelos países permanecesse a mesma.

⁶ Especialmente fora da América Latina, em algumas situações a descentralização foi um recurso importante para evitar que movimentos separatistas tivessem uma dimensão maior. Um exemplo importante para a experiência latino americana é o da Espanha, que teve na redemocratização pós Franco um impulsionador de diferentes reformas do aparato governamental, dentro destas a descentralização foi levada a níveis bastante extensos, em parte, como prevenção frente a possibilidade de movimentos separatistas. Na América latina, em casos como o da Guatemala a descentralização assumiu um papel importante nos tratados de paz que buscaram garantir

certa autonomia das comunidades indígenas.

⁷ Este parece contudo ser o caso da educação em Colômbia.

⁸ Apesar da redemocratização chilena ser contemporânea ao início de um processo relativamente tênue de descentralização, esta se deve mais a uma decisão superior do que a uma briga acirrada das instâncias subnacionais por maior autonomia. (Angell, 1999)

⁹ Segundo Arretche(1996) existe uma divisão dentro da burocracia federal, uma parte defendendo a descentralização até como meio de diminuir as pressões sobre o governo federal e possibilitar ganhos de eficiência, mas por outro lado existe também certa resistência, com a possibilidade de esvaziamento das agências centrais, a diminuição da capacidade de fazer política e mesmo algumas dúvidas sobre os reais benefícios da descentralização.

¹⁰ Sobre os possíveis benefícios da descentralização ver item 4 a seguir.

¹¹ Com ritmos diferentes dependendo dos setores, estados e municípios que se observa.

FINANCIAMENTO E GESTÃO NA ÁREA DE SAÚDE REVISITANDO A DISTRIBUIÇÃO DE ENCARGOS NA SAÚDE ENTRE ESFERAS DE GOVERNO¹

*Solon Magalhães Vianna²
Consultor do PNUD/PEA*

I. INTRODUÇÃO

Entre os problemas que, nas últimas décadas, têm, em graus variados, comprometido o desempenho do sistema público de saúde, três merecem destaque especial, seja por sua importância intrínseca, seja pela imunidade que demonstram aos esforços visando seu controle ou eliminação:

- (i) as incertezas no financiamento;
- (ii) a descontinuidade administrativa expressa nas freqüentes mudanças na alta direção do Ministério da Saúde – MS;
- (iii) as dificuldades políticas e operacionais para implementar de forma homogênea um sistema público de saúde, em um país reconhecidamente desigual.

O primeiro problema, o financiamento –, tem sido considerado o mais importante. Por isto, as lideranças setoriais, refletindo o pensamento predominante no setor, apostaram todas as suas fichas na vinculação constitucional de receitas nas três esferas de governo. O movimento supra partidário em favor dessa solução acabou colocando o governo em situação desconfortável: no momento em que concentrava seu capital político na aprovação de emenda constitucional desvinculando uma parcela importante dos recursos da União, era constrangido a admitir a vinculação para a saúde ainda que de forma mitigada quando comparada com a que favorece a educação (C. F., Art. 212)³.

O segundo, diz respeito aos efeitos das freqüentes mudanças na direção do Ministério da Saúde – MS. Nos anos sessenta o Ministério da Saúde – MS teve oito titulares (Vianna, ESG, 1971), portanto, um a cada quinze meses, em média; nesse mesmo período foi objeto de três reformas estruturais (Alqueires, 1971). A rotatividade, salvo no Governo Figueiredo, tem sido uma constante nas duas últimas décadas. Desde a instituição do SUS em setembro de 1990 até agora, o MS teve um Ministro a cada dezesseis meses. Troca de Ministros, um evento político natural e fora de controle, mas que só não produz maiores danos em duas circunstâncias:

- (i) quando o órgão dispõe de quadros permanentes qualificados organizados em carreira, uma característica comum as instituições que integram a elite burocrática brasileira; é o caso do Banco Central e do Itamaraty, mas não é o caso do MS⁴. O Centro Nacional de Epidemiologia – CENEPI, por exemplo, unidade especializada subordinada à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, desde sua

criação em 1990, não realizou um único concurso público. Na verdade a carência de quadros especializados permanentes em geral não se limita a FUNASA mas pode ser estendida ao MS como um todo, onde, pelo menos a curto prazo, só se vislumbram projetos de recrutamento para as agências executivas recém criadas;

- (ii) quando há doutrina, conduzindo o Ministério na direção de uma imagem objetivo claramente definida. Embora incluída pela primeira vez na Constituição em 1988 e objeto de regulamentação posteriores (Leis 8.080/90 e 8.142/90), essa doutrina ainda tem vários de seus princípios sujeitos a entendimentos conflitantes. O contencioso maior está, muito provavelmente, no princípio da descentralização e no seu corolário – a partilha de atribuições entre níveis de governo.

Diante desses obstáculos, parece evidente a dificuldade em implementar um sistema público de saúde de acesso universal, em um horizonte de tempo previsível, na maneira uniforme desenhada pela legislação infra-constitucional. Tal dificuldade decorre não só da organização política federativa onde as três instâncias de governo têm responsabilidade no campo da saúde nem sempre claramente delimitadas, como, sobretudo, da enorme heterogeneidade nacional e seus rebatimentos setoriais

É inerente a um contexto organizacional onde convivem competências concorrentes, o risco de paralelismos e superposições de ações quando não de situações de conflito institucional como aconteceu, mais fortemente, no passado mas que ainda não foram erradicadas.

A heterogeneidade nacional, por sua vez, se expressa também na situação de saúde⁵ e não se limita a diferenças entre regiões ou entre estados, mas, dentro de um mesmo estado, entre seus municípios. O número destes cresceu exponencialmente depois da Constituição de 1988. O MS considera um total de 5.606, a grande maioria com escassa capacidade de auto sustentação⁶. Setenta por cento das municipalidades brasileiras tem menos de vinte mil habitantes e abrigam pouco menos de vinte por cento da população brasileira. Em contrapartida, apenas 11 municípios (0,2% do total) com mais de um milhão de habitantes cada, contam com outros 20% da população (IBGE, *In Piola e Vianna*, 1997).

Toda essa diversidade faz com que o processo de implementação do SUS apresente características e ritmos diferentes em cada unidade federada, o que é, literalmente, incompatível com a concepção uniforme prevista pela normatização infra-constitucional, como será discutido mais adiante.

Este documento está centrado na análise do processo de construção do SUS sobretudo no que se refere a divisão de competências entre as esferas de governo. Nesse sentido revisita estudos anteriores, do autor isoladamente ou em parceria (ver bibliografia), elaborados quando o SUS dava seus primeiros passos.

O texto está estruturado em seis partes incluídas esta introdução e o capítulo final destinado às conclusões. O capítulo II examina a evolução do sistema de saúde, demonstrando como os princípios que o sustentam, embora consolidados na Constituição de 88, já vinham sendo buscados, gradualmente, antes mesmo da convocação da Assembléia Nacional Constituinte. A âncora constitucional do SUS, com seus paradoxos, ambigüidades e – não menos inegáveis –, avanços, e a respectiva regulamentação, particularmente no que diz respeito as atribuições dos entes federativos, são os temas dos capítulos III e IV. O capítulo V tem seu foco sobre os papéis das três esferas de governo e, como, na prática, o papel de cada uma foge do padrão estabelecido pela taxonomia oficial das modalidades de gestão.

II. O CAMINHAR DA CONSTRUÇÃO DO SUS

A partir da criação do seguro social no Brasil em 1923, a responsabilidade do Poder Público na provisão de serviços de saúde passou a apresentar nítido divisor de águas: de um lado, a Previdência Social responsável pela prestação de assistência médica e hospitalar à população urbana inserida no mercado formal de trabalho; de outro, complexo institucional representado pelo Ministério da Saúde, secretarias estaduais e municipais de saúde, ou agências equivalentes, responsáveis pela provisão de serviços de saúde pública (senso estrito)⁷ e médico-assistenciais estes bastante restritos, embora de acesso universal, na prática, focalizados na população, na época, não protegida pela previdência social tais como trabalhadores do mercado informal, desempregados, população rural e indigentes. (Piola & Vianna, 1997).

Este modelo, prevalecente durante décadas, criou três situações:

- (i) a institucionalização de direitos no campo da saúde vinculados à condição de contribuinte;
- (ii) a dicotomia entre ações preventivas, campo do MS, e curativa a cargo da medicina previdenciária; e
- (iii) superposição e conflitos na atuação das diferentes agências públicas pela ausência de definição clara das respectivas áreas de atuação e de mecanismos de coordenação e articulação.

O Plano Nacional de Saúde – PNS⁸, lançado pelo MS em 1968⁹, foi a primeira tentativa de ordenamento setorial com a intenção explícita de por fim ao paralelismo e de buscar a universalização da assistência médico-hospitalar, na época cobrindo cerca de 30 milhões de trabalhadores urbanos e seus dependentes protegidos pela previdência social. Entre os princípios e diretrizes do Plano, além da privatização selvagem da rede oficial que seria arrendada, a preço histórico, a grupos privados sem finalidade sem lucrativa¹⁰, destacavam-se (Brasil, 1968):

- Unificação, no Ministério da Saúde, das ações setoriais até então cargo desse Ministério (proteção da saúde) e

do Ministério da Previdência e Assistência Social (recuperação da saúde);

- Livre escolha pelo paciente do profissional, hospital ou outro serviço de sua preferência;
- Participação direta e compulsória do usuário no custeio dos serviços, entendida pelo MS como indispensável à subsistência dos serviços de saúde e como fator de moderação da demanda.

Os resultados, no mínimo pouco estimulantes, dos testes-piloto com o novo modelo e, sobretudo, a resistência de formadores de opinião¹¹ de diferentes gradientes ideológicos, levaram o governo a sustar a implementação do plano.

Se o PNS pereceu por seus defeitos a proposta que se lhe seguiu – a Política Nacional de Saúde formulada em 1973¹² parece ter sido vítima de suas próprias virtudes. Nela estavam presentes os princípios da regionalização, hierarquização e integração (serviços preventivos e curativos) e a universalização da assistência. Contemplava também a criação de fonte específica de financiamento mediante a partição da alíquota de contribuição previdenciária de empresários e trabalhadores: uma parcela destinada a custear benefícios previdenciários, cujo produto seria gerido pelo MPAS e outra, especificamente destinada à saúde, constituiria a fonte mais importante de um Fundo Nacional de Saúde sob gestão do MS.

Ambígua em relação ao papel do setor privado e demasiado explícita quando a quebra da hegemonia previdenciária no campo social, a proposta não chegou sequer a ser oficializada face as resistências encontradas em pelo menos duas instâncias. De um lado, o empresariado setorial receoso de uma suposta postura estatizante do MS; de outro, o forte aparato burocrático previdenciário que teria sua dimensão reduzida com a integração dos serviços de saúde no MS.

A tentativa racionalizadora seguinte, objeto da Lei nº 6.229 de 17 de julho de 1975¹³, dispendo sobre a organização do Sistema Nacional de Saúde – SNS – coerente com as formulações do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND e com a necessidade de uma redefinição setorial com base em mecanismos de coordenação que anulassem superposições e paralelismos de atuação –, definiu dois grandes campos institucionais:

- (i) o do Ministério da Saúde de caráter eminentemente normativo mas com ação executiva *preferencialmente (sic)* voltada para as ações de interesse coletivo;
- (ii) o do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS com atuação voltada *principalmente (sic)* para o atendimento médico assistencial individualizado.

Dessa forma a lei não só reconhecia como consolidava a histórica bipolarização setorial no âmbito federal, ao mesmo tempo em que pu-

nha fim as tentativas hegemônicas do MS, além de preservar as áreas de influência do Ministério da Educação e Cultura – MEC (formação de recursos humanos e operação de hospitais universitários), do Ministério Interior – MINTER (saneamento ambiental), do Trabalho – MTb (saúde ocupacional preparação de mão de obra para o setor, política salarial das profissões de saúde).

A inovação mais notável e original presente em relação aos esforços anteriores de organização setorial foi definir, na lei, atribuições de estados (inclusive territórios e DF) e municípios. Aos primeiros caberia o planejamento integrado de saúde e a criação e operação de serviços de saúde em apoio as atividades municipais. Os municípios teriam como atribuição a manutenção de serviços especialmente os de *pronto-socorro (sic)*¹⁴ e de vigilância epidemiológica.

A ambigüidade das expressões – *preferencialmente e principalmente* –, ao mesmo tempo em que prevenia conflitos e disputas, mantinha intocado o *establishment* de cada ministério. Dessa combinação resultou um texto totalmente inócuo. Sob essa ótica a lei funcionou, na expressão de Eduardo Kertezs¹⁵, como uma espécie de Tratado de Tordesilhas setorial. Vale dizer, o MS continuaria, por intermédio da Fundação Serviços de Saúde Pública – FSESP e de hospitais da administração direta, prestando atendimento médico individualizado, sem afetar a histórica hegemonia do MPAS na atenção médico-hospitalar. Isto encerrou, ao menos temporariamente, a disputa sem arrefecer, todavia, a desconfiança entre as duas burocracias.

Entretanto, ao entregar aos estados a missão de instituir o planejamento integrado de saúde, a Lei procurou, nesses espaços políticos e geográficos, reunir o que manteve separado em nível nacional. Mas este foi outro esforço infrutífero. Até porque a Lei, sem qualquer dispositivo auto aplicável, jamais foi regulamentada, possivelmente pelo desinteresse dos atores principais MS e MPAS aparentemente satisfeitos ou conformados com o suposto fim das disputas por hegemonia

Ainda que outras propostas reformistas mais consistentes somente tenham se transformado em compromissos explícitos de governo a partir de 1985, seus pontos centrais começaram a ser delineados a partir da segunda metade da década de setenta. O Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento – PIASS (Decreto 78.307, de 24-08-76)¹⁶, lançado em 1976, pode ser considerado como o primeiro plano integrado (saúde e saneamento) de investimentos com clara intenção descentralizadora, prioridade para cuidados primários universais¹⁷ nas áreas mais carentes e estratégia de reorganização setorial. Antes dele somente o plano da rede médico-assistencial de Brasília (1959) foi mais ousado ao prever total integração institucional e reconhecer saúde como questão eminentemente local, cabendo, por conseguinte, ao governo do Distrito Federal a gestão de toda a rede de serviços.

Coordenado pelo Ministério da Saúde, mas concebido no então Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA (atual Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), o PIASS foi na realidade uma tentativa

importante, ainda que restrita a cuidados básicos, de articulação entre os Ministérios da Saúde e da Previdência Social e destes com os governos estaduais e municipais, com vistas a evitar atuações superpostas e concorrentes, na época, uma das mais visíveis distorções do sistema público de saúde. Inicialmente focalizado na região Nordeste, ampliou a infra-estrutura básica de saúde (Postos, Centros de Saúde e Unidades Mistas) e saneamento (sistemas simplificados de abastecimento de água e de destino de dejetos) em localidades de até vinte mil habitantes¹⁸.

Em seguida (1980), a tentativa do PREVSAÚDE, elaborado com o apoio da OPS, aglutinava o pensamento predominante nos quadros do MS, MPAS e IPEA não foi menos coincidente com os princípios da descentralização e universalização. Pela primeira vez se alcançou um certo consenso, avançado para os padrões da época, sobre, por exemplo, o congelamento da oferta de serviços federais de natureza local ou regional de modo que a expansão do sistema passasse a ocorrer, exclusivamente, por intermédio de estados e municípios. Ao mesmo tempo a rede previdenciária própria, até então de acesso restrito ao trabalhador urbano e seus dependentes, passaria a oferecer cobertura universal. Alvo fácil do fogo cerrado de múltiplos interesses estabelecidos – corporativos, empresariais e burocráticos –, o PREVSAÚDE, depois das sucessivas pasteurizações de sua versão original, acabou sendo, discretamente, retirado da agenda política oficial.

O fortalecimento da rede pública estadual e municipal tinha sido cogitado em 1979 no âmbito de Comissão Interministerial¹⁹ criada pelo Conselho de Desenvolvimento Social – CDS para examinar a situação da assistência médica previdenciária e oferecer sugestões para a correção de suas distorções. Uma das medidas examinadas na Comissão, tratava da transferência da rede do INAMPS para estados e municípios, idéia que só começou a conquistar corações e mentes seis anos depois a partir da histórica VIII Conferência Nacional de Saúde – VIII CNS.

A despeito dos anacronismos doutrinários e das irracionalidades organizacionais, foi entre 1965 e 1980 que a cobertura dos serviços públicos de saúde registrou maior crescimento em toda a sua história. Em 1964, apenas 22% da população brasileira era beneficiada pela assistência médica provida pela Previdência Social. No início dos anos 80 praticamente toda a população brasileira tinha acesso, amplo ou limitado, a algum tipo de serviço médico provido ou subsidiado pela Previdência Social. Em 1971 o número de internações prestadas direta ou indiretamente pela Previdência Social correspondia a 3,2% da população, o número de consultas por habitante/ano era de 0,5. Em 1979 a atenção hospitalar previdenciária cobria 8,8% da população e o número de consultas alcançava 1,3 por habitante/ano.

A evidência da crise na previdência social levando em 1983 a medidas de redução nos gastos com assistência médica ajudou a fazer da década de 80 a mais fértil, em comparação com as anteriores, para o pro-

cesso articulação intrasetorial, configurando o que se pode chamar de *fase das estratégias racionalizadoras*. Foram iniciativas importantes do período (Piola & Vianna, 1997):

- (i) criação, em 1980, da Comissão Interinstitucional de Planejamento – CIPLAN²⁰ cuja principal função era fixar os repasses federais dos dois Ministérios (Saúde e Previdência Social) para o financiamento de serviços prestados pelas redes estaduais e municipais, além de estabelecer normas de articulação programática entre Ministério da Saúde, Previdência e Educação (Hospitais Universitários e de Ensino);
- (ii) instalação do Conselho Nacional de Saúde Previdenciária – CONASP²¹ e instituição, em 1982, do Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no âmbito da Previdência Social, mais conhecido como Plano do CONASP, que seguia diretrizes como a prioridade para a atenção primária; a integração das diferentes agências públicas de saúde em um sistema regionalizado e hierarquizado e a diminuição da capacidade ociosa do setor público;
- (iii) implantação das Ações Integradas de Saúde – AIS, estratégia de articulação entre os governos federal, estaduais e municipais iniciada em 1983 que representou não só um passo importante no sentido da universalização e da participação²² como um instrumento importante para evitar paralelismo e superposição na atuação das três instâncias de governo em 1984, como desdobramento do Plano do CONASP;
- (iv) início do Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde nos Estados – SUDS, em 1987. Esse programa, como as AIS, enfatizava os mecanismos de programação e orçamentação integradas e as decisões colegiadas tomadas no âmbito das Comissões Interinstitucionais. A descentralização do sistema de saúde tinha como foco as Secretarias Estaduais de Saúde que deveriam assumir as responsabilidades de órgãos gestores dos sistemas estaduais. Esse movimento foi particularmente intenso na gestão de Hésio Cordeiro na Presidência do INAMPS (1987/1988).

Com o fim do regime autoritário veio a tona a resistência, até então represada, ao centralismo o qual, embora presente na história nacional, foi exacerbado depois de 1964. Não obstante, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) enfático na retórica descentralizadora, foi ambíguo na definição da nova partilha de encargos dentro da federação.

Com isto permitiu duplo entendimento sobre a posição do governo de transição democrática (Presidente José Sarney) quanto a descentra-

lização no campo da saúde. Em uma leitura, o sistema de saúde passaria a se expandir pelas vertentes estadual e municipal, congelando-se a oferta médico-sanitária operada pela União na dimensão então vigente. Mas, em um segundo entendimento, nem mesmo essa descentralização mitigada estaria assegurada já que o Plano registrava apenas a *prioridade (sic)* e – não exclusividade –, a expansão dos serviços subnacionais. Na verdade o Plano de Metas (1986-1989) refere expressamente à “*construção, reforma e reequipamento das unidades sanitárias das redes estaduais e municipais, preservando-se na área federal as iniciativas já em andamento, expandindo-se apenas aqueles serviços que vierem a ser definidos como de sua competência*”.

Qualquer que seja o entendimento adotado, o Governo Federal continuaria a gerir serviços tipicamente locais como os da Fundação SESP (atual FUNASA) e do INAMPS. A proposta oficial, por conseguinte, se situava bastante aquém das recomendações posteriores da VIII CNS em favor da transferência para estados e municípios de “*todos os serviços federais de caráter local com todos os recursos humanos e financeiros*” diretriz que por sua vez não resolvia toda a questão desde que deixava margem a polêmica quanto ao conceito de “*caráter local*”.

Mas até mesmo uma interpretação conservadora da posição do governo encontrava resistências. De um lado pelo clima de expectativa e perplexidade presente nos níveis subnacionais, diante da possibilidade de assumir encargos sem que a partilha dos recursos tivesse sido definida. Por outro, a própria burocracia federal que demonstrava certa relutância – para dizer o mínimo –, em abrir mão tanto da estrutura de poder construída nas últimas décadas como da possibilidade de ampliá-la.

Tudo isso sugeria a falta de rumo preciso e coerente na política de saúde, gerando, por inércia, uma tendência a manter sob responsabilidade federal a prestação de serviços de referência nacional (ou regional)²³ ou até mesmo, na contramão das recomendações da VIII CNS e das diretrizes do I PND-NR, o de continuar expandido serviços federais ainda menos justificáveis.

Ao lado desse quadro político-institucional, emergiu, a partir de 1985, um amplo movimento político setorial que teve como pontos culminantes a VIII Conferência Nacional de Saúde – VIII CNS (1986), os trabalhos técnicos desenvolvidos pela Comissão Nacional de Reforma Sanitária – CNRS, criada pela MS segundo recomendação da VIII CNS, e a elaboração da Carta Constitucional de 1988.

O reconhecimento da saúde como direito inerente à cidadania, o conseqüente dever do Estado na garantia desse direito, a instituição de um sistema único de saúde tendo como princípios a universalidade e integralidade da atenção, e a descentralização, com comando único em cada esfera de governo, como forma de organização e a participação da comunidade como instrumento de controle social, foram teses defendidas na VIII CNS e na CNRS e que se incorporaram ao novo texto constitucional.

III. A ÂNCORA CONSTITUCIONAL DA DESCENTRALIZAÇÃO

No Brasil a instabilidade da lei ordinária decorre, em boa medida, do apetite com que o Poder Executivo Federal *legisla* através de Medidas Provisórias, uma espécie de clone do Decreto-Lei dos períodos ditatorial (1937-1945) e autoritário (1964-1985), criado pela nova Constituição. O sentimento de insegurança jurídica gerado por essa prática insólita contribui para que o cidadão comum passe a acreditar que só o que está codificado na Constituição tem maior chance de perenidade e, até mesmo, de acatamento. Parece estar nesse aspecto peculiar de nossa cultura política um dos porquês de uma Constituição de índole descentralizadora, ser – paradoxalmente –, tão detalhista. Afinal, são mais de trezentos artigos recheados por centenas de parágrafos, incisos e alíneas (Vianna, 1992, p.6), a grande maioria tratando de matéria pertinente a lei ordinária ou, até mesmo, norma de menor hierarquia, quando não fosse o caso de ser deixada para que cada unidade federada legislasse a respeito.

De qualquer forma a Constituição de 88 representou um golpe duro no centralismo consolidado nos anos autoritários particularmente na área social. A competência para manter programas de educação pré-escolar, de ensino fundamental e de prestar serviços de atendimento à saúde da população passou a ser municipal (C.F. Art. 30, VI e VII). Segundo a Carta anterior, o município tinha, genericamente, poderes para organizar “*serviços públicos locais*”. A nova constituição tornou essa competência mais explícita e específica. À União e ao Estado cabe, nesses setores (educação pré-escolar, ensino fundamental e saúde), prestar cooperação técnica e financeira ao Município (C. F., Art. 30, VI e VII). A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como o amparo às crianças e adolescentes carentes, por sua vez, passaram a ser atribuições compartilhadas entre Estado e Município (C. F., Art. 204, I e II).

Essas mudanças, até certo ponto radicais em um país de forte tradição centralista, não eximiram o governo federal de atribuições no campo social. Apenas começaram a alterar o perfil de sua atuação, na medida em que retiravam as agências federais da execução de ações e programas tipicamente estaduais ou locais para concentrá-las em questões nacionais e no apoio, técnico e financeiro, aos entes subnacionais principalmente ao município. Mesmo assim, o governo central continuou responsável pelo sistema de seguro social, por cerca de 75% (média da década de 80) do financiamento da assistência à saúde e pela quase totalidade das universidades públicas. (Barros, M. E., Piola, S. F. & Vianna, S. M. , 1995)

O processo de construção do arcabouço jurídico do SUS, particularmente durante o período constituinte, deu rumo bastante diferente ao que, até então, vinha sendo formulado no âmbito do movimento sanitário. Essa mudança pode ser constatada em duas inovações introduzidas na nova Constituição: a criação da seguridade social e a municipalização do atendimento a saúde.

A figura da seguridade social – “...conjunto integrado de ações.....destinados a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CF, Art. 194) –, não constava das primeiras versões do texto constitucional que não cogitavam da integração dessas três áreas. Na verdade, as inúmeras propostas que subsidiaram esses anteprojetos (Rodrigues Neto, 1988) e, antes disto, as recomendações da VII CNS e da Comissão Nacional da Reforma Sanitária propunham opção diametralmente oposta: apartar saúde dessas duas áreas. Com essa separação o sistema de saúde passaria a ser financiado com recursos tributários, como é usual nos sistemas de acesso universal, enquanto as contribuições sociais – outra inovação importante da Assembléia Nacional Constituinte – ANC –, custeariam, exclusivamente, pensões, aposentadorias e outras prestações de cunho previdenciário e assistencial (Vianna, S.M., 1992).

A municipalização do atendimento à saúde, por sua vez, tal como foi, ao fim e ao cabo, consagrada, só ficou definida na última etapa do processo constituinte (Rezende, F., 1989). Com efeito a proposta elaborada pela Sub-Comissão dos Municípios e Regiões atribuía ao município responsabilidade apenas sobre a atenção primária.

Este entendimento restrito foi mantido na Comissão de Organização do Estado e nos anteprojetos e Projeto de Constituição. A única diferença estava em que, neste último, a competência em questão seria exercida “...em cooperação com a União e o Estado”. O primeiro substitutivo do Relator manteve a limitação do campo de ação apenas trocando a expressão “...em cooperação com...” por “... com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado,” mudança suficiente para, por si só, alterar substancialmente as relações de parceria entre os entes federativos. Na redação inicial estava implícita a articulação entre eles; já, a segunda, incorporou a idéia de ajuda do centro para a periferia (Quadro I).

O segundo substitutivo do relator e o elaborado pela Comissão de Sistematização mantiveram essa mesma linha restritiva, diferindo das anteriores apenas na forma (“serviços básicos de saúde” em vez de “atenção primária”). Somente na última versão é que a competência municipal foi ampliada e assumiu sua forma definitiva qual seja a de “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento de saúde à população” (CF. Art., 30, VII).

Cooperação técnica, entretanto, não é uma expressão tão auto aplicável quanto possa parecer, já que permite duas interpretações: uma, mais literal, na qual a cooperação dar-se-ia sob a modalidade convencional de assessoramento. Outra, mais elástica, incluiria entre a cooperação da União e do Estado, a prestação de serviços, em geral os de maior densidade tecnológica, cuja área de influência transcenda a jurisdição de uma municipalidade. A preservação de algumas funções executivas assistenciais como atribuição federal é defendida também com o argumento da necessidade de estabelecer padrões técnicos nacionais a partir desses serviços (Campos da Paz, 1988). Mas há também quem inclua nesse segundo tipo de *cooperação (sic)* até mesmo a

operação de serviços de atenção primária diante de uma suposta incapacidade municipal para fazê-lo.

Contudo, a crítica mais freqüente ao texto constitucional recai sobre a generosidade com que o legislador de 88 descentralizou recursos públicos em contraponto a parcimônia e imprecisão com que distribuiu encargos. Para a conduta distributiva a própria Constituição incorpora mecanismos permanentes de imunidade ao contingenciamento da receita de impostos federais partilhada com estados e municípios e outros, transitórios, que evitassem o trauma de mudança abrupta na distribuição da carga tributária, possibilitando, em prazo relativamente curto, fortalecer estados e municípios em detrimento da União. Já a efetividade da divisão de encargos ficou na dependência de legislação ordinária.

Quadro I – Evolução da definição dos encargos municipais com saúde na Assembléia Nacional Constituinte (1986-1988)

Atenção primária à saúde								
Atenção primária em cooperação com a União e o Estado								
Atenção primária com a cooperação, técnica e financeira, da União e dos estados								
Serviços de atendimento básico com a coop. téc. e financeira da União e do Estado								
<i>“Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento a saúde da população”</i>								

Fontes:

1. REZENDE, F. - Federalismo Fiscal. Descentralização e Eficiência: A tomada de decisões para o desenvolvimento sob a Constituição de 1988 (Texto elaborado em seminário promovido pelo PNUD) Brasília, jun., 1989. In: Vianna, S. M. & Piola, S. F. - Descentralização e repartição de Encargos no Sistema Único de Saúde: Planejamento e Políticas Públicas IPEA, nº 3, jun., 1991 143-160
2. BRASIL. Constituição Federal. 1988

Dessa forma estados e municípios viram-se, de repente, na confortável situação decorrente de um aporte significativo de recursos novos sem que, simultaneamente e com a mesma objetividade, lhes tenham sido transferidos, em igual proporção, os encargos correspondentes. Em outras palavras, graças a nova partilha tributária os recursos locais cresceram em valores relativos e absolutos, sem o ônus político da criação de impostos e, na prática, sem o acréscimo de novas incumbências. Isto é particularmente evidente no caso da saúde. Enquanto a nova partilha tributária em cinco anos estava integralmente implantada, a descentralização (divisão) de encargos só entrou em vigência cinco ou seis anos depois²⁴ e sua implantação ainda está bem distante de ser completada²⁵.

Mas é incontroverso que as “perdas” da União ficaram circunscritas ao campo dos tributos, Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, que compõem o Fundo de Participação dos Estados – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, deixando incólume, sob plena governabilidade federal, a receita, tão ou mais substancial, oriunda das Contribuições Sociais criadas pela nova Constituição²⁶. Como mostra a Tabela seguinte, a receita de impostos tem importância marginal no financiamento do sistema público de saúde. Já era assim antes da 88 quando se situava em torno de 20%. Ficou bem menor depois a despeito da irregularidade de sua participação (Tabela I).

Tabela I: Participação relativa das principais fontes de financiamento do Ministério da Saúde
1993-1998

Fontes	%					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Recursos Ordinários do Tesouro	8,95	1,00	3,15	0,20	1,02	10,78
Contribuições sociais	67,45	46,92	69,24	63,30	72,99	70,97
Fundo de Estabilização Fiscal –FEF	0,00	36,77	11,93	17,66	19,47	13,28
Outras fontes	23,60	15,31	15,68	18,84	6,52	4,97
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fonte: Siafi/Sidor (Elaboração Ipea/Disoc)

Quatro fatores parecem explicar a postura de expectativa, assumida, de um modo geral, por estados e municípios:

- (i) a tradição da presença federal na atenção à saúde – em especial através da Previdência social –, desenvolvida sobretudo nos quarenta anos que antecederam a Constituição de 1988;
- (ii) a garantia, também dada pela Constituição, de que a responsabilidade municipal na prestação de serviços de atendimento à saúde da população dar-se-ia com “a *cooperação técnica e financeira da União e do Estado*” (C. F., Art. 30, VII) requisito que, necessariamente, carecia de regulamentação e uma certa garantia de continuidade e suficiência;
- (iii) a presença de outras novas responsabilidades constitucionais sobretudo no campo social: a execução de programas de assistência social, ainda que compartilhada com o Estado e parcialmente financiada pelo orçamento da seguridade social (C.F. Art. 204, I) e, principalmente, a manutenção de “*programas de educação pré escolar e de ensino fundamental*” (C. F., Art. 30, VI); e
- (iv) o crescimento do percentual de receita local de impostos e de transferências vinculado a educação que passou, a partir de outubro de 88, de 18 % para 25% (C. F., Art. 212).

Não menos importante para a inibição dos municípios em exercer sua missão constitucional no campo da saúde é a existência de competências concorrentes, uma das causas, já apontada neste texto, da superposições no campo da saúde. Quando confrontada com as que antecederam, a Constituição de 88 é, de longe, a que mais se dedica a regulamentar a questão saúde. Não obstante, não é suficientemente explícita na divisão de responsabilidades entre as três instâncias de governo.

A despeito de atribuir ao município a prestação de serviços de saúde essa competência, embora expressa, não é – a rigor – , exclusiva. Por um lado, porque aos três entes federativos cabe “*cuidar da saúde e assistência pública*” (C. F., Art. 23, II) e legislar sobre “*proteção e defesa da saúde*”(C. F., Art. 24, XII). Ainda que a União deva limitar-se a normas gerais sempre que a competência de legislar for concorrente, na prática é virtualmente impossível precisar o que sejam *normas gerais*²⁷. Por outro, porque os estados podem exercer todas as competências que não lhes sejam constitucionalmente vedadas (C. F., Art. 25, § 1º).

A manutenção de competências concorrentes no regime federativo é inevitável em inúmeras situações. Em outras, como a da saúde, é até mesmo desejável. É importante e necessário que o financiamento, por exemplo, seja compartilhado entre as três instâncias de governo. O papel da União, neste particular, é crítico devido a estrutura tributária criada pela Constituição, e a relevância da função redistributiva ao do nível federal em um país de enormes disparidades regionais.

Ademais, seria utópico supor que os municípios brasileiros pudessem prestar todos os serviços de saúde. Ainda que fosse desejável, razões tecnológicas ou de escala de produção, indicam a instalação de determinados serviços em um *município-polo*. O consórcio intermunicipal – prática vigente em várias regiões surgida independente de qualquer regulamentação central –, pode ser uma solução eficiente e, com certeza, é a mais coerente com a diretriz da descentralização. Outra alternativa, bastante freqüente sobretudo no caso de hospitais de especialidades, hemocentros, laboratórios de saúde pública e outros serviços de referência regional, é colocá-los sob gerência da Secretaria Estadual de Saúde.

Em determinadas situações, contudo, a natureza da ação ou serviço recomenda a adoção de padrões uniformes sua federalização ou pelo menos regulamentação centralmente estabelecidas. Os exemplos clássicos, sobre os quais não paira polêmica, são o registro e licenciamento de medicamentos e outros produtos de circulação nacional – uma responsabilidade federal incontroversa –, e o sistema nacional de informação em saúde que exige padronização de critérios e procedimentos necessariamente federais.

Em outras situações, porém, a competência federal exclusiva – com tem sido o caso brasileiro –, não é tão consensual. As tarifas nacionais do SUS, por exemplo, como são fixadas pelo MS, retiram do estado ou do município um importante instrumento de política de saúde²⁸. A normatização do exercício das profissões de saúde, por sua vez, poderia

seguir o modelo americano variando de estado para estado. A revalidação periódica do registro profissional ou pelo menos de especialistas, como já se cogita dentro da própria corporação médica (Biancarelli, 1999) parece problemática, como instrumento de proteção dos usuários, se forem adotados padrões nacionais. Se for descentralizada permitirá que estados com pleto de profissionais – via de regra os mais ricos – , possam ser mais exigentes. O mesmo rigor não seria realista para estados ou regiões – invariavelmente as mais pobres –, que precisam atrair e fixar recursos humanos escassos.

Regras nacionais uniformes impedem atender especificidades regionais entre as quais estão as relacionadas aos *planos de saúde*. Se a regulamentação fosse estadual, sujeita apenas a regras gerais de abrangência nacional, haveria espaço, em particular nos estados onde essa modalidade assistencial ainda é incipiente, para, por exemplo, – como foi feito no Canadá –, limitar a cobertura dos *planos* a prestações que não constassem do *menu* do SUS. Sem essa divisão de campos de atuação fica, no mínimo, difícil – em um sistema onde a oferta assistencial é majoritariamente privada, mas a serviço tanto do SUS como dos *planos* privados –, fazer com que os pacientes dos dois sub-sistemas tenham a mesma qualidade de atendimento.

IV - OS EFEITOS DA REGULAMENTAÇÃO

A regulamentação dos preceitos constitucionais pertinentes à saúde em certa medida frustrou as expectativas, pelo menos daqueles que apostavam em uma guinada descentralizadora mais radical. A introdução de inúmeros dispositivos recentralizadores nas Leis nº 8.080 e nº 8.142, ambas de 1990, mostrou que o consenso alcançado na Assembleia Nacional Constituinte – ANC em torno da diretriz da descentralização só foi possível porque cada corrente político-ideológica tinha o seu próprio entendimento sobre o significado e alcance dessa diretriz²⁹. Com a regulamentação – cujo papel é, justamente, o de eliminar ambigüidades e conceituar adequadamente o que foi definido de forma genérica ou imprecisa –, as divergências vieram a tona.

A regulamentação teve, sem dúvida, o mérito de preencher omissões da Constituição como as competências dos estados e da União. Mas, em contrapartida, enfraqueceu a descentralização, quando cedendo a pressões localizadas, preservou no âmbito federal inúmeras responsabilidades pouco compatíveis com a função do governo central em um país de dimensão continental, regime federativo e fortes disparidades regionais.

Assim, os hospitais universitários – cuja capacidade instalada global, perto de 50 mil leitos, equivale a 30% da rede pública (MS, 1997) –, ficaram fora do comando da autoridade sanitária local (Lei 8.080/90, Art. 45).

A manutenção da Fundação das Pioneiras Sociais³⁰ e do Instituto Nacional do Câncer sob supervisão do MS (Art. 41) manteve sob execução federal ações típicas de assistência médico-hospitalar, as quais em um sistema de saúde descentralizado seriam de competência local, ou,

excepcionalmente, estadual. A Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, entidade resultante da fusão da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública – SUCAM com a Fundação Serviços de Saúde Pública – FSESP preservou na órbita do MS a execução de serviços básicos de saúde que só a partir deste ano (2000) foi repassada para estados e municípios. A despeito da extinção do INAMPS em 1993 (Lei Nº 8.689 de 27 jul., 1993) parte de sua rede permanece, sete anos depois da extinção da autarquia, sob gestão do MS. Não é diferente a situação do chamado Grupo Hospitalar Conceição – GHC, em Porto Alegre, um dos maiores e mais diversificados complexos médico-sanitário-hospitalares sob gestão pública do país³¹. Neste último caso, dadas as suas especificidades, não há indícios de que esse *status* seja modificado, até porque não há evidência de vontade política nesse sentido por parte dos atores institucionais envolvidos, MS, Governo do Estado e Prefeitura Municipal. O dispositivo (Art. 45, § 1º) que determina a integração ao SUS dos “*serviços de saúde dos sistemas estaduais de previdência social*”, “*bem como de quaisquer outros órgãos e serviços de saúde*”, simplesmente “*não pegou*”, para usar a expressão coloquial que designa a Lei que não é cumprida.

Tudo isto, está em rota de colisão com a diretriz constitucional relativa a direção única em cada esfera de governo (C. F., Art.198, I), ao mesmo tempo em que:

- (i) possibilita a superposição de ações ainda que em escala incomparavelmente menor do que antes do SUS;
- (ii) dificulta a implantação de esquemas de referência e contra-referência entre a rede básica e os serviços especializados;
- (iii) exige mecanismos ágeis e efetivos de coordenação interinstitucional que minimizem a falta de unidade-comando; e
- (iv) abre precedente que pode levar a ampliação da ação federal direta na provisão de serviços hipótese, presumivelmente, ausente, das intenções do legislador constituinte ao conceber o SUS.

V. POR UMA NOVA DISTRIBUIÇÃO DE ENCARGOS

V. 1. Das Competências Subnacionais

Promulgada a legislação básica regulando as disposições constitucionais relativas ao SUS (Leis 8.080/90 e 8.142/90), foram estabelecidas as regras operativas que passaram a orientar a implantação do processo de reforma sanitária (NOBs 01/91 e 01/93). Diante da diversidade de situações que caracteriza o perfil de estados e municípios brasileiros, as novas regras de relacionamento da União com Estados e Municípios, no campo

da saúde, caracterizaram três diferentes estágios de gestão nos quais as esferas subnacionais integrar-se-iam ao SUS. Esses estágios de gestão – *incipiente, parcial e semiplena* –, representam etapas progressivas de responsabilidades e de autonomia de gestão (NOB 01/93).

Em princípio todos os Estados e Municípios integram o SUS. Entretanto, aqueles que não estiverem inscritos em nenhum dos três estágios acima, fazem parte do Sistema na condição de *provedor* de serviços. Em três anos de vigência da NOB 01/93 pouco mais da metade dos municípios brasileiros foi habilitada em uma dessas modalidades. Por exclusão isto significa que 2.430 municipalidades (44,1%) não foram suficientemente sensibilizadas sobre suas novas obrigações constitucionais. A forma mais avançada de gestão autônoma – a *semiplena* – tinha incorporado, até novembro de 1996, apenas 137³² municípios. Esses municípios continham 16% da população e passaram a absorver, sob essa modalidade de gestão, 23% dos recursos do MS destinados ao SUS (Tabela II)

Tabela II - BRASIL: Municípios segundo a condição de gestão no SUS
1996 (novembro)

		Municípios
INCIPIENTE	2.323	42,2
PARCIAL	618	11,2
SEMI PLENA	137*	2,5
TODOS OS DEMAIS **	2.430	44,1

Fonte: MS, Secretaria de Assistência à Saúde - MS (Assessoria Técnico-GERENCIAL)

* 16% da população brasileira e 23% dos recursos destinados à assistência médico-hospitalar

**Enquadrados como *provedores* e financiados segundo os serviços produzidos

Um dos pontos básicos então pactuados entre os três níveis de gestão foi o de efetivar a descentralização de forma negociada e gradual. Neste sentido foram criadas instâncias de planejamento e de busca de consensos. No âmbito federal foi instalada a *Comissão Intergestores Tripartite – CIT* (composta por gestores do SUS dos três níveis de governo). Em cada estado passou a funcionar uma *Comissão de Intergestores Bipartite – CIB* (composta por representantes das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde). Às CIBs foi entregue a função de “*adequar as normas nacionais às condições específicas de cada estado e propor medidas reguladoras das relações estado/municípios e município/município na implementação do sistema único de saúde, conduzindo assim o processo de descentralização na esfera estadual*” (Lucchesi, 1996). Deve ser ressaltado que essas comissões têm papel de fórum técnico de negociação. As decisões nelas negociadas devem ser referendadas pelo respectivo Conselho de Saúde e pelos Gestores do sistema (Ministério da Saúde e Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde).

O enquadramento dos municípios nos estágios de gestão *incipiente* e *parcial* era feito no nível estadual, pelas Comissões Intergestores Bipartites – CIBs e pelos Conselhos de Saúde. Enquanto a habilitação para a gestão *semiplena* exigia aprovação pela Comissão Intergestores Tripartite

– CIT, no âmbito federal.

A pactuação e o gradualismo, diretrizes estratégicas consensualizadas entre os gestores, são sem dúvida democráticas e compatíveis com o federalismo. Mas não só isto. A pactuação, ademais, é uma forma de articulação, ainda não usada em toda a sua potencialidade, para – por exemplo –, fixar metas e respectivos procedimentos de acompanhamento e avaliação e para a execução de operações combinadas envolvendo mais de uma instituição ou instância de governo. O gradualismo, à sua vez, dadas as situações díspares presentes no país, é, antes de tudo, inevitável; seria ingenuidade supor que o SUS pudesse ser implementado no mesmo ritmo em todo o espaço geográfico nacional.

A estratégia, contudo, tem dois tipos de problemas. O primeiro se refere às desigualdades entre os parceiros. Sem subestimar o peso político das secretarias de saúde, bem maior hoje do que no passado, parece justo e apropriado reconhecer a sua impotência relativa diante do MS. Responsável por cerca de 70% do recursos financeiros do SUS e amparado em um entendimento abrangente do papel do *gestor nacional do SUS*, o Ministério, literalmente, *comanda* o sistema coerente com a cultura institucional centralizadora herdada dos programas verticais (MS) e da normatização nacional (INAMPS).

O segundo problema, está no aspecto inusitado da *habilitação* a uma das modalidades de gestão descentralizada. Em que pese as competências de estados e municípios estarem previstas na Constituição e na Lei Nº 8.080/90, instrumentos de hierarquia jurídica inferior (portarias) condicionam a integração do ente federativo ao SUS, tanto a vontade do estado ou município, como ao atendimento de determinados requisitos estabelecidos pelo nível federal. A possibilidade de aderir (ou não) ao cumprimento de uma obrigação constitucional ou legal, afora o que parece ser um contrasenso, cria duas situações insólitas:

- (i) a de alguns estados ou municípios jamais aderirem; pois poderia ser politicamente mais confortável situar-se como mero provedor, situação na qual está livre de determinados encargos e apto utilizar, com total autonomia³³, os recursos recebidos por serviços prestados ao SUS;
- (ii) a de retrocesso no processo de construção do SUS desde que entes subnacionais que *aderiram* resolvam, por qualquer razão, abdicar dessa opção e, assim, voltar ao *status* anterior.

A direção municipal do SUS, exercida pela Secretaria Municipal de Saúde ou órgão equivalente, tem como principal competência “*planejar, organizar, controlar e avaliar os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde*” (Art. 18, I). Em outras palavras isso significa que a municipalidade poderia, não só regular o setor privado, vinculado ou não ao SUS, como gerir toda a rede pública de saúde de acesso universal.

Embora, o município não possa, por exemplo, regulamentar os planos de saúde, porque vige legislação federal específica, poderia, quando

fosse o caso, normatizar supletivamente essa modalidade assistencial já que a competência para legislar sobre saúde é concorrente. Mas o setor privado tradicional, sobre o qual a norma federal é genérica (Leis 8.080/90, Arts. 20 à 23), em alguma medida poderia ser regulamentado pelo Poder Público subnacional. Não deixa de ser estranha a desenvoltura com que o setor privado opera no setor, conduzido somente pela *mão invisível*, indiferente, portanto, a perversidade inerente às regras de mercado quando aplicadas no setor de saúde. Afinal, se em nome do interesse público, agências bancárias, cursos de nível superior ou linhas de transporte coletivo – para só citar três exemplos onde seria impensável a ausência de requisitos para instalação e funcionamento –, por que um serviço de saúde pode ter sua localização decidida apenas segundo a conveniência dos seus proprietários?

Sob esse aspecto, a regulamentação ajuda pouco. Em primeiro lugar porque, sendo pouco clara, pode sugerir entendimento mais leniente do que o enunciado neste documento quanto a competência municipal. Em segundo lugar porque a própria Lei Nº 8.080/90 não é suficientemente explícita quando estabelece que “*Na prestação de serviços de assistência a saúde serão observados os princípios éticos e as normas expedidas pelo órgão de direção do Sistema Único de Saúde quanto as condições para seu funcionamento*”(Art. 20). Ao deixar indefinida a instância responsável pela norma, a Lei estaria sugerindo que a competência é concorrente, hipótese que proporciona dois cenários mutuamente excludentes:

- (i) o Poder Público se mantém omissos na medida em que cada instância julgue a competência como sendo de outra;
- (ii) a União, como acontece no caso da função regulatória sobre os Planos de Saúde, ocupa o espaço vazio e legisla, desatendendo o mandamento constitucional para limitar-se a normas gerais quando a competência de legislar for compartilhada com as demais esferas de governo.

Em novembro de 1996, depois de longa negociação intergovernamental, mudanças importantes foram introduzidas na sistemática definida pela NOB 1/93. As formas de gestão municipal foram reduzidas a duas:

- (i) *gestão plena da assistência básica de saúde*; e
- (ii) *gestão plena do sistema municipal de atenção integral à saúde*.

Ao município enquadrado na condição de gestor da assistência básica da saúde é assegurada a transferência regular e automática dos recursos correspondentes ao Piso Ambulatorial Básico – PAB – “*que consiste em um montante de recursos financeiros destinado ao custeio da assistência básica tipicamente municipal, definido pela multiplicação de um valor per capita nacional pela população oficial do município*” (NOB 01/96).

Na condição de gestor do sistema de atenção integral à saúde, os municípios recebem transferência, também de forma regular e automática, correspondente ao Teto Financeiro Global, conforme definido nas comissões intergestores e terão autonomia para editar normas sobre o pagamen-

to de serviços em seu território, inclusive alteração de valores de procedimentos médicos, tendo, contudo, a tabela nacional como referência mínima.

Os municípios que não aderirem a nenhuma dessas duas formas de gestão continuam na condição de “prestadores” sendo remunerados por procedimento, obedecidos os tetos respectivos.

Perto de 90% (4.834) dos 5.506 municípios brasileiros já assumiram a gestão plena da rede básica de saúde pública. Estes municípios abrigam mais da metade da população brasileira. Mas a distribuição desses percentuais – municípios habilitados e população coberta – não é homogênea entre as regiões. Três delas – Nordeste, Centro Oeste e Sul – habilitaram mais de 90% de suas municipalidades. Abaixo desse valor estão, justo, a região mais rica (Sudeste) e a mais pobre (Norte). O paradoxo – supondo que para as áreas mais ricas seria mais fácil o exercício da autonomia, ainda que limitada, desta forma de gestão – se repete quanto a cobertura populacional por serviços básicos descentralizados. O Nordeste não só apresenta o segundo percentual de cobertura, como sua diferença para o mais alto, registrado no conjunto dos estados do sul, é de apenas dois pontos percentuais. Sob a ótica desse indicador a região Sudeste tem o pior desempenho (34,5%), equivalente pouco menos da metade do alcançado no Sul (Tabela III).

Tabela III – Brasil: Municípios habilitados à Gestão Plena da Assistência Básica e cobertura populacional dessa modalidade de gestão por região 1999 *

Região	Municípios (1)	População	Municípios em	%	População	%
		Total ** (2)	GPAB (3)	(3/1x100)	coberta (4)	(4/2x100)
NO	449	12.133.705	364	81,1	7.504.923	61,8
NE	1.787	46.289.042	1.636	91,5	31.751.649	68,6
CO	445	11.220.742	420	94,4	6.203.634	55,3
SD	1.666	69.858.115	1.331	79,9	24.106.718	34,5
SL	1.159	24.445.950	1.083	93,4	17.254.755	70,6
BR	5.506	163.947.554	4.834	87,8	86.821.679	52,9

Fonte: MS/Secretaria de Políticas de saúde/Coordenação da Implementação da Descentralização (elaboração do autor)

* Posição em 28 de outubro

** Estimativa para 1999

Os percentuais de habilitação à Gestão Plena do Sistema Municipal, quer em relação aos municípios atingidos quer quanto a cobertura populacional, são, como era de esperar, bem mais modestos (Tabela IV). Contudo a heterogeneidade entre as regiões é bem maior do que a observada para a Gestão Plena da Atenção Básica e o paradoxo não mais persiste na dimensão anterior. A região Sudeste lidera o *ranking* tanto em valores absolutos (número de municípios e população) como em valores relativos, com uma diferença para as demais que seria ainda mais destacada se a cidade de São Paulo estivesse habilitada³⁴. A segunda posição é da região Norte; esta região é a terceira em número de municípios habilitados e a segunda em cobertura populacional embora esse percentual seja inferior à média nacional.

Tabela IV – Brasil: Municípios habilitados à Gestão Plena do Sistema Municipal - GPSM e cobertura populacional dessa modalidade de gestão por região 1999 *

Região	Municípios (1)	População		%		
		Total ** (2)	Municípios Em GPSM (3)	(3/1x100)	População coberta (4)	(4/2x100)
NO	449	12.133.705	51	11,3	4.296.967	35,4
NE	1.787	46.289.042	114	6,4	14.150.216	30,6
CO	445	11.220.742	20	4,5	3.010.767	26,8
SD	1.666	69.858.115	264	15,8	34.752.630	49,7
SL	1.159	24.445.950	42	3,6	6.978.099	28,5
BR	5.506	163.947.554	491	8,9	65.158.480	39,7

Fonte: MS/Secretaria de Políticas de saúde/Coordenação da Implementação da Descentralização (elaboração do autor)

* Posição em 28 de outubro

** Estimativa para 1999

A análise agregada das duas modalidades de gestão oferece um quadro mais homogêneo, sobretudo em relação aos municípios habilitados, embora as regiões Sudeste e Norte estejam um pouco abaixo da média nacional. A diferença interregional se acentua, entretanto, em relação a população coberta (%) por alguma modalidade de gestão descentralizada, já que as regiões Sudeste e Centro-Oeste apresentam percentuais, ainda que expressivos, bem abaixo das demais.

Tabela V – BRASIL: Percentuais de municípios habilitados e de população coberta pelas duas modalidades de gestão descentralizada

1999

Região	% de municípios habilitados	% da população coberta
Norte	92,4	97,2
Nordeste	97,9	99,2
Centro oeste	98,9	82,1
Sudeste	95,7	84,2
Sul	97,0	99,1

Fonte: MS/Secretaria de Políticas de saúde/Coordenação da Implementação da Descentralização (elaboração do autor)

* Posição em 28 de outubro

O comportamento do SUS sob a ótica da descentralização e da divisão de encargos entre as instâncias pode ser avaliado também segundo três outros indicadores, assumindo que o sistema é mais descentralizado, portanto cumpre de forma mais correta a diretriz constitucional específica, quanto maior for presença municipal:

- % de unidades ambulatoriais públicas sob gerência municipal ou seu contraponto a % de unidades ambulatoriais públicas sob gerência estadual (Tabela VI);
- % de recursos ambulatoriais sob gestão municipal (Tabela VI); e
- % de recursos hospitalares sob gestão municipal (Tabela VI).

O aspecto central revelado por esses indicadores é a grande variedade de modelos organizacionais, no que se refere a divisão de com-

petências entre níveis de governo subnacionais. Dizendo de outra forma: o enquadramento em uma das duas modalidades de gestão criada pela NOB 01/96 nem leva a uma divisão uniforme de funções entre estado e município nem, de outro lado, significa que o município em gestão plena do sistema municipal tenha assumido todas as prerrogativas e obrigações inerentes a essa modalidade. É o que mostra levantamento recente realizado pelo Ministério da Saúde (Brasil, MS, s.d.).

O estudo abrange municípios habilitados à Gestão Plena do Sistema Municipal, por reconhecer “*que é nesta condição que mais se evidencia a divisão de responsabilidades entre os estados e os municípios*”. Embora, excluindo três estados e o DF e restringir-se a dezesseis capitais³⁵ e, ainda, admitindo que estas possam não ser representativas do conjunto das municipalidades, o MS considera que o estudo “*pode representar uma visão preliminar da questão*” (Tabela VI)

Duas situações extremas foram constatadas. Em um polo, a municipalização da rede ambulatorial é total (Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Palmas e Belo Horizonte). Em outro, toda a rede de ambulatorios está sob gestão estadual (Campo Grande, Recife, Natal, Belém, e no Ceará e Amazonas, respectivamente, Juazeiro do Norte e Presidente Figueiredo). No meio estão as cidades restantes onde o percentual de municipalização da rede varia entre mais de 90% (Teresina, Blumenau, Maceió e Cuiabá) e menos de 50% (Senador Guimard, Porto Velho, e João Pessoa)

O percentual médio de municipalização da rede ambulatorial é de 65,5% entre as cidades estudadas, mas com variações extremas entre as regiões. No Sul só não é total porque, em Blumenau, duas das 154 unidades não hospitalares ambulatoriais permanecem sob gerência estadual. Na verdade, o percentual da região seria um pouco menor; se base de dados utilizada no estudo (cadastro do SIA/SIH) incluísse, entre as unidades ambulatoriais, cerca de uma dúzia de postos de saúde federais pertencentes ao Grupo Hospitalar Conceição, empresa estatal vinculada ao Ministério.

Tabela VI – Brasil: Número de unidades ambulatoriais oficiais * em municípios sob Gestão Plena do Sistema Municipal selecionados **, segundo a instância governamental responsável pela gerência dessas unidades.

1999 (abril)

NORTE	148	60,4	97	39,6
Belem	56	100	-	-
Palmas	-	-	25	100
Porto Velho	62	50,4	61	49,6
Presidente Figueiredo	19	100	-	-
Senador Guiomard	11	50,0	11	50,0
NORDESTE	239	43,2	315	56,8
Camaçari	19	48,7	20	51,3
Maceió	4	5,4	69	94,6
João Pessoa	81	54,7	67	46,3
Juazeiro do Norte	45	100	-	-
Natal	10	100	-	-
Recife	9	100	-	-
São Luiz	70	48,9	73	51,1
Teresina	1	1,1	86	98,9
CENTRO OESTE	215	46,6	246	53,4
Campo Grande	38	100	-	-
Cuiabá	7	9,8	64	91,2
Goiânia	170	48,2	182	51,8
SUDESTE	54	15,7	290	84,3
Belo Horizonte	-	-	5	100
Campinas	18	17,1	87	82,9
Colatina	36	48,6	38	51,3
Rio de Janeiro	-	-	160	100
SUL	2	0,7	287	99,3
Blumenau	2	1,3	152	98,7
Curitiba	-	-	14	100
Porto Alegre	-	-	121	100
TOTAL	658	34,8	1.235	65,2

Fonte: MS (Secretaria de Assistência à Saúde/Secretaria de Políticas de Saúde) - Análise de alguns aspectos do processo de descentralização no Sistema Único de Saúde. *s.d.* (Quadro V, p. 20)

* Dados extraídos das fichas cadastrais do SIA/SUS referentes a Postos e Centros de Saúde, Postos de Atendimento Médico, Policlínicas, Unidades de Saúde da Família e outras não especificadas.

** Capitais brasileiras em Gestão Plena do Sistema Municipal ou quando a capital não está habilitada, o maior município em GPSM. Não inclui o Distrito Federal, para onde a análise do MS não se aplica, e três Estados (AP, RR e SE) sem nenhum município habilitado (GPSM).

Os dois outros indicadores selecionados para este estudo confirmam os achados anteriores e revelam as limitações dos dados referentes ao número de municípios (ou estados) habilitados como indicador de descentralização. Com efeito entre as dezesseis capitais sob *gestão plena do sistema municipal*, em abril de 1999, apenas uma (Porto Alegre) geria a totalidade dos recursos financeiros destinados a atenção ambulatorial, uma prerrogativa inerente a modalidade de gestão em que se encontram alcançada em percentual acima de 90% por apenas cinco outras (Belém, Palmas, Goiânia, Teresina e Rio de Janeiro). Não obstante, nove capitais têm total governança sobre os recursos hospitalares (Tabela VII).

Tabela VII – Brasil: Evolução do percentual de recursos ambulatoriais e hospitalares geridos pelas secretarias municipais de saúde de capitais em Gestão Plena do Sistema Municipal

Belém	100	99,5	100	100
Palmas	100	99,5	100	100
Porto Velho	11,8	22,1	-	-
Maceió	100	64,8	100	81,4
João Pessoa	21,5	21,7	100	100
Natal	36,0	22,9	100	100
Recife	22,8	23,4	27,3	27,3
São Luiz	100	86,0	96,5*	97,7
Teresina	**	96,9	96,6	100
Campo Grande	78,2	67,3	99,7	99,9
Cuiabá	58,7	54,5	100	100
Goiânia	99,9	99,7	100*	100
Belo Horizonte	89,7	87,2	100	97,7
Rio de Janeiro	***	95,8	***-	100
Curitiba	81,3	78,2	100	97,2
Porto Alegre	100	100	100	100

Fonte: MS (Secretaria de Assistência à Saúde/Secretaria de Políticas de Saúde) - Análise de alguns aspectos do processo de descentralização no Sistema Único de Saúde, *s.d.*

* Dados extraídos das fichas cadastrais do SIA/SUS referentes a Postos e Centros de Saúde, Postos de Atendimento Médico, Policlínicas, Unidades de Saúde da Família e outras não especificadas.

Mais revelador ainda, segundo dados de 1998 (junho) e 1999 (janeiro a abril), é a queda da governança municipal sobre os recursos. Enquanto em 1999 somente uma capital – Porto Alegre, como já mencionado –, administrava a totalidade dos recursos ambulatoriais, em 1998 eram cinco. Ademais a governança sobre esses recursos, que já não era total, diminuiu no período referido em outras seis (Goiânia, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Cuiabá e Natal). Na única cidade onde a autonomia municipal cresceu de forma significativa (Porto Velho) o percentual de recursos ambulatoriais sob controle local continuou muito baixo, passando de 11,8% para 22,1%.

No caso dos recursos hospitalares, embora também tenha havido perdas, os dados, de um modo geral, são bem mais favoráveis. Duas (Maceió e Belo Horizonte) das dez capitais que, em 1998, geriam a totalidade dos recursos assistenciais destinados a internação, esse *status*. Duas outras (Campo Grande e Recife) tiveram sua governança também reduzida sobretudo em Recife onde a Prefeitura gere apenas 22,5% dos recursos hospitalares alocados ao município.

Todos esses achados, podem expressar tanto a recentralização no estado de serviços antes municipalizados, como a ocorrência de alocação de recursos novos mais nos serviços sob gestão estadual do que naqueles sob responsabilidade municipal (MS, *s.d.*). Se tudo isto ocorreu por inércia, acordo tácito, ou, como sugere o estudo do MS, em decorrência de um pacto formal entre as partes, é uma indagação que poderá ser respondida caso a caso. O fato é que os indicadores apresentados são bastante eloquentes da

diversidade de situações no que se refere a divisão de competências no SUS, a *unidade de comando com direção única* registrada na Constituição, ainda está longe de ser alcançada e que, como menciona o trabalho do MS, os municípios que não assumem a gestão da rede básica "*com certeza têm dificuldades de reorganizar o sistema de atendimento e de redefinir fluxos e responsabilidades desses serviços com a população*".

A competência constitucional do município na prestação de serviços de atendimento à saúde da população ficou relativizada na medida em que alguns serviços podem ser geridos e executados pelo estado. Assim, embora caiba ao município gerir laboratórios de saúde pública e hemocentros (Lei 8.080/90, Art. 18, VIII), ao estado incumbe a coordenação dessa rede ou mesmo geri-la (Art. 17, X). Na prática esta parece ser a situação mais comum pois esse tipo de unidade, dado seu porte e natureza, tem, via de regra, abrangência supra municipal. No caso a Lei foi prudente não só por prever a municipalização dessas unidades, o que é mais factível nos centros urbanos de maior porte e no caso de municipalidades que se consorciem (Art. 18, VII), mas por resguardar a possibilidade da estadualização nos demais casos.

A função primordial do estado (gestor estadual) é prestar apoio técnico e financeiro (Art. 17, I) conforme previsto na Constituição (C. F. Art.30, VII), promover a municipalização de ações e serviços de saúde e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional (Lei 8.080/9, Art. 17). Diante da diversidade de situações presente no país, a Lei atribuiu ao estado a execução, em caráter supletivo, de ações e serviços de saúde em geral. Isto significa que valeria o princípio de que o estado só deve executar certas ações quando não for possível ao município (ou consórcio de municípios) fazê-lo. A aplicação efetiva desse princípio requer, contudo dupla vontade política: do estado, em municipalizar os serviços; do município em assumir de fato o que de direito lhe foi atribuído pela Constituição.

Nesse sentido as situações nos estados são as mais díspares. A tendência mais nítida parece ser a de transferir a atenção básica para os municípios e concentrar a ação direta do estado nos serviços especializados e de referência. Assim, acontece no Ceará, embora o estado tenha assumido o pagamento das equipes de saúde da família. Já em Sergipe, todas as unidades básicas foram repassadas para os municípios, menos na Capital.

Todavia, os estados – ao contrário dos municípios, como já demonstrado –, têm revelado pouca aderência a estratégia do MS para promover a descentralização. Até setembro de 1999, somente Alagoas fora habilitada na *Gestão Plena do Sistema Estadual de Saúde*. Houve algum progresso recente com a inclusão na Gestão plena do sistema de mais sete estados. Em termos regionais, as regiões Sul e Centro-Oeste são as que apresentam melhores resultados. No sul apenas Rio Grande do Sul, ora em fase final de habilitação, ainda não está formalmente incluído na gestão plena. No centro oeste somente Mato Grosso do Sul não foi habilitado (Quadro II).

Quadro II : Estados segundo a modalidade de gestão do sistema estadual de saúde
(junho, 2000)

Estado	Forma de gestão	Estado	Forma de gestão	Estado	Forma de gestão
AC		CE		RJ	
AP		MA		SP	
AM		PB		PR	
PA		PE		RS	
RO		PI		SC	
RR		RN		GO	
TO		SE		MT	
AL		MG		MS	
BA		ES		DF	

Gestão Plena do Sistema Estadual de Saúde
 Gestão Avançada do Sistema Estadual de Saúde
 Em fase de habilitação para Gestão Plena
 Em fase de habilitação (Plena ou Avançada)
 Não habilitados

A inapetência dos gestores estaduais para assumir novas responsabilidades, pode decorrer de três razões:

- (i) inexistência de mecanismos seguros de repasses automáticos e de salvaguarda ao contingenciamento, similares aos criados pela Constituição de 88 para os Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM)³⁶, o que aumenta o risco de instabilidade no financiamento;
- (ii) contexto fiscal notoriamente desfavorável vivenciado pelos estados enquanto a União, sem ter ainda concluído seu processo de ajuste, não mostra indícios de que possa, a curto ou médio prazo, conceder ao SUS um tratamento mais generoso na política alocativa federal;
- (iii) exigências do MS para a habilitação difíceis de serem atendidas, pelo menos por alguns Estados, sem efetiva cooperação técnica federal. É o caso, por exemplo, da *"implementação de programação integrada das ações ambulatoriais e hospitalares e de alto custo, contendo a referência intermunicipal e os critérios para sua elaboração"*. Outro pré requisito refere-se a existência de pelo menos 80% dos municípios habilitados, percentual que diminui para 50% se nestas localidades residirem pelo menos 80% da população. No caso da Gestão Avançada esses percentuais caem para 60% dos municípios ou 40% se, nos municípios habilitados residirem pelo menos 60% da população total do Estado. Embora uma das competências estaduais seja a de promover a descentralização (Lei 8.080/90 Art.17, I), o cumprimento dessa diretriz constitucional não depende exclusivamente da ação política do governo estadual a qual, mesmo sendo importante, não é decisiva face a autonomia municipal.

Uma característica importante no processo de descentralização do sistema único de saúde é coexistência de diferentes modelos estaduais. Estudo promovido pelo MS em 1995 identificou cinco modelos diferentes de gestão estadual, os dois primeiros com potencial para estruturar sistemas e manter clara a responsabilidade de cada instância (MS, *s.d.*):

- (i) **Gestão municipalizada do sistema, com ênfase na regionalização**, onde a gestão do sistema é descentralizada para os municípios que assumem o comando único sobre as ações de saúde em seu território, mas há uma forte participação da Secretaria Estadual de Saúde na coordenação e regulação das relações intermunicipais, tendendo a estabelecer mecanismos de avaliação e controle dos sistemas municipais de saúde;
- (ii) **Gestão municipalizada do sistema, sem ênfase na regionalização**, também chamado de “*Atomizado*”. Caracterizado por forte municipalização da gerência e gestão, com frágil participação do Estado;
- (iii) **Gestão descentralizada, por nível de hierarquia**, caracterizado por divisão de responsabilidades entre estados e municípios, sendo que tanto a gerência das unidades públicas de maior complexidade, como a gestão sobre os serviços contratados mais complexos, ficam sob responsabilidade estadual, não sendo portanto passíveis de serem municipalizados. Os municípios assumem os serviços ambulatoriais básicos e os hospitais de menor complexidade;
- (iv) **Gestão descentralizada, por partilha**. Esta forma de pacto não leva em conta a organização do sistema de saúde. Divide a gestão e gerência de acordo com os interesses dos gestores;
- (v) **Gestão centralizada do sistema**, caracterizada pelo papel dos municípios apenas como prestadores de serviços. As funções de gestão do sistema são exclusivas do estado.

É interessante observar a existência de uma certa homogeneidade regional na definição dos modelos organizacionais. Assim, todos os estados da região Nordeste optaram pelo modelo descentralizado por nível de hierarquia, enquanto os da Região Sul, pelo modelo municipalizado com ênfase na regionalização. Nas regiões Norte e Centro-Oeste não há predominância de um dos modelos. Já no Sudeste, com exceção de São Paulo, os demais estados tendem a adotar o modelo municipalizado com ênfase na regionalização (Luchesi, 1996).

V. 2. Sobre o Papel do Ministério da Saúde

Nos países com sistemas de saúde descentralizados o ministério da saúde, ou agência central equivalente, passa a ser, fundamentalmente, a instância de elaboração de políticas nacionais e de coordenação.

Suas funções principais costumam ser (Vaughan, J.P., 1990):

- formulação de políticas sanitárias, incluídas as políticas sobre atividades intra e intersetoriais;
- estabelecimento de políticas nacionais;
- elaboração de planos nacionais de saúde e de pautas de planificação regional e local;
- alocação de recursos especialmente para despesas de capital (investimentos);
- acompanhamento e avaliação da eficácia e da eficiência do sistema de saúde;
- assistência técnica de alto nível para programas concretos;
- controle de qualidade e concessão de licenças para produtos farmacêuticos e outros insumos setoriais;
- regulamentação do desenvolvimento de recursos humanos para a saúde, inclusive quanto a formação;
- regulamentação das organizações privadas com e sem fim lucrativo;
- controle e coordenação das organizações sanitárias e institutos de pesquisa de nível nacional;
- articulação com organizações sanitárias e organismos de ajuda internacional.

O elenco de atribuições acima enunciado não representa um contexto específico nem, tampouco, uma receita universal para países que pretendam descentralizar seus sistemas de saúde. Mesmo onde haja um sistema forte de governo nacional, como Espanha, México e Iugoslávia, a autoridade e o tamanho do ministério da saúde, pode ser bastante limitado, em decorrência da perda de suas responsabilidades operativas. Nestas circunstâncias, as atribuições tradicionalmente assumidas pelo nível central de governo quanto ao planejamento e prestação de serviços se encontram, em grande parte, descentralizadas para estados, regiões ou províncias (Vaughan, J.P., 1990).

Contraditoriamente, porém, em países federativos e com forte poder local, o governo central pode ter responsabilidades na prestação de determinados serviços médico-assistenciais. Assim se passa nos Estados Unidos onde grupos sociais específicos, estão sob proteção direta (índios e veteranos de guerra) ou indireta (pobres e idosos) de serviços ou programas federais.

No caso brasileiro permanece uma certa ambigüidade. De um lado a Lei nº 8.080/90, ao detalhar a competência do MS, incorpora inúmeros dispositivos recentralizadores alguns já apontados neste texto. Lei mais recente (Lei nº 9.649/de 27 de maio de 1998), em certa medida agrava esse viés.

Esta última Lei, ao explicitar a área de competência do Ministério da Saúde, inclui, por exemplo, a "*saúde ambiental e ações de promoção, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva, inclusive a dos trabalhadores e dos índios*" (Art. 14, XVIII, c). Ora, promoção, proteção

e recuperação da saúde é a síntese do papel de todo um sistema público de saúde e a área de atuação do MS deve ser bem menos abrangente em um sistema descentralizado de saúde. Ao mesmo tempo a função do Ministério em relação à saúde da população indígena difere totalmente da que lhe cabe exercer em relação aos trabalhadores. No caso dos índios o MS, seguindo o modelo americano, tornou-se responsável pela atenção integral à saúde desse grupo o que parece uma excepcionalidade justificável dadas as especificidades dessa clientela. Mas, na saúde do trabalhador, função compartilhada com o Ministério do Trabalho (Art. 14, XVIII, c e XIX, f) sua ação é bem menos extensa pois circunscrita à saúde ocupacional, já que como parte da clientela do SUS, os trabalhadores não tem, por esta condição, mais ou menos direitos assistenciais do que os demais segmentos sociais. Essa diferenciação existiu no passado quando a atenção médica era de responsabilidade previdenciária e, portanto, privilégio de quem contribuía.

Atribuir ao MS a “*fiscalização do SUS*” (Art. 14, XVIII, b), sem delimitar esse papel, parece outra impropriedade. Em primeiro lugar pelo conflito federativo que essa competência pode gerar. Sem o freio de uma limitação explícita há o risco de ser exercida sem limites desrespeitando a autonomia de estados e municípios. Segundo, pela própria impossibilidade material de uma agência federal fiscalizar um universo de 27 estados (incluindo o Distrito Federal) e 5.506 municípios.

Outras atribuições também incluídas na Lei 9.649/98 como “*insumos críticos para saúde*” (art.14, XVIII, e), “*vigilância de saúde em geral...*” (XVIII, f) e mesmo “*pesquisa científica e tecnologia para saúde*” (XVIII, g) não são privativas do MS. Defini-las, como faz a Lei, de forma genérica tende a reforçar o centralismo e possibilitar duplicações e paralelismos de ações. Para não mencionar que o elenco de atribuições fixados por esta Lei, omite o fundamental: a única competência constitucional, explícita e objetivamente reservada à União (e aos estados) no campo da saúde, é a de prestar *apoio técnico e financeiro* ³⁷ (Art. 30, VII) aos municípios. As demais, como “*cuidar da saúde e assistência pública...*” (C.F., Art.23, II) e legislar sobre “*...defesa da saúde*” (C. F., Art. 24, XII)) são competências genéricas compartilhadas com estados e municípios.

Ao Ministério da Saúde deve caber a execução de algumas ações caracterizadas como bens públicos, no conceito neo clássico, que sejam de alcance coletivo e abrangência nacional. O exemplo típico é o licenciamento e controle de qualidade de medicamentos e outros produtos que interfiram na saúde, tenham circulação nacional e/ou se destinem a exportação. Mas, mesmo neste caso a descentralização tem espaço. Uma rede nacional regionalizada de laboratórios para controle de qualidade de medicamentos e outras ações e serviços no campo da vigilância sanitária, não precisa ser exclusivamente federal. Unidades estaduais (ou mesmo municipais), de notório padrão técnico – como o Instituto Adolfo Lutz de São Paulo, para só citar um exemplo –, podem ser credenciadas. Outros

estados poderiam ser incentivados para assumir regionalmente, por delegação, atribuições federais nessas áreas.

Livre do varejo setorial em que deliberadamente se enredou ao longo do processo de construção do SUS, o governo federal deve concentrar-se, adicionalmente, na coordenação da inteligência epidemiológica e na implementação de um sistema nacional de informação em saúde, instrumentos essenciais para o controle de doenças e para avaliação e promoção da qualidade e produtividade do sistema de saúde como um todo.

A externalidade negativa de determinados problemas de saúde, como as doenças de fácil disseminação e a capacidade desigual de estados e municípios para enfrentá-los com eficácia, requer que o MS possa mobilizar, em caráter eventual e transitório, recursos humanos e materiais pertencentes a outros entes públicos, federais ou não, e ao setor privado, mas que necessitem ser utilizados até mesmo em locais diversos daqueles onde se encontram sediados. Se seria absurdo propor um exército federal de reserva somente para ser utilizado em ocasiões emergenciais, o interesse coletivo não estaria sendo atendido se o MS não tiver a capacidade de mobilização e de coordenação de outros recursos públicos, ou mesmo privados, quando indispensável. A legislação básica do SUS é omissa a respeito.

Em contrapartida a prestação de ações e serviços de caráter individual – como acontece com a assistência médica –, poderiam ser organizadas em subsistemas estaduais, com o grau de municipalização adequado às condições político-administrativas de cada um.

Em síntese, ao Ministério da Saúde deveria caber:

- política nacional de saúde normativa para ações próprias e indutiva para o que for de responsabilidade de estados, municípios e do setor privado; em qualquer dos casos pactuada com as instâncias subnacionais;
- participação no financiamento do SUS de forma a compensar desigualdades;
- desenvolvimento de programas de assistência técnica à estados e municípios;
- mobilização transitória de recursos humanos e materiais, públicos (federais, estaduais e municipais) e privados, em situações e condições especiais definidas em lei;
- regulação da incorporação tecnológica;
- licenciamento e controle de qualidade de produtos farmacêuticos e outros insumos setoriais, bem como equipamentos e produtos que interfiram na saúde;
- credenciamento de agências estaduais e municipais para a execução de atribuições federais específicas (controle de qualidade de medicamentos, por exemplo);
- educação para a saúde (quando couber ação nacional);
- acreditação (periódica) de centros de excelência que sejam de referência nacional;

- acompanhamento e avaliação da efetividade e qualidade das ações e serviços de saúde (estabelecimento de padrões em consenso com estados e municípios);
- sistema nacional de informação em saúde (coordenação e normatização);
- manutenção de programa de investimentos com vistas a reduzir a desigualdade na distribuição espacial da oferta de serviços;
- regulação do setor privado;
- participação em parceria com o Ministério do Trabalho na regulamentação das profissões de saúde e, com o Ministério da Educação, na autorização para criação de cursos de graduação e pós-graduação (senso lato) na área da saúde e na implementação de sistema de avaliação permanente da qualidade desses cursos;
- articulação com organizações sanitárias e/ou de ajuda e financiamento internacionais e interveniência na articulação mantida pelos estados e municípios com objetivo de coordenação e de garantir compatibilidade com a política nacional de saúde;
- pesquisa (execução de ações próprias, coordenação nacional e estabelecimento de normas éticas).

VII. CONCLUSÕES

Embora constitucionalmente respaldada, a descentralização das ações e serviços de saúde tem esbarrado na dificuldade em definir, com precisão, uma divisão de responsabilidades entre os entes federativos. A complexidade da tarefa se deve fundamentalmente:

- (i) “a diversidade de situações que caracteriza a federação brasileira no tocante a capacidade técnica, administrativa e financeira”. (Rezende, 1989), particularmente no caso dos municípios;
- (ii) a ausência de consenso quanto ao real significado que o legislador constituinte pretendia atribuir a diretriz constitucional específica (C. F., Art. 198, I).

No entanto, não só é possível como desejável e conveniente, delimitar as funções da União, a partir do que a divisão de competências entre estados e municípios poderia ser definida no âmbito de cada estado de acordo com as respectivas peculiaridades. De outra forma estar-se-ia insistindo em um modelo que não permite qualquer previsão sobre o tempo necessário para sua total implantação.

Ademais, em um país federativo, continental e heterogêneo como o Brasil, nenhuma divisão de competências entre estado e município é aplicável de maneira uniforme em todo o espaço nacional como se procurou demonstrar neste texto. A municipalização dos serviços de saúde é, em tese, consistente com as aspirações de descentralização. O que se confi-

gura inalcançável é a sua implementação integral, simultânea e rigidamente padronizada, já que as condições políticas, sociais e econômicas são diferentes em cada unidade federada.

Embora possa persistir alguma desarticulação, é evidente que coordenação entre as instâncias nacionais responsáveis pelo SUS (União, Estados e Municípios) melhorou extraordinariamente, quando comparada com o passado. Isto se deve sobretudo a atuação dos órgãos de decisão colegiada, como os Conselhos de Saúde, o CONASS e CONASEMS e, em particular, dos colegiados de articulação técnica (Comissões Intergestores Tripartite (no âmbito da União) e Bipartites (no âmbito de cada estado)). Tais instrumentos revelam alta potencialidade para mudar o estilo de formular a política nacional (e estadual) de saúde, que deixaria de ser um exercício solitário da burocracia federal, por vezes estéril, para se transformar em esforço conseqüente a partir da participação dos demais agentes integrantes do SUS e da sociedade civil.

No âmbito do SUS, a divisão de encargos entre esferas de governo, passa, obrigatoriamente, pela redefinição do papel da União. O componente nobre desse papel deve ser o de promover a equidade. Para tanto é fundamental a institucionalização de mecanismos redistributivos, dada a conhecida magnitude das desigualdades internas. Nesse sentido, é essencial a revisão dos critérios de repasses previstos na Lei 8.080/90, jamais implementados, mas cuja adequação já foi questionada (Vianna *et alli*, 1991; Porto, S., 1999) e a criação de critérios, simples e transparentes e de mecanismos de repasses, estes similares aos dos Fundos de Participação.

Deve ser estimulada a autonomia de cada unidade federada para decidir sobre a organização de seu sistema de saúde, inclusive as formas e extensão de relacionamento com o setor privado e outros elementos de uma política estadual ou local de saúde, desde que, obviamente, respeitados os princípios constitucionais pertinentes ao SUS como acesso igualitário (para igual necessidade), regionalização, participação, descentralização e integração.

Seria equivocado supor que com a descentralização, nas condições sugeridas neste artigo, o MS perca a razão de existir. Na verdade, o Ministério pode perder em tamanho, mas, com certeza, ganhará, em importância, dependendo da competência política com que passe a desempenhar suas novas funções.

Notas

¹ Trabalho de consultoria para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Rede IPEA/BID) concluído em janeiro de 2000.

² Consultor do PNUD/IPEA/DISOC (Diretoria de Estudos e Políticas Sociais).

³ Para mais detalhes ver Proposta de Emenda Constitucional (PEC 82-C, de 1995) já aprovada em primeiro turno na Câmara dos Deputados. Atualmente está sendo apreciada no Senado Federal.

⁴ Parte da força de trabalho do MS em Brasília é composta por “consultores” temporários contra-

tados por intermédio de organismos internacionais e outros expedientes e por ocupantes de funções comissionadas também recrutados fora do Ministério.

- ⁵ A Taxa de Mortalidade Infantil – TMI no Nordeste (1997), onde 58,3 crianças em cada mil (1000) nascidas vivas morrem antes de completar um ano de idade, é 55% superior a média nacional (RIPSA, 1998). O mesmo indicador é, no país como um todo, 54% mais alta na zona rural do que nas cidades (BENFAM, 1996).
- ⁶ A nova partição da receita tributária promovida pela Constituição de 1988 incentivou a criação de novos municípios na sua ampla maioria dependentes de transferências federais e estaduais compulsórias.
- ⁷ Bens públicos de alta externalidade positiva tais como vacinação, controle de vetores, vigilâncias sanitária e epidemiológica.
- ⁸ A Denominação oficial: Plano de Coordenação das Atividades de Proteção e Recuperação da Saúde.
- ⁹ Governo Costa e Silva tendo o médico e empresário Leonel Miranda como Ministro da Saúde.
- ¹⁰ O incentivo incluía também a cessão de pessoal existente na rede a ser privatizada o que, junto com a gestão privada de patrimônio público, dá à proposta alguma semelhança com outras, mais recentes, como a de criação das chamadas *organizações sociais*, pelo Governo Federal e do PAS pela Prefeitura Municipal de São Paulo.
- ¹¹ Carlos Gentile de Mello é reconhecido como o ator mais destacado.
- ¹² Governo Emílio Médice tendo como Ministro da Saúde o médico-sanitarista Mário Machado Lemos.
- ¹³ Governo Ernesto Geisel. Ministro da Saúde: médico-sanitarista Paulo de Almeida Machado.
- ¹⁴ Na época, expressão foi entendida como resultante da pouca familiaridade do legislador com o jargão setorial quando, na verdade, estaria pretendendo delegar às municipalidades os serviços de *atenção primária* à saúde.
- ¹⁵ Coordenador da área de Saúde do IPEA.
- ¹⁶ Antes do PIASS já tinham sido desenvolvidas outros projetos de expansão da rede básica de serviços de saúde. A mais marcante dessas experiências foi a do Serviço Especial de Saúde Pública – SESP, do MS, criado, com a cooperação do governo americano, no início da II Guerra Mundial, para atuar em áreas de produção de materiais estratégicos (borracha e minérios, principalmente). Em 1960 o SESP foi transformado na Fundação Serviços de Saúde Pública – FSESP, a qual, fundida em 1990 com a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública – SUCAM deu origem a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA.
- ¹⁷ Depois da incorporação da população rural como beneficiária da previdência social nos anos sessenta, somente na década seguinte, surgiram outras iniciativas no sentido de universalizar o acesso aos serviços de saúde, ainda que de forma restrita, localizada e não igualitária. A primeira, em 1974, foi o Plano de Pronta Ação – PPA, da Previdência Social que, entre outras medidas, previa o atendimento, por conta da previdência, de qualquer pessoa em situação de emergência mesmo que não tivesse vínculo previdenciário (MPAS. Portaria 158, de 18-02-74).
- ¹⁸ No PIASS, os investimentos eram bancados pelo Ministério da Saúde, a operação da rede era responsabilidade de estados e municípios, cabendo à Previdência Social, em convênio com os executores subnacionais, arcar com parte dos custos correntes. Em 1979 o Programa foi ampliado para o resto do país, sem, contudo, alcançar o mesmo impacto do esforço inicial na região Nordeste. De qualquer forma, o Programa marcou o início da política de apoio da Previdência Social à ações e serviços integrados (preventivos e curativos) de cobertura universal, com ênfase na prestação de serviços básicos de saúde. Antes do PIASS essa forma de atuação da previdência somente ocorria em Brasília em obediência ao plano diretor local de assistência médico-hospitalar da nova capital elaborado no final dos anos cinqüenta.
- ¹⁹ Formada por representantes do MS, MPAS, MEC e SEPLAN (IPEA).
- ²⁰ A CIPLAN era presidida pelos Secretários-Gerais dos Ministérios da Saúde e da Previdência Social e composta por representantes desses dois ministérios e do Ministério da Educação.
- ²¹ O CONASP (Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária) foi criado em 1981 e tinha representantes de sete ministérios e de sete entidades representativas de trabalhadores, empresários e da profissão médica.

- ²² As AIS foram implantadas em todos os estados e em cerca de duas mil municipalidades. A partir dessa estratégia o trabalhador rural passou a ter acesso aos postos e hospitais próprios do INAMPS o que, por mais estranho que possa parecer, não ocorria até então. A população sem vínculo contributivo com a previdência social, embora sem acesso ao setor privado contratado pelo INAMPS, responsável por cerca de 80% da oferta médico-hospitalar, passou a ter direito a atenção na rede própria previdenciária. Em cada estado foi instalada uma Comissão Interinstitucional de Saúde – CIS, prenúncio das atuais Comissões Bipartites, presidida pelo Secretário de Saúde e composta pelo Superintendente do INAPMS (MPAS), Delegado Federal de saúde (MS) e, quando for o caso, o Diretor do Hospital Universitário. Comissões similares microrregionais e municipais. Para essas comissões foi prevista participação de representação, ainda que minoritária, dos usuários e do setor privado, sem dúvida um avanço expressivo para a época e que abriu caminho para os Conselhos de Saúde a partir da Lei nº 8.142/90
- ²³ Nessa linha, a Fundação das Pioneiras Sociais vinculada ao MS planejava construir, na Bahia, mais um hospital de doenças do aparelho locomotor nos moldes da prestigiada experiência de Brasília. Dentro desse objetivo foi assinado protocolo de intenções entre o MS, MPAS e a Prefeitura de Salvador (Correio Braziliense, 4 abr., 1987).
- ²⁴ NOB 01/93 aplicada a partir de 1994.
- ²⁵ Ainda que se possa comemorar o fato de mais de 4.700 municípios tenham assumido a gestão da atenção básica, a verdade é que a descentralização só se completa quando os governos subnacionais assumem gestão plena dos respectivos sistemas de saúde. E isto, doze anos depois da promulgação da CF e uma década após o início de vigência da regulamentação do SUS, só acontece em poucos estados e em menos de 10% dos 5.506 municípios.
- ²⁶ As Contribuições Sociais, ao contrário dos Tributos, não são objeto de partição automática com estados e municípios nem estão sujeitas ao princípio da anualidade já que podem ser recolhidas noventa dias depois de sua criação. Não é por outra razão que o Governo Federal tem ampliado a carga tributária preferentemente através dessa fontes. O exemplo mais recente e eloqüente é a CPMF.
- ²⁷ Os efeitos dessa ambigüidade serão analisados mais adiante.
- ²⁸ Transformar a tabela nacional do SUS em tabela mínima não resolve o problema já que não elimina as distorções da tabela e desatende as especificidades regionais e locais. A própria existência da tabela é, por si só, um desincentivo a outras formas de remuneração que não seja, na maior das vezes, a pior delas, o *fee for service*.
- ²⁹ Esses aspectos estão mais detidamente examinados em Vianna & Piola. – Descentralização e Repartição de Encargos no Sistema Único de Saúde. *IPEA, Revista Planejamento e Políticas Públicas* (143-160), jun., 1991.
- ³⁰ Lei posterior transformou a FPS, gestora de rede de hospitais de referência no campo das doenças do aparelho locomotor, em uma entidade de direito privado (Associação das Pioneiras Sociais – APS) dotada de ampla autonomia, sujeita apenas ao controle do TCU, sem qualquer ingerência do MS ou do gestor local do SUS. A APS tem financiamento público exclusivo e clientela universal, o que a integra, portanto, a filosofia do SUS, salvo quanto a diretriz constitucional da descentralização com direção única em cada nível de governo e quanto a modalidade diferenciada (rubrica orçamentária específica) pela qual é financiada.
- ³¹ Três empresas compreendendo quatro hospitais e doze postos de saúde comunitária em Porto Alegre (RS).
- ³² 144 até o início da vigência efetiva, em 1997, da NOB 01/96.
- ³³ Dependendo da modalidade de gestão em que esteja inserida, a unidade federada tem um parcela maior ou menor dos recursos que recebe do MS vinculada a usos pré determinados na origem.
- ³⁴ São Paulo é a única capital não habilitada segundo a NOB 01/96.
- ³⁵ Capitais brasileiras em Gestão Plena do Sistema Municipal ou quando a capital não está habilitada, o maior município em GPSM. Não inclui o Distrito Federal, para onde a análise do MS não se aplica, e três Estados (AP, RR e SE) sem nenhum município habilitado (GPSM).
- ³⁶ Parte do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos e do imposto sobre produtos industrializados é repassado para as esferas subnacionais (C. F. Art., 159) “vedada a

retenção ou qualquer restrição à entrega ou ao emprego" (C. F., Art.160) desses recursos. Cabe ao TCU estabelecer os valores das cotas (C. F., Art. 161, § único) segundo normas fixadas em lei que objetivem "o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios" (C. F. Art. 161, II).

³⁷ No caso do apoio técnico também se configura uma evidente dificuldade material contornável se esse papel for exercido de forma indireta (financiando programas estaduais de apoio, por exemplo).

Bibliografia

1. ALQUEIRES, Hugo. *in* Vianna, S. M. 1971, *op. Ci.*;
2. BARROS, Maria Elizabeth, PIOLA, Sérgio F. & VIANNA, Solon M. – Política de Saúde no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas. *Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA*, jan., 1995);
3. BENFAM – Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde. *Relatório Preliminar*. Rio de Janeiro, 1996;
4. BIANCARELLI, Aureliano – Médico pode ter que passar por avaliações. *Folha de São Paulo Caderno 3*, p. 5.17 ago., 1999.
5. BRASIL – Saúde no Brasil, (*Ministério da Saúde*) Brasília, 1997, p.111;
6. _____ – Plano de Coordenação das Atividades de Proteção e Recuperação da Saúde (*Ministério da Saúde*) Rio de Janeiro, 1968, 136 p. *apud* Vianna, S. M. – A Assistência Odontológica no Sistema Nacional de Saúde. Tese de Livre Docência (*Universidade Federal de Goiás Instituto de Patologia Tropical*). Brasília, DF 1975, p. 31);
7. _____ – Análise de alguns aspectos do processo de descentralização no Sistema Único de Saúde. *Ministério da Saúde* (Secretaria de Assistência à Saúde/Secretaria de Políticas de Saúde) -, s.d.);
8. CAMPOS DA PAZ JR., Aloysio – Assistência Médica no Brasil: Equívocos de um Sistema. *O Globo*, Rio de Janeiro 13 jun., 1988, *apud* Vianna, 1991;
9. LUCCHESI, Patrícia T.R, 1996. – Descentralização do financiamento e gestão da assistência à saúde no Brasil: A implementação do Sistema Único – Retrospectiva 1990-1995, 42 p., 1996;
10. PIOLA, Sérgio. F. & VIANNA, Solon M. – A Descentralização dos serviços de Saúde no Brasil (Documento elaborado para o Banco Mundial), abril, 1997;
11. PORTO, Sílvia Marta – Equidade na Distribuição dos Recursos em Saúde: Uma contribuição para o caso brasileiro. (*Tese de Doutorado*) Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro, 1999;
12. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD – Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros – (*PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro/IBGE*) Brasília, setembro de 1998, 140 p.;
13. REZENDE, Fernando – Federalismo Fiscal: A tomada de decisões para o desenvolvimento sob a Constituição de 88. *Seminário Descentralização e Eficiência* Brasília. PNUD jun. 1989, *apud* Vianna, S.M. 1991;
14. RIPSAs (Rede Interagencial de Informações para Saúde) – *IDB98: Indicadores e Dados Básicos para a Saúde*, 1998;
15. RODRIGUES NETO, Eleutério – Promessas e Limites da Constituição. São Paulo {*Tese de Doutorado – Faculdade de Medicina da USP*, 1988);

16. VAUGHAN, J. P. – Lecciones aprendidas de la experiencia. *In: MILLS, Ann et alii. – Descentralización de los Sistemas de Salud: conceptos, aspectos y experiencias nacionales.* Ginebra, OMS, 1990;
17. VIANNA, Solon M. – A problemática administrativa do setor saúde. *Escola Superior de Guerra* (Trabalho de Turma TTI-123-71), Rio de Janeiro 1971, p.43);
18. _____ – Descentralização das Políticas Sociais. *Escola Superior de Guerra* (Departamento de Estudos). Documento (TI-91) elaborado para o Curso de Atualização (CAESG), 1991, 26 p.;
19. _____ – Descentralização Tutelada. IPEA (Coordenação de Política Social). Relatório Interno N° 02/92. Set., 1992, 5 p.;
20. _____ – A seguridade social, o sistema único de saúde e a partilha de recursos. *Saúde e Sociedade*. V. 1, N° 1 (43-59), 1992;
21. _____ & PIOLA, Sérgio F. – Descentralização e Repartição de Encargos no Sistema Único de Saúde. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Planejamento e Políticas Públicas* (143-160), jun., 1991; risco de instabilidade no financiamento pela
22. _____ – Os Desafios do Sistema Único de Saúde. Documento elaborado para o Fórum “*Descentralização eficiente*” promovido pelo IPEA Brasília, 18 nov., 1993. Associação Brasileira de Economia da Saúde. Anais do 1° Encontro Nacional de Economia da Saúde (São Paulo, 22 e 23 de novembro, 1993);
23. _____ *et alii.* – O Financiamento da Descentralização dos Serviços de Saúde. Brasília: IPEA, abr. 1991. (*Documento de Política*, 3) 67 p.

Requisitos formais para possíveis colaborações:

1 – os artigos devem ser apresentados:

a) Em meio eletrônico (quando em disquete ou por e-mail), formato **word for windows – de preferência 97, ou em papel (quando datilografado ou digitado), tamanho A4, fonte Arial ou Times New Roman, corpo 12, espaço 1,5 e margens de 2 cm;**

b) Estar de acordo com as normas da ABNT;

c) Todas as páginas devem estar numeradas;

d) Constar na primeira lauda o título do artigo e o nome completo do autor; e

e) Acrescentar à última página um pequeno currículo do autor e seu endereço completo.

2 – Os artigos devem ser inéditos, excetuando-se trabalhos publicados em anais de congressos, simpósios, mesas redondas ou boletins informativos de circulação interna no Ministério da Fazenda e Serviço Público em geral.

3 – Os trabalhos que forem aceitos e publicados tornar-se-ão de propriedade dos Cadernos de Finanças Públicas da ESAF, sendo permitida sua reprodução parcial ou integral desde que seja citada a fonte.

4 – Os artigos devem estar de acordo com a legislação existente sobre direito de autor.

5 – Os artigos assinados expressam a opinião de seus autores, assumindo eles inteira responsabilidade pelo que escreveram.

6 – Está reservado à ESAF o direito de aceitar ou não os artigos para ela enviados.

7 – Os originais recebidos não serão devolvidos

