

6

DESCENTRALIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DE RECURSOS NA AMÉRICA LATINA: ARGENTINA, BRASIL E COLÔMBIA

Fernando Rezende

(Fundação Getúlio Vargas, Brasil)

RESUMO

O desenho e a operação de regimes de transferências de recursos do governo central para governos subnacionais, com vistas a apoiar processos de descentralização fiscal, são tarefas que encerram grandes desafios. A análise desses desafios e das dificuldades para superá-los é o objeto central deste artigo. Para isso, ele recorre à análise das experiências de três países que oferecem um rico campo para a observação dos distintos aspectos envolvidos no trato dessa questão. Como ele deixa claro, não se trata de buscar nessas ou em outras experiências uma solução universal. Mais importante do que a busca por respostas é a formulação das perguntas certas, a investigação das consequências das escolhas feitas, a exposição clara e transparente dessas consequências, e a construção de um diálogo capaz de formar o consenso em torno do que precisa ser feito em cada caso para que o processo de descentralização fiscal dê os frutos esperados. Sob essa perspectiva, as experiências aqui abordadas oferecem elementos úteis para a adequada compreensão dos problemas e a identificação dos possíveis caminhos a serem trilhados em cada caso.

PALAVRAS-CHAVE:

descentralização fiscal, federalismo, transferências intergovernamentais, América latina.

RESUMEN

El diseño y la operacionalización de los regímenes de transferencia de recursos del gobierno central a las instancias subnacionales con vistas a apoyar los procesos de descentralización fiscal, son tareas que encierran grandes desafíos. El análisis de esos desafíos y de las dificultades para superarlos es el objeto central de este artículo. Para eso, se realiza un análisis de las experiencias de tres países que ofrecen un rico campo para la observación de los distintos aspectos involucrados en el tratamiento de esta cuestión. Como se deja claro, no se trata de buscar en esas u otras experiencias una solución universal. Mas importante que la búsqueda de respuestas es la formulación de preguntas ciertas y la investigación de las consecuencias de las elecciones tomadas, la exposición clara y transparente de esas consecuencias y la construcción de un diálogo capaz de formar un consenso en torno de lo que precisa ser hecho en cada caso para que los procesos de descentralización fiscal dé los frutos esperados. Sobre esa perspectiva, las experiencias aquí abordadas ofrecen elementos útiles para una adecuada comprensión de los problemas y una identificación de los posibles caminos a ser delineados en cada caso.

PALABRAS CLAVE:

descentralización fiscal, federalismo, transferencias intergubernamentales, América latina.

ABSTRACT

Designing and operating resource-transference regimes from central governance to sub national ones; the nurturing and supporting fiscal decentralization processes, without collecting taxes that entail hard challenges are presented. An analysis of such challenges and difficulties to overcome them is discussed in the present study. Three analyses from different countries offering diverse and interesting fields of study to observe two aspects involved are discussed. As it is stated, the objective is not to find in each one of the experiences

a universal solution. The search for answers by formulating true questions, a thorough study of the consequences and opening of a fluent dialogue are important issues to discuss and necessary to obtain the maximum consensus as regard what is necessary to do in each one of the cases so the fiscal decentralization processes render the expected results. Under that perspective, the considered experiences offer useful elements for an adequate understanding and identification of problems as a possible road to go in each case.

KEY WORDS:

fiscal decentralization, federalism, fund transference, Latin America.

1 INTRODUÇÃO

Estudos sobre o processo de descentralização fiscal na América Latina conduzidos recentemente pelo BID mostram que o entusiasmo que a proposta de descentralização gerou na região a partir de meados dos anos setenta arrefeceu na segunda metade dos anos noventa, passando a ser alvo de fortes questionamentos.

A crise econômica que assolou o continente explica em boa medida o relativo desencanto com tal processo. Excessivamente apoiada em transferências do governo central para entes subnacionais, a descentralização não teria produzido os resultados dela esperados, especialmente no tocante à eficiência e eficácia do gasto público e à *accountability* dos governantes. Além disso, num contexto em que a crise das economias regionais passava a exigir um compromisso com a disciplina fiscal macroeconômica, o excesso de transferências tornava mais difícil o gerenciamento dessa crise pelos governos nacionais.

A despeito de uma atitude mais cautelosa dos governantes, o tema continua na agenda das questões que merecem renovada atenção, tendo em vista a importância que os governos locais assumem em todo o mundo e a necessidade de avançar na modernização da gestão pública e no controle da sociedade sobre as ações desenvolvidas pelo Estado.

Os mesmos estudos mencionados sugerem que o desencanto com o tema não decorre de problemas a ele diretamente relacionados, mas sim do , isto é, da maneira pela qual o processo de descentralização foi impulsionado. Para repor a questão em devida perspectiva, seria necessário, portanto, apontar os vícios decorrentes dos instrumentos utilizados no passado e indicar possíveis caminhos a serem perseguidos, tendo em conta os princípios a serem observados no desenho dos sistemas de transferência e os principais objetivos que se pretende alcançar.

No caso dos países que são abordados neste relatório, duas forças importantes influenciaram as mudanças processadas nos sistemas de transferências intergovernamentais de recursos no passado recente, provocando impactos não desprezíveis sobre a qualidade do processo de descentralização fiscal. Uma, se origina das exigências da macroeconomia e trata da promoção e sustentação da disciplina fiscal. A outra resulta de demandas da sociedade por prioridade a políticas voltadas para a redução das disparidades sociais, estimuladas pelo avanço do processo de democratização.

Vistas em retrospecto, a reação dos governos a essas forças se deu na ausência de uma nova estratégia que buscasse conciliar os desafios oriundos da macroeconomia e das pressões sociais com a melhoria da qualidade da descentralização fiscal. Condicionada pelo quadro institucional vigente e pela realidade política, essa reação engendrou um notável retrocesso com relação à trajetória anterior que buscava tornar os sistemas de transferências intergovernamentais de recursos mais estáveis e transparentes.

No tocante às exigências da macroeconomia, o foco das preocupações dirigiu-se para a necessidade de reduzir a rigidez das regras que definem o montante de recursos que o governo nacional deve transferir, a cada ano, para os governos subnacionais. No campo social, o pendulo oscilou na direção de uma maior ênfase a políticas nacionais voltadas para a redução das disparidades de renda entre as pessoas vis-à-vis as disparidades regionais.

Idênticas preocupações foram perseguidas por caminhos diferentes. Na Argentina, o governo federal repassou atribuições para as províncias e retirou uma parte da receita do IVA da base do fundo de co-participação. No Brasil, o governo lançou mão da possibilidade de aumentar tributos não compartilhados para obter resultados similares ao passo que na Colômbia o abandono da regra constitucional e o aumento das vinculações foram as medidas viáveis. Caminhos diferentes também produzem resultados diferentes. A redução da rigidez, na perspectiva macroeconômica, foi muito maior no caso brasileiro, enquanto a perda de autonomia subnacional foi bem maior no caso colombiano.

O foco no social foi acompanhado de dois movimentos paralelos: a preferência por políticas voltadas para a redução das diferenças de oportunidades de ascensão social e a maior interferência do governo nacional sobre os orçamentos subnacionais. Dessa forma, aumentaram as dificuldades financeiras para enfrentar as carências com respeito à cobertura e qualidade dos serviços urbanos, inclusive a infra-estrutura, isso num contexto em que o ritmo de urbanização contribuía para aumentar a pressão sobre os governantes das cidades maiores e das grandes metrópoles.

Menos recursos para atendimento das demandas locais deveriam ser acompanhados de mudanças para aumentar a eficiência na gestão, mas o abandono, ou a ausência, de critérios que contribuíssem para ajustar a repartição horizontal de recursos à concentração territorial das demandas sobre os governos subnacionais, somada à adoção de percentuais fixos para o rateio, teve o efeito contrário –aumentou as dificuldades para melhorar a qualidade do gasto, principalmente nas áreas urbanas mais densamente povoadas em virtude da sobreposição de ações executadas por jurisdições políticas distintas sem a existência de mecanismos adequados para incentivar ou promover a necessária cooperação.

A mais importante explicação para os diferentes caminhos perseguidos diz respeito à organização do Estado nos três casos em tela. No federalismo argentino, os municípios têm um papel muito limitado e são criaturas das províncias, enquanto no Brasil, a autonomia e o papel dos municípios são grandes e foram, inclusive, reforçados pela descentralização das políticas sociais. Na Colômbia, os municípios são o foco principal da política de descentralização, embora algumas iniciativas para ampliar o raio de ação dos Departamentos tivessem sido adotadas.

Distintas formas de organização do Estado também explicam as diferenças quanto à amplitude das mudanças –e.g. a perda de importância das transferências não condicionadas no total das transferências– e a multiplicidade de regimes de transferência de recursos a governos subnacionais. Isso não muda a situação com respeito ao impacto negativo das mudanças efetuadas nas transferências sobre a gestão pública e a qualidade do processo de descentralização, mas faz com que o impacto difira em grau significativo e varie conforme a natureza das funções que mais dependem dessas transferências.

Conforme mencionado, as mudanças promovidas sob pressão das circunstâncias desviaram os sistemas de transferências dos países analisados da trajetória delineada no passado e passaram a privilegiar a flexibilidade, na definição dos montantes transferidos, e a prioridade a políticas nacionais,

no tocante ao uso de recursos administrados pelos governos subnacionais, em detrimento da eficiência e da accountability. Nesse processo, nenhuma atenção foi dispensada à necessidade de corrigir os desequilíbrios horizontais, que foram se agravando.

As decisões tomadas para lidar com as pressões assinaladas acarretaram maiores instabilidade e incertezas futuras que encurtaram o horizonte dos administradores locais e influenciaram outras decisões importantes para a qualidade da gestão descentralizada de políticas públicas, especialmente no caso de políticas sociais que requerem um fluxo previsível de recursos para financiar despesas correntes e cujos investimentos precisam contar com a garantia futura de novos recursos para financiar a operação dos serviços. De outra parte, menor espaço para a aderência dos orçamentos subnacionais a preferências locais reduziu uma das principais vantagens associadas à descentralização fis-cal –a responsabilização dos governantes perante seus cidadãos.

Não cabe, aqui, discutir se haveriam melhores opções ou se os caminhos seguidos por cada país poderiam ter sido diferentes. Diferenças entre o modelo ideal e a solução efetivamente adotada em diferentes países (o modelo possível) devem-se a aspectos político-institucionais que, em muitos casos, condicionam a aplicação de regras tecnicamente recomendáveis, de modo que os arranjos politicamente viáveis podem gerar distorções cuja correção depende de uma evolução institucional que contempla avanços, revisões e sucessivas correções de rumos.

De forma deliberada, este trabalho fugiu à tentação de oferecer um cardápio de recomendações a respeito de como os países analisados deveriam reformar seus sistemas de transferência para corrigir os vícios apontados e obter um melhor equilíbrio entre as cinco dimensões abordadas nas próximas seções deste relatório sob as quais a qualidade de um sistema de transferências deve ser apreciada.

Ao invés de recomendações, ele optou por oferecer um roteiro dos principais aspectos a serem considerados nas escolhas que precisam ser feitas. Isso porque a principal lição que o exame da literatura, de práticas internacionais e das experiências analisadas oferece a políticos e administradores públicos envolvidos em decisões sobre instituição ou mudanças em regimes de transferências intergovernamentais de recursos é que mais importante do que buscar um receituário padrão é formular as perguntas certas, explorar as implicações de opções a serem feitas, expor essas implicações de forma clara e transparente, e trabalhar para construir um entendimento em torno de soluções que converjam para conciliar os principais atributos que um virtuoso processo de descentralização fiscal deve exibir.

Ademais, num mundo em que os choques econômicos se propagam com alta velocidade e com impactos territoriais diferenciados, tanto sob uma perspectiva continental quanto numa escala nacional, a flexibilidade para ajustar o sistema de transferências requer que ele esteja sendo permanente avaliado, de forma a evitar que mudanças forçadas por uma crise fiscal sejam adotadas sem uma devida avaliação de suas implicações para a qualidade da descentralização fiscal. Assim a instituição de um fórum permanente com atribuições para desempenhar esse papel passa a ser uma recomendação importante a ser devidamente considerada. A outra aponta para a necessidade de abandonar a atitude reativa que marcou o passado recente e evoluir na direção de uma estratégia na qual as mudanças necessárias tenham na devida conta suas implicações.

Tais considerações influenciaram a maneira como este trabalho foi concebido e organizado. Ele divide-se em duas partes. Na primeira, princípios, conceitos e objetivos a serem observados no desenho de sistemas de transferência são confrontados com práticas e experiências para apoiarem a elaboração de um roteiro a ser utilizado na apreciação das escolhas a serem feitas em diferentes circunstâncias. Na segunda, as questões desenvolvidas na parte anterior fornecem o pano de fundo sob o qual as experiências de Argentina, Brasil e Colômbia são analisadas.

A primeira parte se inicia com uma síntese dos princípios e objetivos a serem observados no desenho de sistemas de transferências tendo em vista os resultados que se espera obter de um processo de descentralização fiscal. A seção seguinte analisa as principais modalidades de transferência e apresenta os principais *trade-offs* a serem considerados a esse respeito. A discussão dos *trade-offs* é aprofundada na terceira seção, que examina os diferentes aspectos a serem observados na sua avaliação. Um método para proceder a essa avaliação é apresentado em seguida e o resultado de sua aplicação aos casos abordados neste trabalho é resumido na quinta seção, que reúne os resultados da análise comparativa das experiências da Argentina, Brasil e Colômbia. A primeira parte conclui com a proposição de um roteiro a ser observado em desenhos de sistemas de transferências, ou reformulação de sistemas existentes, concebido com base na literatura e práticas internacionais e apoiado nas lições extraídas dos casos mencionados.

A segunda parte contém a análise de cada um dos casos selecionados e contém a avaliação dessas distintas experiências à luz dos *trade-offs* apontados.

2 PRINCÍPIOS E OBJETIVOS

Benefícios potenciais de um processo de descentralização têm sido extensamente explorados na literatura sobre finanças públicas. Entre outros, Tiebout (1956) e Oates (1972) apontam os seguintes:

- a) Os governantes e representantes locais podem alocar os recursos de forma a satisfazer com mais propriedade as preferências locais;
- b) A proximidade entre eleitores e representantes locais dos poderes Executivo e Legislativo gera maior possibilidade de controle sobre as ações desses últimos e favorece o exercício da *accountability*;
- c) As instituições e os canais democráticos são fortalecidos na medida em que os cidadãos percebem que o processo de participação pode ser fundamental na representação das suas escolhas sociais;
- d) Muitas questões relacionadas às falhas de mercados ou externalidades podem ser melhor solucionadas em países descentralizados. São os casos de proteção ambiental e de provisão de serviços urbanos, dentre outros.

Disso decorre o princípio da subsidiaridade, segundo o qual os gastos públicos devem ser realizados pelo menor nível de governo existente. Apenas os dispêndios que envolvam acentuadas economias de escala ou significativas externalidades é que deveriam ser providos por esferas mais altas de governo. Por outro lado, tendo em conta que é necessário evitar que a descentralização entre em choque com a necessidade de sustentar a estabilidade macroeconômica, os instrumentos utilizados para promovê-la, entre eles as transferências intergovernamentais de recursos, devem contemplar incentivos à observância da disciplina fiscal por parte dos entes subnacionais.

Assim, a materialização dos benefícios da descentralização depende de como distintos processos de descentralização de responsabilidades públicas em federações, ou em países unitários, buscam atribuir aos entes subnacionais recursos condizentes com suas responsabilidades. A situação ideal é aquela em que as responsabilidades atribuídas a governos locais possam ser inteiramente financiadas com recursos extraídos da própria comunidade, mediante a cobrança de impostos e de taxas pela prestação de serviços.

No mundo real, entretanto, essa situação é difícil de ser encontrada em face das disparidades com respeito à distribuição espacial da produção e da renda, que determinam o potencial de financiamento da comunidade, e também no tocante à distribuição dos fatores que determinam a natureza e a importância das demandas exercidas sobre o estado, como o tamanho e o perfil demográfico das respectivas populações.

A ampliação das receitas próprias de governos locais esbarra em várias limitações. De um lado, a natureza dos impostos usualmente atribuídos à competência desses governos –como o imposto sobre a propriedade imobiliária– não apresenta grande capacidade de geração de receita, além de sua base concentrar-se em poucas localidades. Do mesmo modo, o recurso à cobrança de taxas por serviços prestados esbarra na concentração da renda e no baixo poder aquisitivo da maioria dos usuários. A alternativa seria partilhar com o governo estadual ou o governo nacional tributos de base mais ampla, como os cobrados sobre a renda ou o consumo, mediante o princípio da derivação (o governo local fica com uma parte do imposto cobrado na sua jurisdição), mas essa opção também não atende às necessidades da maioria das localidades, além de não estabelecer um vínculo direto entre o contribuinte e o beneficiário do serviço.

Cabe, portanto, às transferências intergovernamentais o papel de preencher as brechas entre recursos e responsabilidades de forma a assegurar o melhor resultado possível à luz dos objetivos de eficiência e eficácia das ações do Estado.

Essas brechas se manifestam sob duas dimensões: a vertical, isto é, os desequilíbrios entre as responsabilidades de cada nível de governo e os recursos com que eles contam para exercê-las, e a horizontal. A dimensão horizontal trata das disparidades entre recursos e responsabilidades de cada um desses níveis, sejam eles estados, províncias, departamentos ou municípios.

No resumo que faz das alternativas relacionadas à primeira dimensão, Bahl (2000) analisa três possibilidades: a partilha de uma receita federal ou estadual, a definição do montante das transferências em bases ad-hoc, e o reembolso de despesas previamente aprovadas. No tocante ao método de repartição, as alternativas por ele mencionadas referem-se à partilha por derivação, ao uso de formulas de rateio, ao reembolso total ou parcial de custos e a métodos ad-hoc.

O cruzamento dessas modalidades permite avaliar vícios e virtudes de cada uma delas. Por suposto, a pior combinação do ponto de vista dos objetivos da descentralização fiscal é a que se refere a procedimentos ad-hoc adotados nas duas dimensões, embora esta opção possa ser vista como mais interessante pelo governo central por conferir maior flexibilidade nas decisões e não causar embaraços em situações onde for necessário fazer um ajuste fiscal mais rigoroso por razões macroeconômicas.

Outra preocupação importante no desenho de sistemas de transferências refere-se ao equilíbrio entre prioridades nacionais e preferências locais.

Em princípio a descentralização é o caminho para aproximar a alocação de recursos públicos das preferências das respectivas comunidades, mas isso pode entrar em conflito com a importância de assegurar a todo o cidadão o acesso a bens e serviços que são fundamentais para igualar as oportunidades de ascensão social, como a educação de qualidade, por exemplo.

Além disso, a presença de externalidades, positivas ou negativas, pode fazer com que os interesses locais destoem do interesse nacional. Por exemplo, suponha que os investimentos em educação sejam responsabilidade do governo de alguma esfera subnacional. Este governo poderia ter interesse em reduzir o gasto em educação abaixo do que seria nacionalmente ótimo, uma vez que algumas das crianças beneficiadas por tais gastos irão eventualmente migrar e o investimento do governo local que a educou renderia frutos para outras localidades. Isso se deve ao fato de que a educação apresenta uma externalidade positiva e não beneficia somente a localidade que realiza diretamente os investimentos.

Na figura 1, vemos que o ótimo nacional (Q_{No}) difere da provisão local (Q_{Pl}) posto que o benefício da educação é subestimado pelo governo local. Isto porque a curva de custo social intercepta a curva de benefício local antes de tocar a curva de benefício nacional. A localização da curva de benefício nacional à direita daquela de benefício local é explicada pelo fato de que a primeira soma os benefícios auferidos pela localidade na qual o dispêndio é realizado aos benefícios oriundos deste gasto auferidos por outras jurisdições.

Assim, é preciso levar em conta a importância de assegurar um razoável equilíbrio entre prioridades nacionais e preferências locais no desenho de sistemas de transferências.

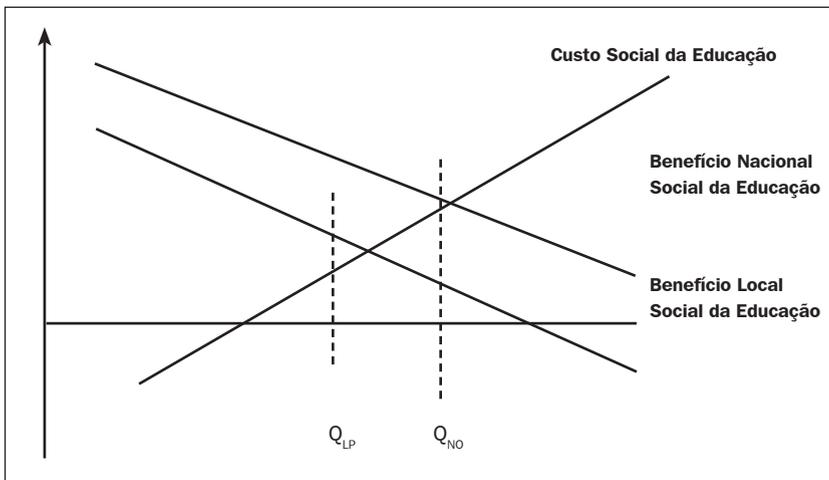
Um terceiro objetivo a ser considerado aponta para a necessidade de reduzir as disparidades regionais de desenvolvimento. Mecanismos de equalização fiscal e a adoção de regras que buscam atender a prioridades nacionais não são suficientes para estimular o desenvolvimento de regiões economicamente atrasadas, as quais necessitam de ações públicas que removam as barreiras à atração de investimentos privados, tais como a deficiência de infra-estrutura. A remoção de tais deficiências requer mecanismos que promovam ou induzam a cooperação intergovernamental na adoção de iniciativas que atenuem as limitações ao crescimento econômico regional.

Num modelo ideal, o alcance desses objetivos deveria se submeter a alguns princípios. Primeiro, as transferências devem ser transparentes e previsíveis para que a descentralização seja bem sucedida. Segundo, elas devem ser dotadas de uma dose razoável de flexibilidade, para que seja possível ajustá-

las a mudanças na conjuntura. Terceiro, os que recebem as transferências devem dispor de autonomia para decidir sobre uma parcela significativa dos recursos transferidos.

Figura 1

Externalidades na Educação e Subprovisão Local



No mundo real, todavia, há vários aspectos a considerar. Transferências em demasia podem estimular uma ação fiscal leniente por parte dos governos receptores. Uma vez que existem recursos externos garantidos, cresce o incentivo para governos locais não utilizarem plenamente suas próprias bases tributárias para aumentar as receitas, pois isso repercute diretamente sobre seus eleitores.

Em geral, as distintas modalidades de transferências intergovernamentais usualmente utilizadas preenchem em maior ou menor grau os requisitos de transparência, previsibilidade, autonomia no seu uso e flexibilidade. Assim, uma combinação ótima de distintas modalidades que leve a um sistema de transferências razoavelmente equilibrado é difícil de alcançar, dado que a maioria delas possui tanto aspectos positivos quanto negativos, quando examinadas à luz desses requisitos, e que algumas delas exibem atributos conflitantes. É sempre importante frisar que a busca dessa combinação ótima é

singular para cada país, dadas as suas especificidades, não havendo, portanto, a possibilidade de uma solução que seja universalmente aplicável.

Para que a descentralização demonstre suas virtudes, as recomendações usuais defendem que as transferências devem ser regulares transparentes e previsíveis, equilibrar necessidades de financiamento e responsabilidades dos governos locais, não desincentivar a cobrança dos impostos de competência desses governos, e não terem seu uso condicionado a prioridades estabelecidas pelo governo central, de modo a permitir que a aplicação dos recursos reflita a diversidade de situações e as preferências das comunidades a quem devem servir.

Como o mundo ideal quase nunca corresponde ao real e a opção por alternativas a serem consideradas no desenho de sistemas de transferências sofre a influência de conflitos de interesses distintos, o grau em que a solução possível irá se aproximar do modelo ideal depende de como um melhor entendimento sobre as conseqüências de determinadas escolhas poderá ajudar na administração desses conflitos.

3 MODALIDADES DE TRANSFERÊNCIAS E TRADE-OFFS

A literatura e a prática internacional dividem as transferências em dois grandes grupos com respeito ao uso dos recursos: livres e condicionadas. Ambas apresentam grande variação com respeito à definição de suas bases, espécies conhecidas, critérios de apropriação, etc.. Mas o que realmente as diferencia é o grau de autonomia na aplicação dos recursos. As transferências livres, ou *block grants*¹ apresentam maior grau de autonomia, pois, não sendo vinculadas a nenhum uso específico podem ser utilizadas pelo governo receptor da maneira que melhor lhe aprouver².

Já as transferências condicionadas facultam menor autonomia aos governos receptores no que diz respeito à sua utilização. A variedade de modalidades que se enquadram na categoria de transferências condicionadas (*categorical grants*) é maior que no caso das livres. Elas incluem as *matching grants*, as *matching closed-ended grants* e as *non-matching grants*. Todas elas constituem uma intervenção do governo central em decisões de gasto local, embora em graus distintos.

As *matching grants* induzem a aplicação de recursos locais em setores escolhidos pelo governo central, mas dão aos governos receptores poder de decisão sobre os montantes a serem aplicados. As *matching grants* podem ser vistas como um subsídio no custo do serviço público a ser prestado.

Assim, se o governo federal estipula, por exemplo, que dará ao governo subnacional um dólar para cada dólar gasto por este com educação, o custo dos serviços de educação, como percebido pelo governo subnacional, é de 50% do custo real. Esse tipo de transferência é extensivamente utilizado para que as externalidades oriundas de algum bem ou serviço público sejam internalizadas pelo governo provedor.

Se forem do tipo *open ended*, as *matching grants* geram um risco fiscal para o governo federal, pois este não pode prever com exatidão os montantes que deverá despende para complementar os gastos locais. Isso não ocorre com as *matching closed-ended grants*, que são semelhantes às *matching grants*, porém diferem destas porque estabelecem um aporte máximo de recursos a serem transferidos pelo governo central em cada caso. Assim, governos subnacionais que gostariam de expandir os gastos na referida função além do limite estabelecido não podem fazê-lo³.

Já os *non-matching grants* não concedem escolha aos beneficiários, sendo estes obrigados a utilizar os recursos nas funções previamente definidas, com o que fica estabelecida a primazia de preferências definidas pelo governo central em relação às locais. É possível que os governos locais tenham alguma liberdade para decidir sobre a maneira de distribuir os recursos no interior do setor beneficiado, o que daria algum espaço para acomodar as preferências locais.

As bases das transferências podem ser definidas ad-hoc ou serem objeto de um dispositivo legal (constitucional ou não). Neste caso, podem ser formadas mediante a partilha de receitas ou a constituição de fundos próprios. A repartição entre os beneficiários pode obedecer a uma fórmula específica, que ajusta automaticamente o montante atribuído a cada um, ou seguir um procedimento ad-hoc. Dão autonomia plena aos recebedores com respeito ao uso dos recursos e, portanto, não embutem preocupações com a preservação de interesses nacionais. Se a base for predeterminada em lei, podem criar embaraços à sustentação da disciplina fiscal e se não o forem comprometem a eficiência na provisão de serviços por governos subnacionais.

No tocante às transferências condicionadas, as condições usualmente aplicadas ao uso de recursos transferidos enfatizam o setor ou a natureza do gasto. Como tal, interferem no uso, mas não no resultado. Shah (2007) classifica essas transferências como *input oriented* em contraposição a uma outra modalidade que seria *output oriented*. Nessa última espécie, as transferências estariam associadas a contratos temporários e não a regras permanentes e seriam revistas sempre que os resultados apresentados pelos beneficiários ficassem aquém dos compromissos mutuamente assumidos.

Não obstante a diversidade de opções com respeito a modalidades de transferências e suas qualidades, são três os principais trade-offs a serem considerados na avaliação de experiências concretas e na elaboração de sugestões de mudança:

- a) disciplina fiscal versus autonomia subnacional;
- b) prioridades nacionais versus preferências locais;
- c) eficiência na provisão versus equidade no acesso a serviços;

Enquanto a preocupação com a disciplina fiscal e com a dominância de interesses nacionais pode levar a uma preferência por maior flexibilidade na definição do montante de recursos a serem transferidos, acompanhada de rígidas condições para o uso desses recursos, para evitar que em situações de crise fiscal a disciplina macroeconômica seja comprometida e que os interesses nacionais sejam preservados, a ênfase nas virtudes da descentralização recomendaria uma atitude oposta, isto é, regras claras e estáveis com respeito ao repasse de recursos federais a governos subnacionais e menor interferência do governo federal nas decisões de gasto locais (de preferência total autonomia).

De outra parte, a autonomia na utilização dos recursos garante que as preferências locais possam ser melhor atendidas, mas pode acentuar as diferenças entre o interesse local e o interesse nacional. Além disso, a qualidade das instituições também pode influenciar a determinação do grau ótimo de autonomia. Menos autonomia e regras fiscais mais rígidas são mais necessárias em casos em que as instituições são débeis e a capacidade de gestão local é notoriamente deficiente. Quanto maior for a fragilidade das instituições, maior será também a necessidade de adotar modelos que admitam uma periódica revisão das normas para evitar a perpetuação de distorções.

Maior autonomia também pode colidir com a equidade no acesso aos serviços prestados pelo Estado, especialmente no caso de serem grandes as disparidades regionais. Ademais, quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais, maior será a importância de aumentar o peso das prioridades nacionais no sistema de transferências, em detrimento da preocupação com o atendimento das preferências locais.

Para que seja assegurada a responsabilização dos governantes perante seus cidadãos (accountability), é necessário que as transferências sejam transparentes, que se conheça com precisão a origem e os montantes dos recursos recebidos pelas unidades subnacionais e que esses governos disponham de liberdade para aplicar os recursos.

A previsibilidade do fluxo de recursos permite uma programação financeira

mais precisa, racional e de menor risco por parte dos governos subnacionais, facilitando a execução de ações e programas de longo prazo, principalmente investimentos, sem o que a eficiência na prestação local de serviços públicos locais fica comprometida.

Por outro lado, quanto mais previsíveis forem as regras que regulam o sistema de transferências, maiores serão as dificuldades que esse sistema criará para assegurar o cumprimento do compromisso com a disciplina fiscal em momentos de crise econômica. Regras flexíveis ajudam a macroeconomia fiscal, mas comprometem o espírito da descentralização.

A título de ilustração, o quadro 1 compara algumas características de regimes de transferências que expressam os dois primeiros trade-offs apontados.

É claro que a disciplina fiscal não é incompatível com a descentralização, mas a compatibilidade entre elas depende de instituições sólidas, de regras fiscais transparentes e de uma clara repartição de poderes e de responsabilidades, que permitam um efetivo controle social sobre os governantes. Depende, também, de um sólido compromisso de todos com a assunção de responsabilidades em caso de um manejo inadequado das contas públicas, isto é, da convicção de que não ocorrerá bail-outs na hipótese de descontrole das finanças dos governos subnacionais.

Também é possível que interesses nacionais e preferências locais não sejam vistos como questões antagônicas e sim complementares. Nesse caso, um fator que pesa na avaliação é o grau de desigualdade regional e social. Quando essas desigualdades são grandes, e as expectativas de que elas tendem a aumentar são fortes, e sendo a ação do Estado no campo das políticas sociais e regionais um elemento importante de promoção da redução dessas desigualdades, os interesses nacionais tendem a prevalecer, o que reduz o espaço para uma maior aderência das ações executadas no nível local a preferências reveladas pelas respectivas comunidades.

Quadro 1

Transferências: Princípios e Trade-Offs

	Disciplina fiscal	Virtudes da descentralização
Interesses nacionais	Flexibilidade na definição dos fundos; transferências condicionadas; uniformidade das regras	Rigidez e estabilidade dos fundos; Assimetria nas regras; estímulo à Cooperação intergovernamental
Preferências locais	Flexibilidade na definição dos Fundos; autonomia e transparência no uso dos recursos; regras fiscais	Rigidez e estabilidade dos Fundos; autonomia e transparência uso recursos incentivo à exploração da base tributária local

Tais considerações reforçam a impossibilidade de adoção de um figurino padrão, seja para avaliar os sistemas existentes, seja para formular recomendações de mudança. Cada modelo precisa ser entendido no contexto sob o qual ele foi elaborado, buscando entender o porquê das decisões que fizeram com que ele adotasse o perfil exibido. Isso não significa que não seja possível estabelecer os parâmetros à luz dos quais os sistemas conhecidos devam ser avaliados, mas sim que é importante analisar cada caso tendo em conta os trade-offs que precisam ser considerados antes de avançar no caminho das recomendações. A próxima seção explora esses trade-offs.

70

4 AVALIAÇÃO DOS TRADE-OFFS

A avaliação dos trade-offs depende:

- 1) De como o montante das transferências é definido.
- 2) Dos métodos e critérios aplicados á repartição dos recursos transferidos.
- 3) Do grau e da natureza das condições estabelecidas para o uso dos recursos transferidos;
- 4) Da estabilidade e previsibilidade com respeito ao fluxo das transferências
- 5) Da relação entre transferências e recursos próprios na composição dos orçamentos subnacionais.
- 6) Da transparência das regras que regulam as relações fiscais intergovernamentais

Da solução adotada para definir o montante das transferências depende a obtenção de um melhor equilíbrio entre a disciplina fiscal e um mais eficiente

processo de descentralização. O ideal seria que os valores a serem transferidos fossem definidos com base em uma clara definição das responsabilidades de cada nível de governo e dos recursos com que cada um devesse contar para atender de forma adequada a essas responsabilidades, levando em conta as diferenças regionais no custo de prestação dos serviços. A diferença entre a necessidade de recursos dos governos subnacionais e a capacidade de que estes dispõem para obtê-los mediante cobrança dos tributos de sua competência daria a medida exata de sua dependência de transferências.

Na prática, essa é uma proposição muito difícil de atender, mais difícil ainda em países em que as disparidades regionais são grandes e as diferenças internas com respeito à qualidade das instituições públicas são acentuadas. Esses problemas poderiam ser atenuados caso a repartição territorial dos recursos obedecesse a regras assimétricas, mas isso conduz inevitavelmente a conflitos em torno da intensidade e do grau de assimetria.

Na ausência de critérios objetivos para definir o volume adequado de transferências, o recomendável seria adotar uma solução que permitisse freqüentes reajustamentos para limitar o excesso, que induz à não utilização do potencial de arrecadação de tributos por parte dos governos subnacionais, ou evitar a insuficiência, que gera incapacidade de provisão dos serviços de forma descentralizada.

No entanto, as incertezas decorrentes de uma freqüente revisão geram pressões em sentido oposto, isto é a introdução de garantias por meio de cláusulas inseridas na Constituição ou em leis específicas. Essas garantias podem tomar a forma de basear as transferências em um percentual da arrecadação de impostos nacionais, ou na fixação de valores mínimos a vigorarem por prazos conhecidos.

Tais opções criam garantias do ponto de vista da repartição vertical dos recursos, mas há um segundo problema ainda mais delicado a resolver: a distribuição do montante atribuído a cada ente subnacional. O modelo ideal propõe a adoção de um regime de equalização da capacidade de gasto que leva em conta a já mencionada diferença nos custos de prestação de serviços, mas mesmo onde essa solução é formalmente adotada (Austrália), sua operação é extremamente complexa e tem sido alvo de duras críticas.

A alternativa consiste em adotar uma fórmula de rateio que beneficie as unidades economicamente menos desenvolvidas, dando um peso maior, por exemplo, ao inverso da renda per capita na determinação das respectivas cotas. É fácil perceber que as negociações em torno dos componentes dessa fórmula e do peso que cada um deles exerce na determinação das cotas individuais encerram uma grande dose de conflito. Formulas tecnicamente

mais sofisticadas, que buscam ajustar a repartição horizontal de recursos ao tamanho das respectivas responsabilidades, ampliam os conflitos, além de serem mais difíceis de operacionalizar. Fórmulas mais simples limitam a disputa, mas geram significativas distorções.

De outra parte, a dinâmica socioeconômica faz com que qualquer solução adotada em um determinado momento acumule distorções ao longo do tempo, exigindo revisões e reabrindo os conflitos em torno da repartição territorial dos recursos. Na ausência de um novo entendimento, a saída está em estabelecer coeficientes fixos, com base em padrões observados no passado recente, o que, obviamente agrava as distorções, especialmente quando a solução original já embutia uma dose significativa de ineficiência.

Se as garantias são sólidas, os desequilíbrios horizontais entre recursos e necessidades são acentuados (principalmente quando faltam recursos onde existem maiores problemas) e os recursos podem ser aplicados livremente, os incentivos para uma menor preocupação com a responsabilidade fiscal no plano subnacional são grandes, pois onde há recursos em excesso ocorrem desperdícios, e onde existe escassez há incentivo ao endividamento. De outra parte, recursos em excesso desestimulam a cobrança de impostos locais, mesmo nos casos em que isso seria necessário, porque o efeito demonstração inibe as autoridades públicas de fazê-lo.

Nesse caso, a tendência é impor controles sobre a gestão fiscal de governos subnacionais. De um lado, impondo condições com respeito ao uso dos recursos, de modo a reduzir o desperdício. De outro, impondo rígidos controles sobre o endividamento. De novo, como é politicamente difícil adotar soluções assimétricas, normas nacionais uniformes terminam prevalecendo, o que atende às exigências da disciplina macroeconômica, mas criam problemas para a eficiência da gestão pública no nível subnacional.

Regra geral, as condições estabelecidas são de dois tipos. O primeiro se refere à natureza do gasto e tem por objetivo limitar gastos administrativos ou supérfluos, mediante, por exemplo, a imposição de limites a despesas com o funcionalismo e restringindo as possibilidades de endividamento a novos investimentos, mediante a adoção de leis de responsabilidade fiscal. O segundo comporta alternativas que diferem quanto a seus efeitos. Essas alternativas, conforme mencionado anteriormente, contemplam a vinculação de parte das transferências a gastos em setores considerados prioritários do ponto de vista das preocupações nacionais com a melhoria das condições de vida da população (non-matching grants), ou o aporte de contrapartidas a gastos realizados pelos governos subnacionais nesses mesmos setores (matching grants).

A vinculação de parte dos recursos recebidos pelos governos subnacionais a determinados setores pode aliviar a pressão sobre o orçamento federal e ter efeito positivo à luz das preocupações com a disciplina fiscal, mas geram prejuízos do ponto de vista da eficiência de um regime fiscal descentralizado, especialmente quando as regras que regulam as transferências não são transparentes.

Um sistema eficiente deve conceder razoável autonomia no uso dos recursos transferidos, ser previsível, e prever ajustes periódicos nas regras. Autonomia e previsibilidade podem não criar embaraços à sustentação da disciplina fiscal se houver flexibilidade, mas não se as regras forem rígidas. Regras simétricas também trazem problemas para a eficiência, pois não viabilizam o ajuste entre a distribuição territorial dos recursos e a correspondente distribuição das demandas sobre o Estado. Por seu turno, maior autonomia só conduz à eficiência se for acompanhada da imposição de hard budgetary constraints que impeçam o manejo irresponsável das contas públicas no nível subnacional.

De outra parte, eficiência e equidade são sempre aspectos difíceis de conciliar. Se a ênfase é posta na equidade sob a ótica da distribuição pessoal da renda, as transferências embutem condições quanto ao uso dos recursos que reduzem a autonomia subnacional e geram problemas para a eficiência do gasto, especialmente quando as regras são demasiadamente rígidas e os critérios de rateio são simétricos.

Se inexistirem barreiras à mobilidade interna dos fatores de produção, a dimensão regional da equidade perde relevância do ponto de vista econômico, mas é difícil imaginar que essa seja uma opção politicamente viável. A ampliação de disparidades regionais gera tensões e conflitos que requerem atenção, independentemente de argumentos econômicos de eficiência ou de equidade inter-pessoal. Sistemas clássicos de equalização fiscal adotados em federações maduras (Alemanha e Canadá) buscam conciliar as dimensões pessoal e territorial da equidade dotando todas as unidades federadas de capacidade para prover os serviços essenciais, de tal forma que os cidadãos tenham igual acesso a esses serviços independentemente de onde residam. Essa é, todavia, uma solução difícil de aplicar em países em desenvolvimento, onde as disparidades regionais são muito grandes, pois os recursos para operar um eficaz regime de equalização fiscal teriam que ser bastante elevados, o que comprometeria a gestão fiscal na sua perspectiva macroeconômica.

Todo o arrazoado anterior tem o propósito de reiterar a pouca utilidade de formular recomendações universais a respeito de como cada país deve

estruturar seu regime de transferências para obter os resultados desejados e evitar o acirramento dos conflitos regionais. Para que sejam úteis, o foco das recomendações deve dirigir-se para os aspectos que precisam ser observados nas decisões que determinam o grau em que cada sistema atende a cada uma das preocupações assinaladas, de modo que tais decisões sejam tomadas a partir da análise dos trade-offs envolvidos e com clara consciência por parte de todos os atores interessados nesse processo de suas implicações.

Os graus de rigidez da solução adotada para definir o montante das transferências, e de liberdade concedida aos governos subnacionais para utilizar os recursos recebidos, são as principais variáveis a serem consideradas na avaliação do trade-off entre disciplina fiscal e autonomia subnacional. Obviamente, o grau máximo de rigidez é alcançado quando a Constituição determina o volume de recursos a ser transferido e inexistem possibilidades de o governo nacional contornar as regras constitucionais lançando mão de tributos que não integram a base das transferências. Por seu turno, o máximo de autonomia se verifica quando ela proíbe a imposição de qualquer condição com respeito ao uso dos recursos transferidos.

A rigidez diminui quando a base das transferências não alcança a totalidade da receita tributária nacional e à medida que aumenta a facilidade para alterar as regras que estipulam como as transferências são calculadas, numa escala que varia da regra constitucional a decisões tomadas durante o processo orçamentário anual. Entre esses extremos, e em escala descendente de dificuldade para mudar as regras estão os regimes em que elas estão inscritas em leis que requerem quorum especial para aprovar mudanças, em leis ordinárias, ou em negociações ad-hoc. Em qualquer caso, a rigidez é atenuada quando as normas existentes prevêem ajustes periódicos nos montantes transferidos.

Já o grau de autonomia varia entre a liberdade total e a completa ausência dela. Gradações entre esses extremos são dadas pela importância e natureza das condições impostas ao uso dos recursos. Obviamente a liberdade aumenta à medida que diminui a participação das transferências condicionadas no total dos orçamentos locais, mas isso não é tudo. A natureza das condições também interfere. Para um mesmo índice de participação, a autonomia é menor se as condições são impostas sob a forma de non-matching grants vis-à-vis a modalidade dos matching grants. Ademais, em qualquer modalidade, a autonomia aumenta quando as condições são genéricas (por função ou setor) e diminui quando elas são específicas. Por seu turno, se a intervenção do governo nacional nas decisões de gasto local se der sob a forma de open-ended matching grants, ela cria problemas para a sustentação da disciplina fiscal.

Em tese, maior autonomia torna a descentralização mais eficiente e viabiliza a responsabilização dos governantes, mas pode comprometer a equidade. Outros fatores, no entanto, precisam ser considerados na avaliação do trade-off eficiência versus equidade. O mais importante deles refere-se a disparidades regionais. De um ponto de vista estritamente financeiro, o conflito entre autonomia (eficiência) e equidade pode ser solucionado por meio da adoção de um adequado regime de equalização fiscal. Mas ainda que isso fosse possível de aplicar em países em desenvolvimento que apresentam elevadas disparidades regionais, outros aspectos precisam ser considerados.

Primeiro, há a questão dos incentivos. A autonomia é importante para a eficiência, mas precisa ser acompanhada de incentivos corretos. Ela não pode basear-se predominantemente em transferências, pois é essencial que os governos subnacionais sejam dotados de uma razoável capacidade para tributar e que as transferências não desestimulem o esforço próprio de arrecadação. Além disso, a autonomia subnacional deve ser acompanhada da imposição de *hard budgetary constraints* para que não comprometa a disciplina fiscal e concorra para a responsabilização de seus governantes. Por seu turno, a equidade não depende apenas de dotar cada ente subnacional de capacidade financeira para dar conta de suas responsabilidades, mas também da adoção de padrões nacionais com respeito à qualidade dos serviços essenciais para igualar as oportunidades de ascensão social, a exemplo da saúde e da educação.

A imposição de padrões nacionais limita a aderência dos gastos subnacionais a preferências locais, cujo trade-off também precisa ser apreciado. Em princípio, a adoção de padrões nacionais busca eliminar desvantagens com que habitantes das regiões mais pobres se defrontam para ter acesso a serviços essenciais, prestados ou financiados pelo Estado, as quais, se não forem corrigidas, comprometeriam suas chances de ascender socialmente. Assim, quanto maiores forem essas desvantagens, maior será o impacto negativo da ausência de políticas voltadas para a correção desse problema sobre as desigualdades sociais.

Dada a importância que o acesso à saúde, à educação e a padrões dignos de moradia representa em novas estratégias de desenvolvimento que incorporam a preocupação com a redução das desigualdades de renda, é nesses setores que se concentra o foco das atenções do Estado no tocante à adoção de medidas que forcem ou induzam o direcionamento de recursos públicos administrados por governos subnacionais.

Sob essa perspectiva, quanto maiores forem as diferenças regionais com respeito a capacidades e padrões de oferta desses serviços maior seria a

necessidade de direcionar recursos para esses setores e menor, portanto, o espaço concedido para a aderência de orçamentos subnacionais a preferências locais. Nesse caso, o pêndulo que marca o nível desejável de equilíbrio para esse trade-off se moveria na direção de um elevado condicionamento das transferências às políticas mencionadas quando as disparidades forem muito grandes e no sentido inverso quando elas forem reduzidas.

Dificuldades relacionadas à disponibilidade e qualidade das informações existentes para aferir diferenças, com respeito a padrões de acesso e de qualidade dos serviços mencionados, podem tornar impraticável apreciar esse trade-off com base nas considerações acima apresentadas. Uma forma de contornar esse problema seria adotar uma variável mais fácil de ser obtida e que, de alguma forma, sintetize o efeito das diferenças que comprometem as oportunidades de ascensão social –o índice de Gini para medir a desigualdade das rendas per capita regionais. Valores muito altos para esse índice estariam associados a níveis muito altos de participação dos recursos vinculados a esses setores nos orçamentos subnacionais, e vice-versa.

A forma adotada para direcionar recursos administrados por governos subnacionais também influencia o ponto em que um melhor equilíbrio entre prioridades nacionais e preferências locais é alcançado. Se esse direcionamento se dá por meio da adoção de matching grants, os governos provinciais ou municipais é que decidem sobre o montante a ser aplicado, o qual varia conforme a grandeza do matching quanto maior for a contrapartida nacional maior será o estímulo concedido para gastar nos setores mencionados (no caso de o matching ser do tipo close-ended, o incentivo será reduzido). Se a opção for um non-matching grant, os governos subnacionais não dispõem de autonomia para decidir sobre o montante aplicado, mas pode, assim como na outra modalidade, dispor de alguma liberdade para decidir sobre como os recursos serão distribuídos no interior dos setores beneficiados.

Vale a pena notar que a interferência nacional sobre o gasto subnacional pode se dar também por meio de determinações constitucionais ou legais (quando isso é possível) para que parcela dos recursos próprios dos governos subnacionais sejam também direcionadas para atender à prioridades nacionais. Neste caso, alguma liberdade também pode ser exercida quando as regras definem os setores beneficiados de forma genérica. Outra forma de obter resultado semelhante é repassar responsabilidades do governo central para os demais níveis de governo sem o correspondente repasse de recursos, embora essa opção possa criar problemas para o funcionamento desses serviços, ou para outros que teriam que ser sacrificados para viabilizar o atendimento de novas responsabilidades.

Como vemos, as variáveis básicas que definem a posição em que um determinado caso se situa à luz do trade-off entre autonomia e disciplina fiscal também são as mesmas que interferem na apreciação dos demais trade-offs, ainda que sob perspectivas distintas. Da mesma forma que na perspectiva macroeconômica, regras demasiadamente rígidas aplicadas à repartição horizontal dos recursos são também danosas à eficiência, pois impedem o ajustamento da repartição territorial dos recursos às mudanças na distribuição regional das demandas provocadas pela dinâmica socioeconômica, com prejuízos também para a equidade. Se além de rígidas, as regras forem uniformes, aumentam as dificuldades para obter um padrão de distribuição territorial dos recursos coerente com o propósito de reduzir as diferenças de oportunidades de ascensão social.

Com respeito à autonomia, a eficiência é favorecida quando as transferências são predominantemente de livre utilização, mas isso colide com as preocupações com a equidade, além de demandar outros requisitos para promover a eficiência sem comprometer a disciplina fiscal. É essa inderdependência entre os três trade-offs apontados que torna sua apreciação mais complexa, embora, se forem avaliados com a profundidade necessária, eles forneçam elementos importantes para orientar as escolhas políticas que irão determinar em que medida cada caso se aproxima de uma solução capaz de conciliar as distintas dimensões envolvidas nessas escolhas.

5 PROCEDIMENTOS APLICÁVEIS À AVALIAÇÃO DOS TRADE-OFFS

5.1. DISCIPLINA FISCAL

Como vimos, o grau de rigidez com respeito à definição do montante das receitas nacionais a ser transferido é o aspecto central a ser observado na avaliação das dificuldades que o sistema de transferências cria para sustentar a disciplina fiscal. Quanto mais rígidas forem as regras e menores as possibilidades de fazer ajustamentos, pior é a qualidade do sistema do ponto de vista da disciplina macroeconômica.

O grau de rigidez é uma função de duas variáveis: a amplitude da base de cálculo do montante das transferências e a natureza das normas que regulam esse aspecto do sistema. A rigidez é muito forte quando a norma é constitucional e o montante a ser repartido incide sobre o total das receitas. A rigidez decresce quando a base das transferências não incide sobre o total da receita nacional, a norma é objeto de lei e existem mecanismos automáticos de revisão do montante a ser transferido

A relação entre as receitas dos impostos que compõem a base das transferências e o total das receitas tributárias nacionais mede a abrangência da base. Quanto à norma, a escala de dificuldades que ela cria para a sustentação da disciplina fiscal varia de dispositivos constitucionais a decisões tomadas durante o processo orçamentário, passando por leis especiais e leis ordinárias. Para uma mesma espécie de norma, a dificuldade diminui se ela prevê a realização de revisões periódicas nas regras para ajustá-las à dinâmica dos fatos.(modelo indiano).

O quadro 2 mostra a diversidade de possíveis combinações a respeito e sua tradução em termos de dificuldades para a sustentação da disciplina fiscal.

Quadro 2

Avaliação do grau de rigidez com respeito ao montante das transferências

Natureza das normas	% dos impostos transferidos na receita tributária nacional			
	Mais de 60	40-60	25-40	0-25
Constituição	MF	F	M	B
Lei Especial	F	F-	M-	B+
Lei Ordinária s/ prev ajuste	F-	M	B	MB
Lei Ordinária c/ prev ajuste	M	M-	B+	MB+
orçamento anual	B	B-	MB	MB++

Legenda: MF = muito forte; F= forte; M= médio;B= baixo; MB= muito baixo. O sinal adicionado ao conceito indica que ele é reforçado (+) ou atenuado (-).

5.2. AUTONOMIA SUBNACIONAL

A variável básica que define o grau de autonomia é a participação de recursos vinculados no total das receitas orçamentárias dos governos subnacionais. Essa participação depende das vinculações embutidas nas transferências e da importância das receitas próprias na composição dos orçamentos subnacionais. Para um mesmo índice de participação de receitas

vinculadas, a autonomia também varia conforme a natureza das vinculações. Se ela se dá sob a forma de non-matching grants, a autonomia é menor do que quando são usados os matching grants. Em qualquer desses dois casos, a autonomia cresce se as vinculações forem por grandes setores e diminui se forem por programas específicos. Se os matching grants forem do tipo open-ended há que considerar que eles criam problemas para a disciplina fiscal. O cruzamento dessas variáveis permite avaliar o grau de autonomia, conforme ilustra o quadro adiante apresentado.

Quadro 3

Grau de autonomia no uso das receitas tributárias de governos subnacionais

	% de receitas vinculadas no total das receitas tributárias					
Natureza das vinculações	80-100	60-80	30-60	0-30		
Non-matching						
Setores		MB	B	M		F
Programas	MB+		B+	M-		F-
Matching						
Setores		MB-	B-	M+		MF
Programas	MB++		B--	M--		MF+

Legenda: ver quadro acima

5.3. EFICIÊNCIA

A eficiência depende da autonomia, mas também da previsibilidade. Assim, para um mesmo grau de autonomia, que resulta da combinação das condições acima apontadas, a eficiência varia conforme as garantias que regulam as transferências e à previsibilidade dos repasses de recursos. Maior garantia existe quando as transferências obedecem a fórmulas perfeitamente conhecidas e de fácil aplicação e menor quando as regras forem fluidas ou inexistentes. Por seu turno, a previsibilidade é grande, quando os repasses são automáticos e diminuta, quando eles estão sujeitos a controles por parte do governo nacional. Assim, para um mesmo grau de autonomia, a eficiência cresce quando a garantia e a previsibilidade forem grandes e cai quando forem pequenas. Dados agregados para cada nível de governo dizem pouco, ou nada,

a respeito da eficiência do sistema. É necessário analisar a situação sob a ótica horizontal, isto é, como autonomia e previsibilidade diferem em função do grau de desenvolvimento e do tamanho dos distintos governos subnacionais. Para um mesmo índice de autonomia e previsibilidade, a eficiência ainda difere em função de existirem ou não hard budgetary constraints. Nesse caso, a avaliação deve ser feita em duas etapas conforme indicado no quadro 4.

Quadro 4

Avaliação da eficiência do sistema de transferências

I. Grau em que autonomia e previsibilidade favorecem eficiência							
Grau de Autonomia no uso dos recursos							
		MF	F	M	B	MB	
Previsibilidade							
Repasses automáticos.							
Formula		MG	G	M	B	MB	
Coefficientes fixos automáticos	G-	G-	M	B	MB+		Não
	G-	M	B	MB	MB++		
II. Condições favoráveis e grau de eficiência do sistema							
Condições favoráveis à eficiência.							
Hard Budgetary Constraints		MG	G	M	B	MB	
Sim		ME	ME-	E	I	MI	Não
	MI	MI-	I	I-	I--		

Legenda: ME= muito eficiente; MI= muito ineficiente;E= eficiente; I= ineficiente; MI= muito ineficiente.

Entre os requisitos que definem a existência de hard budgetary constraints tem peso importante a relação entre transferências e receitas próprias e incentivos ao uso do potencial de arrecadação por parte de governos subnacionais.

5.4. EQUIDADE

Tomando como critério de avaliação da equidade a contribuição que o sistema de transferências dá para oferecer a todos os cidadãos acesso a um mesmo padrão de serviços essenciais para igualar as oportunidades de ascensão social, a principal variável que indica o grau de equidade desse sistema é a participação dos recursos vinculados a prioridades nacionais, no campo das políticas sociais (saúde, educação e moradia) no total dos

orçamentos subnacionais. Em princípio, quanto maiores forem as disparidades regionais de renda, maior a necessidade de vincular as transferências a esses setores para assegurar um mesmo padrão de prestação dos serviços nas regiões mais pobres e igualar as oportunidades de todos os cidadãos. Assim, quanto maior for o índice que mede as desigualdades regionais, (por exemplo o coeficiente de Gini), maior deveria ser a vinculação aos setores mencionados e vice-versa. Mas isso não é tudo. Para um mesmo grau de vinculação, a equidade do sistema varia conforme a modalidade utilizada. Non-matching grants específicos são preferíveis à luz desse critério vis-à-vis os de caráter genérico, embora possam ter parte de seus efeitos anulados nos casos em que o tamanho das receitas próprias permitir a substituição de fontes. De outra parte, matching grants podem ter efeitos negativos sob a ótica da equidade, especialmente quando as contrapartidas nacionais forem uniformes, generosas e do tipo open-ended (nesse caso, as implicações macroeconômicas devem ser notadas). Da mesma forma que no tocante à eficiência, a equidade do sistema precisa ser avaliada sob a perspectiva horizontal, dadas as disparidades de situações encontradas no território nacional. Regras simétricas e demasiadamente rígidas são desfavoráveis do ponto de vista da equidade em face da dinâmica socioeconômica. O quadro abaixo resume as possíveis combinações.

Quadro 5

Avaliação do grau de equidade sob condições de elevadas disparidades regionais

% receitas vinculadas a programas nacionais no orçamento subnacional				
	70- 100	50-70	30-50	0-30
Modalidades de Transferências				
Non matching				
Setores	G	M	B	MB
Programas	MG	G	M	B
Matching				
Setores	M	B	MB	MB
Programas	G	M	B	MB
Close ended	G	M	B	MB
Open ended	M	B	MB	MB+

Nota: regras simétricas reduzem a equidade, principalmente no caso de matching grants em que as contrapartidas nacionais não levam em conta as diferenças entre os governos subnacionais.

5.5. ACCOUNTABILITY

Em boa parte, a accountability no nível subnacional depende do espaço que os governantes têm para alocar os respectivos orçamentos em função de preferências reveladas pelas respectivas comunidades, bem como da transparência das decisões a respeito. Assim, uma das variáveis que definem a possibilidade de aderência a preferências locais é o grau de autonomia com respeito à alocação das receitas de governos subnacionais. A outra tem a ver com a natureza dessa autonomia. Se a autonomia é o resultado de uma maior capacidade para gerar receitas próprias, e de uma adequada exploração desse potencial, o resultado, do ponto de vista da accountability, é melhor do que no caso de maior autonomia derivada de transferências não vinculadas. Para um mesmo grau de autonomia no uso dos respectivos orçamentos, as condições para a accountability são mais favoráveis quando a autonomia é obtida por meio de receitas próprias do que mediante transferências..

Quadro 6

Avaliação do sistema à luz de implicações para a accountability

	Grau de autonomia no uso dos recursos			
	MF	F	M	B
Relação receitas próprias/transferências Livres.				
Maior que 3	MB	B	M+	R
Entre 2 e 3	B	B-	M-	R+
Entre 1 e 2	M+	M-	R	R++
Entre 0,5 e 1	R	R-	MR	MR+
Menor que 0,5	MR	MR+	MR++	MR++

Legenda: MB=muito bom;B=bom;M=médio;R=ruim;MR=muito ruim

Embora fatores objetivos – acima apontados – possam ser utilizados para proceder à avaliação sugerida, ela não deve preocupar-se em extrair daí qual seria a melhor solução. Um regime equilibrado, do ponto de vista do atendimento dos cinco princípios assinalados não é, necessariamente, aquele que se situa em uma posição mediana com respeito aos trade-offs analisados. Isso depende da importância que a sociedade atribua a cada um dos princípios que devem ser observados bem como da situação existente com respeito a disparidades regionais e sociais e a qualidade das instituições.

Assim o procedimento aqui sugerido não pretende ter qualquer valor normativo e nem ser utilizado para indicar melhores opções a serem utilizadas em cada caso. O que ele pretende é destacar os aspectos que devem ser observados quando da tomada de decisões a respeito do desenho de um determinado sistema, ou de mudanças em sistemas existentes, de modo a que as implicações de determinadas escolhas possam ser devidamente apreciadas por todos aqueles que irão delas se beneficiar ou arcar com suas conseqüências.

6 DESCENTRALIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIAS NA ARGENTINA, BRASIL E COLÔMBIA –TRAÇOS MARCANTES E LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS RECENTES.

Os sistemas de transferências de recursos adotados nos países analisados foram influenciados, nas últimas décadas, por duas forças marcantes: as exigências de promover e sustentar a disciplina fiscal macroeconômica, que resultaram do novo contexto econômico mundial, e as demandas da sociedade por prioridade a políticas voltadas a reduzir as disparidades sociais, estimuladas pelo avanço do processo de democratização.

Tais forças produziram duas conseqüências principais: aumentaram o controle dos governos nacionais sobre os montantes dos recursos transferidos bem como sobre a utilização desses recursos. As regras que regulam as transferências tornaram-se mais instáveis e os recursos de livre utilização perderam importância no conjunto das transferências reduzindo a autonomia subnacional.

Em decorrência, os resultados de uma primeira avaliação dos regimes de transferência em vigor nos países aqui considerados, à luz dos procedimentos sugeridos na seção anterior, evidenciam que o resultado principal das reações às pressões inicialmente apontadas foi o afastamento dos sistemas de transferências de dois importantes atributos que definem a qualidade de um processo de descentralização fiscal: a autonomia na gestão dos recursos e a accountability dos governantes.

A síntese dessa avaliação é apresentada no quadro abaixo. É importante ressaltar que a síntese contida nesse quadro visa estimular a discussão, pois uma apreciação detalhada de cada caso, com base nos mencionados procedimentos, requer uma pesquisa específica que não cabia nas limitações de tempo em que este trabalho tinha que ser concluído.

Maiores detalhes sobre as principais mudanças ocorridas em cada país são apresentados em seguida.

Transferências Intergovernamentais na Argentina, Brasil e Colômbia – Apreciação das Experiências à Luz de Critérios que Definem a Qualidade da Descentralização Fiscal

Critérios de Avaliação	Argentina	Brasil	Colômbia
<p>Grau de Rigidez Macroeconômica depende da porcentagem das receitas nacionais transferidas e da dificuldade para alterar as regras estabelecidas</p>	Regime provisório ameniza o forte grau de rigidez decorrente da entrega às províncias de mais de 50% das receitas nacionais via co-participação.	Exploração de tributos não partilhados permitiu que embora formalmente rígido, o regime brasileiro seja o mais flexível dos casos analisados	A adoção do regime provisório também atenuou a forte rigidez da regra constitucional, mas a flexibilidade fica condicionada ao comportamento da economia.
<p>Grau de Autonomia dos governos subnacionais depende das condições impostas quanto ao uso das transferências e da importância de receitas próprias</p>	Formalmente é muito forte, pois transferências não são vinculadas, mas repasse de encargos e piso mínimo para gasto em educação reduziu a autonomia provincial, embora ainda seja elevada	Elevada capacidade de geração de receitas próprias preservou uma dose razoável de autonomia, apesar do significativo aumento de transferências vinculadas	Alto índice de vinculação das transferências e baixa capacidade de geração de receitas próprias concorrem para um nível baixo de autonomia. Situação menos favorável nesse quesito
<p>Eficiência da gestão depende do grau de autonomia, da relação entre receitas próprias e transferências livres e da existência de duras restrições orçamentárias. Depende também das regras aplicadas à repartição horizontal das transferências</p>	Preponderância de transferências em relação a receitas próprias e aderência opcional à Lei de Responsabilidade Fiscal, tornam o sistema menos favorável à eficiência. Disparidades horizontais agravadas por coeficientes fixos também limitam a eficiência, embora a situação seja mais favorável que a do Brasil	Autonomia relevante e uma alta relação entre receitas próprias e transferências livres, reforçadas por duras restrições orçamentárias, fazem com que, no conjunto, o sistema seja favorável à eficiência, mas enormes disparidades horizontais, agravadas pela importância dos municípios reverte essa avaliação	A combinação de baixa autonomia com muito baixa relação entre receitas próprias e transferências, conduz a um resultado pouco favorável à eficiência. No entanto, as regras que buscam repartir os recursos no território em função das demandas reduzem o problema horizontal
<p>Equidade no acesso a serviços essenciais à mobilidade social depende do percentual de recursos vinculados a gastos em educação e saúde e da adoção de padrões mínimos nacionais</p>	O caráter redistributivo do regime de co-participação teria permitido que as províncias mais pobres melhorassem o acesso e a qualidade desses serviços que tiveram que assumir, o que, se confirmado levaria a uma avaliação favorável.	Novas vinculações de recursos para o financiamento da saúde e novas regras aplicadas à repartição dos recursos vinculados à educação melhoraram a avaliação, mas as disparidades horizontais geram desequilíbrios entre recursos e demandas com prejuízo para a equidade.	Mudanças processadas nas regras de repartição dos recursos vinculados à educação contribuíram positivamente, mas a existência de regimes diferenciados para o acesso à saúde, embora o subsídio concedido pelo governo, reduz o impacto.

(continúa en la página siguiente)

<p>Accountability dos governantes</p> <p>depende da importância das receitas próprias nos orçamentos subnacionais, da transparência das regras que definem as transferências e do grau de autonomia no uso dos recursos</p>	<p>A negociação de valores prefixados reduziu a transparência do sistema, o que, juntamente com a perda de autonomia e a menor importância de receitas próprias, aponta para uma situação pouco favorável</p>	<p>Numa perspectiva agregada, o sistema seria favorável, uma vez que a autonomia é grande, as receitas próprias são expressivas e o principal componente das transferências é transparente. No entanto, as disparidades horizontais revertem essa avaliação</p>	<p>Embora as regras sejam razoavelmente transparentes, baixas autonomia e importância das receitas próprias levam também a uma baixa avaliação do sistema à luz desse critério.</p>
--	---	---	---

6.1. ARGENTINA

Na Argentina, o sistema de co-participação na receita de impostos nacionais, instituído pela Lei 20221, de 1973, foi substituído no início dos anos oitenta por um regime que, imaginado para ser transitório, está em vigor desde 1983. Com isso, a peça central do sistema de transferência intergovernamental de recursos desse país perdeu estabilidade e transparência. Perdeu também importância no conjunto das transferências do governo nacional para os governos provinciais, principalmente em anos recentes com o aumento das receitas provenientes da tributação do comércio exterior.

A adoção do regime transitório interrompeu a tendência observada nas décadas anteriores de um progressivo incremento na parcela das receitas nacionais repassadas às províncias argentinas. Em 2002, a participação das províncias na receitas nacionais recuou para cerca de 40%, um nível bem inferior à média da década anterior. Atualmente, as províncias recebem ao redor de 57% da chamada “*masa coparticipable neta*”

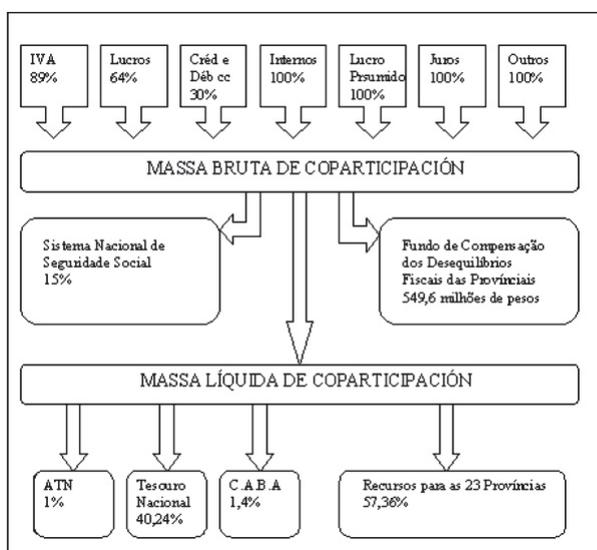
As perdas sofridas pelas províncias se originaram de duas medidas complementares: o repasse a elas de maiores responsabilidades, em especial no campo da educação e da saúde, e o uso de receitas da co-participação para ajudar no financiamento da seguridade social. No primeiro caso, o governo federal reduziu gastos transferindo para as províncias a gestão de hospitais e escolas. No segundo, a vinculação de parte do IVA à seguridade social tratava de viabilizar a redução das contribuições sobre os salários para estimular a competitividade da produção Argentina.

Com a adoção do regime provisório de co-participação (Lei 23548, de 1987), as regras anteriores foram substituídas por valores fixados por meio de renovadas negociações. Percentuais fixos, definidos com base na média dos recursos recebidos pelas províncias no período 1985-1987, substituíram a fórmula pré-existente para o rateio dos recursos da co-participação,

acarretando instabilidade nas relações financeiras intergovernamentais e problemas para a gestão pública no nível subnacional.

Com o repasse de responsabilidades no campo das políticas sociais para as províncias, cresceram as pressões que elas exercem por acesso a recursos financeiros para dar conta desse aumento nos gastos. A resposta veio sob a forma de multiplicação das fontes de recursos que formam a base do regime de co-participação e do aumento de transferências discricionárias. Porcentagens distintas de vários impostos concorrem para a formação da *masa coparticipable* ampliando as possibilidades de intervenção sobre o montante ao qual se aplica o percentual repartido com as províncias. A figura abaixo ilustra esse fato.

Regime Argentino de Coparticipación de Impuestos



Fonte: MECON

O regime de co-participação não estabelece condições quanto ao uso das transferências, mas o mencionado repasse de responsabilidades e a adoção de pisos mínimos para o gasto provincial em educação reduziram a autonomia dos orçamentos subnacionais, com impactos diferenciados. Como as províncias mais pobres se beneficiam em maior grau das transferências, enquanto o custo

de prestação dos serviços educacionais e de saúde deve ser mais elevado nas províncias mais ricas, estas são mais afetadas com respeito à autonomia de gasto, o que pode, inclusive, causar problemas para o financiamento de outros setores, em especial os relativos a serviços urbanos. Menor autonomia num caso e maior dependência de transferências, no outro, geram condições pouco favoráveis à accountability dos respectivos governantes.

A Constituição de 1994 incluiu dispositivos que visavam proteger as províncias, a exemplo da inclusão obrigatória, no montante de recursos federais a serem repartidos, de quaisquer novos impostos que porventura vierem a ser criados pelo governo federal e a proibição de transferências unilaterais de responsabilidades sem a correspondente transferência dos recursos necessários para financiá-las. Também estabeleceu que uma nova lei –a Lei Convênio– deveria regular o novo regime de repartição de recursos na federação, mas a exigência de que essa lei deve ser aprovada tanto no parlamento federal quanto em todos os parlamentos provinciais fez com que ela não tenha sido editada.

Os conflitos em torno da repartição dos recursos públicos se intensificaram após o abandono do Plano de Convertibilidade. Múltiplos remendos feitos ampliaram as distorções assinaladas e contribuíram para que as relações fiscais intergovernamentais se afastassem ainda mais dos preceitos que conduzem a um virtuoso processo de descentralização. De acordo com Cetrangolo e Jimenez (2004) as mudanças observadas nesse período apontam para um incipiente processo de re-centralização.

Um dado importante a ressaltar no caso argentino é a inexistência de uma participação direta dos municípios nas transferências de recursos feitas com base em receitas de tributos nacionais. Indiretamente, os municípios se beneficiam por meio da co-participação nas receitas de suas províncias –tanto as próprias quanto as provenientes da co-participação destas em receitas nacionais–, mas não há uma norma geral, cada província adota regras distintas, o que acarreta grande disparidade no tocante ao papel que os municípios argentinos desempenham no processo de descentralização.

Do ponto de vista macroeconômico, a sustentação de um regime provisório é favorável à disciplina fiscal, embora acarrete instabilidade e incerteza que comprometem a eficiência da gestão pública e a responsabilização dos governantes. A eficiência do sistema sofre ainda a influencia de uma redução da autonomia das províncias e do agravamento do desequilíbrio horizontal na repartição dos recursos em decorrência do congelamento dos índices de rateio.

Sob outra perspectiva, no entanto, o caráter fortemente redistributivo das transferências à conta do regime de co-participação, associado a um maior

direcionamento desses recursos para atendimento de prioridades nacionais teria contribuído para reduzir as disparidades sociais, a julgar pela menor dispersão que os IDHs das províncias apresenta quanto comparada com a mesma dispersão dos PIBs per capita.

Mirando o conjunto à luz dos procedimentos anteriormente apresentados, o regime provisório argentino contribuiu para reduzir a rigidez com respeito ao montante das transferências e ampliar a equidade, mas, ao reduzir a autonomia, manter as incertezas e não ter em conta os desequilíbrios horizontais, gerou conseqüências negativas para a eficiência e a accountability no plano subnacional.

Embora a Constituição de 1994 tenha determinado a instauração de um novo regime em 2006, as regras previstas para a aprovação desse regime tornaram inviável que isso acontecesse, apesar de reiteradas determinações a esse respeito. Ao que tudo indica, a longa vigência do regime temporário transformou-se em um empecilho a mudanças, pois acirrou os conflitos entre as províncias. Esse é o principal desafio a ser enfrentado para que a implementação de mudanças.

6.2. BRASIL

No Brasil, a participação dos governos subnacionais em impostos federais preservou as garantias e a estabilidade a ela conferida por dispositivos constitucionais, a despeito das exigências da macroeconomia fiscal, mas a perda de importância dos fundos constitucionais no total das receitas transferidas a estados e municípios alcançou uma escala muito maior.

Num movimento inverso ao usualmente observado, a Constituição Federal de 1988 ampliou a transferência da receita dos principais impostos federais a estados e municípios sem fazer com que esse aumento fosse acompanhado de uma equivalente transferência de responsabilidades. A descentralização das receitas foi acompanhada de um aumento das responsabilidades do Estado no campo da seguridade social, mas na ausência de definições claras sobre como reparti-las, coube ao governo federal a tarefa de dar conta do financiamento dessas novas responsabilidades.

Daí decorrem as distorções que foram se acumulando no sistema brasileiro de transferências de recursos entre os entes federados. Para gerar os recursos requeridos pela seguridade social, o governo federal contava com novas contribuições especialmente previstas no texto constitucional para essa finalidade, as quais, devido à expansão dos gastos com a seguridade social, cresceram rapidamente de tal forma que, hoje em dia, superam a arrecadação dos impostos federais que são compartilhados com estados e municípios.

A expansão das contribuições tornou o sistema brasileiro menos rígido e, portanto, mais favorável sob a ótica da disciplina fiscal, mas altamente desequilibrado do ponto de vista da repartição horizontal dos recursos e com menor espaço para o exercício da autonomia subnacional de gasto.

Parte da receita das contribuições sociais é transferida a estados e municípios para financiar a seguridade social, mas a contrapartida do aumento de transferências feitas à margem dos fundos constitucionais foi a multiplicação de mecanismos de repasses de recursos e a imposição de crescentes condições com respeito ao uso desses recursos por parte dos governos estaduais e municipais. Mais do que isso, a multiplicidade de fontes e o abandono de critérios racionais para o rateio de recursos entre os estados e entre os municípios concorrem para enormes disparidades entre recursos e responsabilidades atribuídos a cada uma das jurisdições.

Dois fatores contribuíram para a ampliação dessas disparidades: a substituição da fórmula que determinava o rateio da participação de estados e municípios na receita de impostos federais e sua substituição por coeficientes fixos (adotados em 1989); e a ausência de uma lógica comum que orientasse a repartição das demais transferências. Coeficientes fixos em um contexto de importantes mudanças demográficas acarretam fortes desequilíbrios no tocante à concentração territorial de responsabilidades e de recursos, desequilíbrios estes que se agravam com a sobreposição de outras transferências, cada uma delas sendo repartidas por meio de critérios distintos.

Estes desequilíbrios também se manifestam sob a forma de diferenças importantes com respeito à autonomia subnacional, com municípios pequenos e estados menos desenvolvidos apresentando, em geral, um índice maior de autonomia, pois recebem em maior proporção transferências não vinculadas. No entanto, como essa autonomia resulta do maior acesso a transferências livres ela não corresponde a uma situação favorável à luz das preocupações com a eficiência e a accountability.

Mudanças nos critérios adotados para repartir os recursos destinados ao financiamento da saúde e da educação buscaram introduzir maior previsibilidade nos repasses e orientar a distribuição territorial desses recursos em função das demandas por esses serviços, tendo em vista melhorar a eficiência. Melhores resultados foram alcançados no caso da educação, com a adoção do número de matrículas na rede pública estadual ou municipal como critério básico para a distribuição do fundo de financiamento do ensino fundamental, o que, juntamente com o direcionamento da maior parte dos recursos para melhorar a remuneração dos professores, trouxe ganhos expressivos.

Uma particularidade importante do federalismo brasileiro –a autonomia

desfrutada pelos municípios e o crescente relacionamento destes com o governo federal— torna as coisas mais complicadas. Na esteira das mudanças promovidas a partir dos anos noventa, os estados viram encolher sua importância no federalismo brasileiro, ao mesmo tempo em que o governo federal recuperava as perdas financeiras sofridas logo após a promulgação da Constituição de 1988 e os municípios ampliavam sua participação no conjunto dos recursos públicos.

Um outro fator que reforça as disparidades e acentua as distorções é a adoção de regras simétricas em um contexto de acentuadas assimetrias. Embora o conjunto dos municípios tenha obtido ganhos financeiros expressivos, os recursos não se distribuem entre eles de forma coerente com o tamanho das respectivas responsabilidades, em prejuízo, principalmente, das metrópoles e das cidades de maior porte. No caso dos estados a mesma situação se verifica, com unidades escassamente povoadas e com baixo índice de densidade populacional apresentando orçamentos per capita várias vezes maiores do que os de que disponíveis em unidades com características opostas. Num quadro como esse, os vícios das transferências corrompem as virtudes da descentralização.

Tomando o conjunto das cinco dimensões sob as quais o caso brasileiro pode ser avaliado, ele revela o peso da influencia recente de decisões voltadas para contrabalançar o impacto das regras adotadas na Constituição de 1988 do ponto de vista da disciplina fiscal. A rigidez das normas que regulam os repasses, tornou-se baixa em decorrência da redução do peso da partilha de tributos no conjunto das receitas transferidas. Essa mudança foi acompanhada de maior intervenção do governo federal nos orçamentos subnacionais, para melhorar a equidade do sistema, que não teriam prejudicado a sua eficiência se avaliado de uma perspectiva agregada, mas com sérias diferenças quando avaliado sob a ótica horizontal. Ademais, os resultados são ruins quanto o foco da avaliação se dirige para o grau em que ele propicia a accountability dos governantes.

A maior dificuldade que o sistema brasileiro enfrenta para conciliar a disciplina fiscal com a eficiência se situa no plano horizontal. Distorções geradas pela fórmula originalmente concebida para ratear os recursos entre estados e entre municípios se acumularam a partir de 1989, quando a fórmula pré-existente foi abandonada e coeficientes fixos então adotados permaneceram imutáveis desde então. A principal das distorções acumuladas está no desencontro entre a distribuição territorial de recursos e de responsabilidades. O sistema privilegia municípios pequenos e estados menos desenvolvidos, mas a dinâmica socioeconômica concentra problemas

no sentido oposto. Regras assimétricas poderiam reduzir as distorções, mas o apego à simetria tem razões políticas difíceis de remover.

6.3. COLÔMBIA

A descentralização na Colômbia é um fenômeno recente que resultou de um processo bastante acelerado. Em cerca de três décadas, a participação dos governos subnacionais nas receitas nacionais saltou de 13% (1973) para 51,1% (2003) –um índice invejável para um país unitário.

Apesar da autonomia política alcançada pelos Departamentos e de algumas medidas voltadas para dar-lhes melhores condições operacionais, a descentralização na Colômbia dirige-se para os municípios e tem por foco principal as políticas sociais. A ênfase nas políticas sociais é reforçada pela vinculação da maior parte dos recursos transferidos a gastos em educação e saúde.

A velocidade com que a descentralização na Colômbia evoluiu deve-se à sucessão de medidas adotadas a partir de 1973, substancialmente revigoradas após a promulgação da Constituição de 1991. No entanto, da mesma forma que ns demais casos acima mencionados, a crise macro fiscal arrefeceu o entusiasmo inicial e provocou mudanças que geraram maiores incertezas com respeito à sua evolução no futuro próximo.

Tais incertezas devem-se ao abandono das regras que definiam os percentuais das receitas nacionais a serem transferidas e sua substituição por medidas transitórias. Nesse particular, as medidas adotadas não diferem significativamente do que foi feito na Argentina e, embora de modo distinto, no Brasil, mas não sendo uma federação, a descentralização na Colômbia apóia-se em maior grau na transferência de recursos, o que a torna mais sensível a uma redução nas garantias com que os governos subnacionais contam para financiar suas responsabilidades.

Em decorrência das mudanças implementadas em 2001 (Lei 715), o montante das transferências deixou de ser definido com base em um percentual das receitas nacionais, o qual foi substituído por um valor prefixado. Com essa mudança, o governo nacional ganha maior flexibilidade para gerenciar a política fiscal macroeconômica ao mesmo tempo em que aumenta a previsibilidade quanto aos recursos repartidos com departamentos e municípios, mas o processo de descentralização ficou sujeito a maiores instabilidade e incertezas no futuro.

Instabilidade e incertezas não condizem com uma descentralização que enfatiza políticas sociais, cuja gestão requer previsibilidade quanto ao ingresso dos recursos necessários para financiar gastos correntes que apresentam um elevado grau de rigidez. A isso se soma o elevado índice de vinculação

dos recursos transferidos a políticas definidas pelo governo central, o qual, embora busque a equidade social não favorece a eficiência.

À diferença da Argentina, e também do Brasil, as transferências no modelo colombiano são repartidas primeiramente com base no setor e secundariamente pelo território. A distribuição territorial dos recursos atribuídos a cada setor se orienta por fatores que tencionam medir as demandas, a exemplo do número de matrículas (caso da educação) e do tamanho da população residente que integra o regime subsidiado (caso da saúde). Embora essa opção gere melhores resultados, no que diz respeito ao equilíbrio entre a repartição de recursos e as respectivas necessidades financeiras, ela não é viável no caso de federações em que o princípio territorial é predominante.

Por outro lado, o foco no setor implica em um modelo que apresenta um grau muito baixo de autonomia com respeito à aplicação dos recursos transferidos, o que é um dos argumentos utilizados por Acosta e Bird (2004) para concluir que apesar do aumento das transferências, a descentralização ocorrida na Colômbia ainda não tenha sido capaz de mostrar os reais benefícios que dela se espera.

Mesmo com as melhorias promovidas nas transferências vinculadas à educação, que passaram a ser feitas com base no número de alunos matriculados e não em relação ao número de professores, como antes –o que reduziu os desequilíbrios horizontais e forçou uma equalização na relação professor/aluno entre os municípios e departamentos–, bem como na saúde, com a introdução de diversos mecanismos para aumentar a eficiência na prestação de serviços, o sistema ainda carece de condições mais favoráveis para a eficiência da descentralização e a accountability dos governantes. Maior ênfase em resultados pode ajudar, assim como a introdução de estímulos ao aumento de receitas próprias por governos subnacionais.

Tomado em conjunto, o sistema colombiano reflete uma clara opção por conceder menor autonomia com respeito ao uso das transferências e maior peso no quesito equidade inter-pessoal da renda. Obviamente, isso se reflete em condições menos favoráveis à eficiência e a accountability. Ademais, o regime provisório em vigor atenuou a rigidez do sistema, reduzindo momentaneamente as dificuldades ao ajuste fiscal macroeconômico, mas a ausência de uma regra definitiva pode gerar problemas no futuro próximo, se, a exemplo da Argentina, as dificuldades para abandonar um regime provisório levarem a um progressivo adiamento do retorno ao regime previsto na Constituição de 1991.

6.4. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

A observação dos traços marcantes das experiências recentes de descentralização fiscal nos países aqui abordados mostra grande similaridade no tocante ao sentido geral das mudanças implementadas nos últimos anos, mas também importantes diferenças.

Como é fácil perceber, as similaridades resultam de uma motivação comum para as mudanças implementadas nos últimos anos - a importância que a disciplina fiscal ganhou nas políticas de estabilização macroeconômica. Em decorrência desse fato, e frente à percepção generalizada de que a rigidez introduzida por regras preexistentes impunha dificuldades à gestão macrofiscal, a saída encontrada foi a busca por maior flexibilidade com respeito à definição do montante de recursos a serem repassados anualmente aos governos subnacionais.

Paralelamente à adoção de medidas para limitar as transferências, a predominância das preocupações macroeconômicas nas decisões de política fiscal buscou também transferir responsabilidades de gasto para governos subnacionais como forma de reduzir as pressões sobre o orçamento nacional. Nesse caso, as atenções se voltaram para a área social, especialmente nos setores de educação e saúde que também constituíram o foco principal de atenções nas experiências de descentralização desses países.

Idênticas preocupações foram perseguidas por caminhos diferentes. Na Argentina, o governo federal repassou atribuições para as províncias e retirou uma parte da receita do IVA da base do fundo de co-participação. No Brasil, o governo lançou mão da possibilidade de aumentar tributos não compartilhados para obter resultados similares ao passo que na Colômbia o abandono da regra constitucional e o aumento das vinculações foram as medidas viáveis. Caminhos diferentes também produzem resultados diferentes. A redução da rigidez, na perspectiva macroeconômica, foi muito maior no caso brasileiro, enquanto a perda de autonomia subnacional foi bem maior no caso colombiano.

O foco no social foi acompanhado de dois movimentos paralelos: a preferência por políticas voltadas para a redução das diferenças de oportunidades de ascensão social e a maior interferência do governo nacional sobre os orçamentos subnacionais. Com isso, aumentaram as dificuldades financeiras para enfrentar as carências com respeito à cobertura e qualidade dos serviços urbanos, inclusive a infra-estrutura, isso num contexto em que o ritmo de urbanização contribuía para aumentar a pressão sobre os governantes das cidades maiores e das grandes metrópoles.

Menos recursos para atendimento das demandas locais deveriam ser

acompanhados de mudanças para aumentar a eficiência na gestão, mas o abandono, ou a ausência, de critérios que contribuíssem para ajustar a repartição horizontal de recursos à concentração territorial das demandas sobre os governos subnacionais, somada à adoção de percentuais fixos para o rateio, teve o efeito contrário –aumentou as dificuldades para melhorar a qualidade do gasto, principalmente nas áreas urbanas mais densamente povoadas em virtude da sobreposição de ações executadas por jurisdições políticas distintas sem a existência de mecanismos adequados para incentivar ou promover a necessária cooperação.

Esses problemas se fizeram sentir com maior intensidade no caso brasileiro, em virtude da importância dos municípios e da multiplicidade de transferências, feitas pelos governos estadual e federal, que geram enormes disparidades horizontais devido à ausência uma lógica comum aplicada ao rateio desses recursos (ver Prado, Quadros e Cavalcanti, 2003). Na Argentina, o equilíbrio horizontal é afetado pela longa sustentação de um regime provisório, que mantém inalterados os coeficientes de participação de cada província no total das transferências (o que também ocorre no Brasil), e pelo impacto diferenciado do repasse de responsabilidades sociais para elas. Na Colômbia, esses mesmos desequilíbrios não decorrem do modo como as transferências se distribuem e sim de diferentes categorias de departamentos e municípios com respeito à natureza das responsabilidades que podem assumir na formulação e gestão das políticas que executam.

A mais importante explicação para as diferenças encontradas diz respeito à organização do Estado nos três casos em tela. No federalismo argentino, os municípios têm um papel muito limitado e são criaturas das províncias, enquanto no Brasil, a autonomia e o papel dos municípios são grandes e foram, inclusive, reforçados pela descentralização das políticas sociais. Na Colômbia, os municípios são o foco principal da política de descentralização, embora algumas iniciativas para ampliar o raio de ação dos Departamentos tivessem sido adotadas.

Distintas formas de organização do Estado também explicam as diferenças quanto à amplitude das mudanças –e.g. a perda de importância das transferências não condicionadas no total das transferências– e a multiplicidade de regimes de transferência de recursos a governos subnacionais. Isso não muda a situação com respeito ao impacto negativo das mudanças efetuadas nas transferências sobre a gestão pública e a qualidade do processo de descentralização, mas faz com que o impacto difira em grau significativo e varie conforme a natureza das funções que mais dependem dessas transferências.

7 CONCLUSÕES

A principal lição que o exame da literatura, de práticas internacionais e das experiências analisadas oferece a políticos e administradores públicos envolvidos em decisões sobre instituição ou mudanças em regimes de transferências intergovernamentais de recursos é que mais importante do que buscar um receituário padrão é formular as perguntas certas, explorar as implicações de opções a serem feitas, expor essas implicações de forma clara e transparente, e trabalhar para construir um entendimento em torno de soluções que converjam para conciliar os principais atributos que um virtuoso processo de descentralização fiscal deve exibir.

É com essa preocupação que este relatório se voltou para a exploração dos principais trade-offs envolvidos nas escolhas que irão determinar a qualidade de um determinado processo de descentralização. Como vimos, determinadas escolhas condicionam as demais, de modo que é possível construir um roteiro a ser seguido para conduzir o processo de negociação de forma a obter os melhores resultados possíveis.

O roteiro acima mencionado começa pela apreciação do conflito entre a importância de serem adotadas regras flexíveis, para facilitar a gestão fiscal macroeconômica, e a demanda dos governos subnacionais por garantia e autonomia com respeito ao montante e ao uso dos recursos a serem transferidos⁴.

A flexibilidade tem vantagens, mas também apresenta riscos. A cada momento em que se reabre a negociação sobre o montante a ser transferido existe a possibilidade de as transferências serem ampliadas, principalmente se esse momento coincidir com um ciclo econômico expansivo. Do lado das vantagens conta-se, não só o maior espaço para a gestão macroeconômica, mas também a possibilidade de que regras que prevêem ajustes periódicos facilitem a negociação e limitem o volume das transferências.

Para conciliar riscos e vantagens, a flexibilidade deve ser acompanhada de um calendário que determine a periodicidade da revisão e estabeleça procedimentos a serem seguidos na busca de um novo entendimento sobre o montante das transferências. O modelo indiano, que atribui a uma Comissão de especialistas independentes a tarefa de propor uma revisão, a ser feita a cada cinco anos, é uma opção a ser considerada.

Maior autonomia pode ser a contrapartida para menor rigidez. Num contexto de grande rigidez, dificuldades financeiras enfrentadas pelos governos nacionais podem ser atenuadas mediante o repasse de responsabilidades aos governos subnacionais sem a contrapartida financeira (Argentina) crian-

do problemas para a eficiência e a equidade do sistema. A natureza das garantias também deve ser avaliada. Uma forma comum de fazê-lo é definir um percentual da receita de tributos nacionais –alguns ou todos– a ser automaticamente transferido aos governos subnacionais.

Obviamente a garantia é maior quando o percentual incide sobre a totalidade das receitas federais, pois no caso oposto o governo nacional pode optar por aumentar os impostos que não formam a base das transferências. A primeira opção foi a adotada pela Argentina e Colômbia e a segunda pelo Brasil. Na crise das duas décadas anteriores, os dois primeiros países abandonaram tal opção e adotaram regimes transitórios para escapar da armadilha criada para o ajuste fiscal nacional, enquanto o Brasil seguiu a via da exploração de tributos não partilhados para obter o mesmo objetivo.

Há outras implicações a considerar. A solução adotada na Colômbia de estabelecer os valores a serem transferidos no período até 2008, abre espaço para o governo nacional se a economia, e portanto as receitas tributárias nacionais, crescerem mais do que o percentual de ajuste acordado, mas gera efeito oposto se isso não ocorrer. Ao fixar os valores, os governos subnacionais contam com grande garantia com respeito ao que irão receber durante esse período, mas se defrontam com incertezas futuras pois não há procedimentos definidos sobre qual será a solução a ser adotada daí por diante.

A experiência Argentina parece sugerir que quanto maior for a duração de um regime transitório, maior será a resistência para modificá-lo, pois as distorções que ele acumula ao longo do tempo aumentam os conflitos a serem equacionados para viabilizar politicamente uma ampla revisão do sistema. Já o caso brasileiro revela que a saída da armadilha da rigidez é fácil quando as receitas partilhadas não abrangem a totalidade dos tributos nacionais, mas isso se dá às custas de uma forte deterioração da qualidade da tributação, do acirramento dos conflitos federativos e da eficiência da descentralização.

As opções que forem feitas com respeito ao nível e rigidez das transferências nacionais e ao grau de autonomia desfrutado pelos governos subnacionais condicionam, como mencionado, as demais escolhas que irão definir a qualidade da descentralização, isto é, estabelecem as condições sob as quais elas se darão em uma segunda etapa do roteiro que está aqui sendo sugerido. É claro que a decisão sobre o grau de autonomia é influenciada pela magnitude das disparidades sociais e regionais, uma vez que quando grandes elas tendem a aumentar a demanda por políticas nacionais voltadas para reduzir essas disparidades.

Dado o grau de autonomia, o espaço para a imposição de condições com

respeito ao uso dos recursos transferidos fica automaticamente delimitado. Também ficam criadas as condições para uma descentralização mais eficiente, embora isso não seja automático. Um mesmo nível de autonomia pode gerar resultados distintos com respeito à eficiência conforme existam ou não regras duras e eficazes que concorram para o manejo responsável dos orçamentos subnacionais (*hard budgetary constraints*).

As experiências pretéritas do Brasil e da Argentina são ilustrativas dos problemas causados em um contexto de um razoável grau de autonomia (na Argentina maior do que no Brasil) na ausência de restrições orçamentárias duras, o que estimulou o endividamento irresponsável e a necessidade recorrente de socorros financeiros prestados pelo governo federal. De outra parte, a experiência recente do Brasil e da Colômbia mostram que a adoção de regras fiscais rígidas concorre para conciliar a autonomia com a responsabilidade fiscal.

Nessa segunda etapa do roteiro, portanto, autoridades e políticos envolvidos no desenho de um modelo de transferências (ou na reformulação de sistemas existentes) se defrontam com um novo leque de opções. É preciso decidir a respeito de como utilizar a parcela das transferências sob seu controle para promover as políticas nacionais. Elas incluem a vinculação a determinados setores ou programas (*non-matching grants*), caso em que dependendo das regras aplicadas varia a autonomia dos governos subnacionais para gerenciar os recursos recebidos, ou o oferecimento de contrapartidas do governo central ao montante que demais níveis de governo alocarem nas prioridades nacionais (*matching grants*)

Todavia, antes de prosseguir, há que parar nesse ponto para olhar para os lados, isto é, apreciar o problema do ponto de vista da sua dimensão horizontal. Um mesmo nível agregado de autonomia nas transferências traduz-se em graus distintos de autonomia para diferentes unidades de governos subnacionais. As unidades dotadas de maior capacidade econômica, podem contornar as limitações impostas ao uso dos recursos transferidos por meio do direcionamento de receitas próprias para outras finalidades, como parece ter ocorrido na Colômbia (Chaparro et alii 2004). Ademais, se for adotada a opção por *matching grants*, as unidades mais pobres poderão não ter condições de aportar os recursos necessários para receber as contrapartidas, principalmente quando as exigências forem altas e uniformes, suscitando questões relacionadas à equidade do sistema.

Tais problemas surgem sempre que regras simétricas forem adotadas em um contexto de acentuadas assimetrias, não apenas financeiras, mas também quanto à qualidade dos recursos humanos ou materiais. Tais diferenças

podem ser abordadas por meio da atribuição de mandatos diferentes com respeito ao grau em que responsabilidades em alguns setores podem ser assumidas. Exemplos dessa prática são adotados no Brasil, na área da saúde, e na Colômbia, na educação. Nesses casos o avanço da municipalização contempla categorias distintas de municípios. A alguns, os mais capacitados, é concedida a gestão plena dos serviços e outros são tutelados pelos governos estaduais ou departamentais.

Distorções provocadas por regras simétricas são particularmente severas no Brasil, onde municípios pequenos e menos populosos dispõem de maior capacidade de gasto e de maior autonomia para aplicar os recursos do que os municípios de grande porte, isto porque eles se beneficiam das regras aplicadas ao rateio de sua parcela na partilha de receitas federais, ao passo que os outros recebem um maior volume de transferências vinculadas. O oposto se verifica na Colômbia, onde, devido à elevada vinculação das transferências de receitas nacionais, os pequenos municípios é que dispõem de menor autonomia.

Transferências do tipo matching grants não existem nos países analisados neste trabalho. Numa escala que varia da menor para a maior intervenção do governo nacional nos gastos subnacionais, a Argentina, situa-se próxima do início e a Colômbia do fim. O regime argentino impõe poucas condições sobre o uso das transferências, tendo optado por interferir nos orçamentos das províncias por meio da transferência a elas da responsabilidade por programas de interesse nacional (recentemente instituiu também a obrigação de um piso mínimo de gasto das províncias em educação), ao passo que o regime colombiano impõe condições bastante detalhadas que deixam muito pouco espaço para os gestores locais decidirem sobre os recursos transferidos. No Brasil, a implementação de prioridades nacionais se dá por meio de transferências setoriais, para a educação e a saúde e pela vinculação constitucional de porcentagens dos orçamentos de estados e municípios a esses mesmos setores, embora mudanças recentes nas transferências vinculadas à educação, adiante mencionadas, tenham buscado direcionar os recursos desse setor para programas específicos.

Além disso, uma das deficiências básicas de todos os três casos é que, regra geral, as condições estabelecidas buscam direcionar os recursos sem estabelecer condições quanto aos resultados (as transferências são orientadas para ampliar os insumos e não para melhorar os resultados, segundo a terminologia adotada por Anwar Shah). Em dois casos, apenas, foram promovidas mudanças que buscaram melhorar os resultados da gestão de políticas nacionais no plano subnacional. Eles se referem à adoção do

Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental –FUNDEF– pelo Brasil em 1998, modificado recentemente (2007) para estender sua abrangência a todo o ensino básico, e ao novo regime de financiamento da educação adotado pela Colômbia em 2001.

Em ambos os casos, foram adotadas novas regras de repartição horizontal dos recursos que se baseiam no número de matrículas em distintos níveis de ensino e localidades (rurais e urbanas) para distribuir as transferências, promovendo um melhor ajustamento de recursos a necessidades de gasto e incluindo outros requisitos, como a destinação preferencial de recursos à melhoria da remuneração de professores.

A adoção de leis de responsabilidade fiscal abre novas perspectivas para avançar na linha de conciliar a autonomia subnacional com o manejo responsável das contas públicas. Conforme mencionado, a autonomia é importante para a eficiência de um processo de descentralização, mas não suficiente. Ela precisa ser acompanhada de previsibilidade com respeito ao fluxo de recursos, da tempestividade dos repasses financeiros e de regras que concorram para manter o equilíbrio das contas públicas e inibam o endividamento irresponsável. Assim, à medida que avance a experiência com a aplicação regras fiscais mais rígidas, é possível que a tendência de aumentar as condições impostas ao uso dos recursos transferidos a governos subnacionais seja revista.

Dessa forma, o roteiro a ser seguido para orientar as escolhas a serem feitas é circular. Ele começa e termina na questão da autonomia e, portanto, recomenda que escolhas feitas no início do percurso sejam reavaliadas ao final, para que se encontre a melhor solução possível em cada caso. Como deve ter ficado claro no transcorrer dessa exposição, durante o percurso devem ser devidamente ponderados os trade-offs, buscada a flexibilidade necessária para promover ajustamentos, reconhecida a existência de assimetrias e evitadas bruscas inversões de rumo que acarretam incertezas e aumentam os antagonismos.

Num mundo em que os choques econômicos se propagam com alta velocidade e com impactos territoriais diferenciados, tanto sob uma perspectiva continental quanto numa escala nacional, a flexibilidade para ajustar o sistema de transferências requer que ele esteja sendo permanente avaliado, de forma a evitar que mudanças forçadas por uma crise fiscal sejam adotadas sem uma devida avaliação de suas implicações para a qualidade da descentralização fiscal. Assim a instituição de um fórum permanente com atribuições para desempenhar esse papel passa a ser uma recomendação a ser devidamente considerada.

NOTAS

¹ Ver Stiglitz (1988)

² Muito embora tais transferências não tenham destinação específica elas podem requerer contrapartidas em termos de objetivos (*outcomes*) sociais ou fiscais, como é o caso da Índia.

³ Pelo menos não com apoio financeiro adicional do governo federal.

⁴ Estamos considerando que o desenho do modelo de transferências se segue a uma prévia definição do montante a ser transferido

BIBLIOGRAFIA

Acosta, O. e Bird, R. (2003): "The Dilemma of Decentralization in Colombia" ITP Paper O404, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, Canada.

Alesina, A. Carrasquilla, A. e Echavarría, J. (2000): "Decentralization in Colombia". FEDESARROLLO, *Working Paper* N° 15, Bogotá.

Artana, D.: "Instituciones Fiscales para la Argentina". FIEL. Buenos Aires, Argentina. 2003
Afonso, José Roberto. *Novos Desafios à Descentralização Fiscal no Brasil: As Políticas Sociais e as de Transferências de Renda*. Santiago, Chile: Cepal, fev. 2006 (Paper apresentado no XVIII Seminário de Política Fiscal da Cepal).

Artana, D.: *Brasil: Descentralização Fiscal e Avanço das Políticas Sociais*. Santiago, Chile: Cepal, jan. 2003 (Paper apresentado no XV Seminário de Política Fiscal da Cepal).

Artana, D.: Descentralizar e Depois Estabilizar: A Complexa Experiência Brasileira. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES n. 5, junho de 1996.

Artana, D.: *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*. Santiago: Cepal, Série Política Fiscal n. 61, 1994.

Artana, D.: *Evolução das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: Transferências e Endividamento*. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia Industrial, 1989 (Dissertação de Mestrado, mimeo).

Artana, D. e Meirelles, Beatriz: *Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: Cálculos Revisitados*. Campinas: NEPP/Unicamp, mar. 2006 (Caderno N° 61).

Araújo, Aloísio Barbosa; M.H. Tauna Tarques; e Considera, C. Monteiro: As transferências de impostos aos estados e municípios. Apresentação de Annibal Villanova Villela e Hamilton Carvalho Rolosa. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972, (Relatório de Pesquisa, 16).

Banco Central do Brasil: *Manual de Finanças Públicas*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?MANFINPUB>, abr. 2006 (Reproduzido em versão impressa em fev. 2007).

Barro, R. (1973): "The Control of Politicians: an Economic Model". *Public Choice*, 14:19-42.

Boadway e Shah (2007): *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practices*. The World Bank, Washington

Centrángolo O. e J.P. Jiménez: "Las Relaciones entre Niveles de Gobierno em Argentina. Raíces Históricas, Instituciones e Conflictos Persistentes". XVI Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago, Chile. 2004.

Chaparro, J. Smart, M. e Zapata, J. (2004): "Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colômbia". ITP Paper 0403, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, Canada.

Dillinger, W.; Webb, S. (1999): "Decentralization and fiscal management in Colombia," Discussion paper, World Bank.

Fecomércio: *Simplificando o Brasil: Tributação e Gastos Públicos*. São Paulo, abr. 2006 (Caderno Fecomércio de Economia n. 11).

Fohrig, A.: "Relações Intergovernamentais na Argentina: a Falta de Institucionalização". In *Relações Intergovernamentais em Países Federais*. J.P.Meekison (ed.). Fórum das Federações. Otáua, Canadá. 2001.

Frigerio, R.: "Solvenca y Responsabilidade Fiscal". 9º Seminário sobre Federalismo Fiscal. Buenos Aires, Argentina. 2006.

Gibson, E.L, E.F. Calvo e T.G. Falleti (2003): "Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental". *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol IX, Nº 1, 2003, pp. 98-123.

Leguizamón, Gilberto Barón. (2007): *Cuentas de salud de Colombia 1993-2003: El gasto nacional en salud y su financiamiento*. Disponível em www.minproteccionsocial.gov.com.

North, D. (1990): "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge: Cambridge University Press.

Oates, W. (1993): "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal* 46: 237-243.

Prado, Sérgio: *Equalização e Federalismo Fiscal: Uma Análise Comparada*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

Prado, Sérgio: Distribuição Intergovernamental de Recursos na Federação Brasileira. In: Rezende, Fernando e Oliveira, Fabrício Augusto de. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil - Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer/FGV, 2003.

Prado, Sérgio; Quadros, Wladimir e Cavalcanti, Carlos Eduardo (2003): Partilha de Recursos na Federação Brasileira. FFUNDAp. São Paulo.

Rogoff, K. (1990): "Equilibrium Political Budget Cycles". *American Economic Review*, 80: 21-26.

Rogoff, K. e Silbert, A. (1988): "Elections and Macroeconomic Policy Cycles". *Review of Economic Studies*, 55(1): 1-16.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN): *O Que Você Precisa Saber sobre Transferências Constitucionais*. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>, fev. 2005 (Reproduzido em versão impressa em fev. 2007).

Sanguinetti, P. e M. Tommasi: "Intergovernmental Transfers and Fiscal Behavior: Insurance vs. Aggregate Discipline". *Journal of International Economics*, December 2003.

Tommasi, M.: "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s". *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*. Jessica Wallack and T.N. Srinivasan (ed) Cambridge University Press, 2006.

Tiebout, C. (1956): "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, 64: 416-24.

Varsano, Ricardo; Afonso, José Roberto; Araújo, Erika; Pessoa, Elisa; Silva, Napoleão e Ramundo, Júlio César: *Uma Análise da Carga Tributária do Brasil*. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, 583).

Varsano, Ricardo: *A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas*. Brasília: Ipea, jan. 1996 (Texto para Discussão, 405).

Webb, S.B.: "Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint". In *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. J.A. Rodden, G.S. Eskeland and J. Litvack (eds.). Cambridge, EUA. 2003.