

**Sobre a História e a Estrutura Atual do Federalismo Fiscal no
Brasil sob a Perspectiva particular dos Fundos de Participação dos
Estados (FPE) e dos Municípios (FPM)**

Tese Apresentada para

como Requisito para a Obtenção do Título de

Doutor em Ciência Econômica

pela Universidade De Colônia (Alemanha)

em 2005

Elaborada

por

Mestre em Teoria Econômica

Marcelo de Castro Callado

de

Fortaleza-CE/Brasil

Do Original: „Zur Geschichte und aktuellen Ausgestaltung des Finanzausgleichsystems in Brasilien unter besonderer Berücksichtigung der Teilhabefonds der Einzelstaaten (FPE) und der Kommunen (FPM)“

Tradução do idioma alemão da edição publicada por:

© Copyright Logos Verlag Berlin 2005

Todos os direitos reservados

ISBN 3-8325-1121-0

Citações:

Callado, M.C. “Zur Geschichte und aktuellen Ausgestaltung des Finanzausgleichsystems in Brasilien unter besonderer Berücksichtigung der Teilhabefonds der Einzelstaaten (FPE) und der Kommunen (FPM)” [Sobre a História e a Estrutura Atual do Federalismo Fiscal no Brasil sob a Perspectiva particular dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM)], Logos Verlag, Berlin, , ISBN 3-8325-1121-0, 2005.

Índice

	Página
I. Introdução	4
II. Aspectos Teóricos do Federalismo Fiscal	9
III.A História do Federalismo Fiscal Brasileiro desde sua origem na Constituição de 1891 até a atualidade	47
IV. Uma Análise Empírica do Federalismo Fiscal Brasileiro	77
V. Propostas de Reforma para a Estrutura do Federalismo Fiscal no Brasil	128
VI. Referências Bibliográficas	155

I. INTRODUÇÃO

Deve-se Considerar o federalismo como um sistema, onde se procura vislumbrar o relacionamento entre unidades governamentais autônomas. Essas unidades se associam para aproveitar as vantagens de um governo centralizado. Entretanto elas mantêm um certo grau de autonomia, para poder desempenhar funções específicas, de acordo com as características locais. Portanto, federalismo significa uma dupla soberania¹: a soberania de estados federados autônomos e a soberania do poder nacional.

Tanto em países pequenos como a Suíça e a Áustria, quanto em países médios como a Alemanha e a Espanha, o sistema federalista pode propiciar uma estrutura administrativa adequada. No entanto, em países continentais como Austrália, Brasil, Índia, Canadá, Rússia ou Estados Unidos, o federalismo pode ser visto como imprescindível.

È de se esperar que uma federação possua um certo grau de heterogeneidade se comparada com estados unitários. Quanto maior for um país, então provavelmente maiores serão as diferenças nos planos cultural, social, político, étnico, lingüístico, religioso e geográfico. Em função dessa grandes variações, um sistema que procure ofertar diferentes bens públicos dentro do espaço nacional, possibilita a satisfação das diferentes necessidades da população. Um sistema federal tem vários níveis de governo dentro de uma nação, para que as diferentes demandas sejam satisfeitas.

Para que uma estrutura federal seja considerada ótima, é necessário buscar um equilíbrio na relação (horizontal) entre os estados federados. É também desejável, descobrir a evolução da estrutura de autonomia das unidades subnacionais, além da relação dessas unidades com o governo central (relação vertical).

Apesar da estrutura federal ser capaz de possibilitar a satisfação das necessidades de acordo com as preferências da população de cada unidade subnacional, é

¹ ABRUCIO (2001, S. 96).

possível que seja criado e aumentado um grande abismo entre os padrões de vida dos diferentes membros da federação.

Quando o pacto federal é visto como um contrato entre diferentes partes, é importante que as funções e obrigações de cada uma das partes sejam claras. Quando um sistema federativo é baseado no federalismo competitivo (*Trennsystem*), pode ser que sequer exista medidas para a prevenção de diferenças dos padrões de vida entre as unidades subnacionais, ou então que essas medidas não sejam abrangentes. Por outro lado, um sistema de federalismo competitivo pode se beneficiar de uma estrutura monitoramentos e correções (*Checks and Balances*) de para evitar medidas que resultem numa tirania do poder central.

A competição entre os estados da federação pode tanto ser passiva, quando as ações independentes de uma unidade subnacional não vislumbram influenciar o comportamento de outras unidades subnacionais; ou ser ativa, quando as decisões de cobranças de impostos ou de gastos são feitas com o intuito de alcançar determinados objetivos, em comparação com as outras unidades subnacionais.

Quando a estrutura federal toma a forma cooperativa (*Verbundsystem*), existe a decisão de construir um mecanismo de distribuição de renda, também retratado na literatura como *shared decision making*. Um sistema cooperativo procura desincentivar comportamentos unilaterais das unidades subnacionais, como a guerra fiscal².

Mecanismos de distribuição de receitas entre unidades subnacionais decorrem de uma tentativa de prover recursos financeiros aos estados mais pobres, para melhorar o padrão de vida de suas populações. Esse mecanismos de distribuição de receitas podem ser definidos da seguinte forma³:

„Finanzausgleich ist die in jedem gegliederten Staatswesen westlicher Prägung erforderlicher Aufteilung der Staatseinnahme auf einzelne (fiskal)politische Entscheidungsträger zur Besorgung der ihnen zugewiesenen Aufgaben.“

² A guerra fiscal representa o caso extremo de um federalismo competitivo, quando as unidades subnacionais procuram tomar decisões sobre as políticas de receitas e despesas fiscais da forma mais liberal possível, independentemente das consequências sobre outras unidades subnacionais.

³ BÖS (1971, S.1).

Essas tarefas decorrem de três aspectos: Simetria institucional, diferenças culturais e disparidades econômicas dentro da federação. As decisões sobre as tarefas a serem descentralizadas são conseqüências da distribuição dos três ramos do orçamento público: a alocação de recursos, a distribuição de receitas e a estabilidade macroeconômica.

Para a teoria do federalismo fiscal, a responsabilidade pela alocação de recursos deve ser voltada preferencialmente para as unidades subnacionais, enquanto que os dois outros ramos do orçamento público devem ficar sob responsabilidade do governo central.

Outros aspectos relevantes para a construção de um sistema de repartição de receitas fiscais são: uma rede de infra-estrutura física nacional, mecanismos de segurança financeira contra choques externos que afetem a renda e a internalização das externalidades (*Spillover Effects*). A possibilidade de se aumentar o crescimento econômico das regiões menos desenvolvidas, sem que as regiões mais ricas do país percam dinamismo econômico, é uma importante característica de um sistema de redistribuição de receitas.

A primeira parte dessa tese procura analisar os aspectos teóricos do federalismo fiscal, mostrando a sua estrutura institucional. Esse debate é baseado na contribuição de Tiebout (1956) e de Oates (1972). Os autores analisaram diferentes aspectos a respeito da competição entre unidades subnacionais com a ajuda de modelos microeconômicos. Esses modelos mostram como a competição ocorre, como os agentes participam e quais são as conseqüências dos incentivos fiscais. A primeira parte ainda consiste de uma pesquisa sobre as receitas do orçamento público, o processo de descentralização, os bens públicos, o princípio da subsidiariedade, assim como sobre os direitos de propriedade dos mercados e as assimetrias de informação.

Na segunda parte dessa tese procura-se vislumbrar a evolução histórica da federação brasileira. A estrutura federativa brasileira teve diferentes períodos de centralização e de descentralização desde a sua proclamação até o presente. Nos

primeiros 40 anos da república (1889-1930), a federação viveu o seu período de máxima descentralização. Naquela época, as unidades subnacionais cobravam impostos não apenas sobre o mercado interno, mas também até sobre o comércio exterior. Elas também eram responsáveis pela oferta da maioria dos bens públicos.

Entre 1930 e 1945 o governo Vargas (a partir de 1937, sob a forma ditatorial) iniciou um forte processo de centralização. Nesse período houve o estabelecimento de um mercado nacional, e o processo de industrialização foi reforçado pela atuação do Estado. Foram criados impostos nacionais e o comércio exterior passou a ser tributado pelo governo central.

No período do pós-guerra (de 1946 até 1964) o processo de descentralização voltou a estar em voga. A ditadura Vargas foi encerrada e as unidades subnacionais passaram a ter mais influência sobre as decisões do governo central. O abismo econômico entre as regiões Nordeste e Sul-Sudeste foi aumentado e foram criadas as primeiras instituições com o propósito de diminuir essa diferença.

O golpe de Estado de 1964 retomou o processo de centralização. Foi feita uma reforma fiscal sem precedentes, onde foi aumentado o poder de tributar do poder central. Apesar da maior parte dos impostos ter passado à responsabilidade do poder central, foi criada uma estrutura de repartição de receitas para os níveis subnacionais.

A partir do final da década de 1980 e até o presente momento, o movimento pendular da federação brasileira tomou novamente o lado da descentralização. Os mecanismos de repartição de receitas foram reforçados pela constituição de 1988 e as unidades subnacionais aumentaram suas capacidades de cobrar impostos e de realizar gastos.

Na terceira parte dessa tese é feita uma análise empírica dos mecanismos de repartição de receitas do federalismo fiscal brasileiro. Esta parte está dividida em três seções. Na primeira seção é mostrado o fluxo de receitas e despesas dos níveis central, estadual e municipal.

Na segunda seção se procura analisar as consequências da política fiscal sobre a dívida pública. É mostrado o desenvolvimento do déficit público nos três níveis do setor público entre 1985 e 2002 e são evidenciadas as medidas para o combate a esse déficit.

Na terceira seção dessa parte da tese é feito um experimento para constatar os efeitos causados pelos mecanismos de redistribuição de recursos sobre o desenvolvimento e equilíbrio da federação. Foi utilizado um modelo estatístico para avaliar a eficiência dos mecanismos de redistribuição de recursos.

A quarta e última parte deste trabalho consiste no desenvolvimento de propostas de reforma para a melhoria do modelo tributário, de forma a se encaixar mais harmonicamente no sistema de repartição de receitas para os níveis subnacionais, compatíveis com as características do país. Nessa última parte são mostradas importantes inovações institucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal do ano 2000, e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro.

Também na última parte procurou se fazer um debate a respeito do federalismo fiscal brasileiro e das vantagens e desvantagens de diferentes pontos de vistas sobre a reforma desse sistema, assim como a apresentação de novas propostas.

II. ASPECTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO FISCAL

A literatura a respeito do federalismo fiscal trata da organização de um Estado federado⁴, onde se pressupõe a divisão da oferta de bens públicos em três níveis diferentes de governo: central, regional e local. A busca da alocação ótima da oferta de bens públicos entre esses níveis é um dos objetivos básicos de uma estrutura federal equilibrada. O processo de descentralização de um sistema federal procura estabelecer quais funções devem ser desempenhadas por cada um dos agentes envolvidos na federação, de forma a descobrir um ponto ótimo da oferta e demanda por serviços e bens públicos, principalmente em países onde a geografia pode apresentar tanto vantagens como limites, como disse Tocqueville (Oates, 1977, p. 3):

“The federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations”

Os desenvolvimentos posteriores da noção de uma estrutura fiscal federal contaram com a contribuição de Walras em 1874 (Wiesner, 2003, p.29). Utilizando a lógica de Walras sobre a característica dos mercados de tenderem à eficiência e ao equilíbrio, uma estrutura econômica descentralizada também poderia chegar autonomamente a esse mesmo resultado, emulando os processos de mercado.

Em 1956 Tiebout aproveitou a estrutura do processo walrasiano para mostrar que a descentralização da oferta de bens públicos pode alcançar um resultado Pareto-eficiente. Isso ocorreria se os indivíduos tivessem liberdade para se locomover livremente entre diferentes unidades subnacionais, buscando um equilíbrio entre suas preferências individuais (demanda por bens públicos) e a oferta de bens públicos de cada localidade, em combinação com a carga tributária para as ofertas diferentes nas unidades subnacionais. O resultado final seria uma convergência

⁴ Embora se deseje aqui estudar o fenômeno da descentralização em Estados federados, não se pode sonegar a informação de que mesmo em Estados unitários o processo de decisão a respeito dos gastos públicos de forma descentralizada vem se mostrando uma tendência nas últimas décadas. (Ter-Minassian, 1997, p.3)

entre a oferta e a demanda por bens públicos locais que, semelhante aos mercados de bens privados, poderia gerar um equilíbrio eficiente.

Entretanto a utilização dessas idéias ao extremo só poderia ser feita se a formação das unidades federativas não tivesse seguido características culturais, sociais, políticas e históricas (e pudesse ser feita exclusivamente em função das necessidades econômicas). O exercício da definição do tamanho ótimo das unidades da federação poderia ter uma relação com a busca da eficiência da alocação de recursos. A estrutura fiscal de uma unidade da federação deveria ser voltada para a possibilidade de conter dentro de suas fronteiras todos os indivíduos que demandem os serviços públicos ofertados por ela.

Ao se ignorar todas as características não-econômicas, a existência de mais de uma unidade federativa, e portanto a possibilidade de se descentralizar os serviços públicos, só ocorreria em função de preferências diferentes. Unidades da federação diferentes alocam recursos de forma diversa porque as populações que as habitam apresentam preferências distintas. Quando responsabilidades por cada tipo particular de gasto público são delegadas ao nível de governo que mais se aproxima dos beneficiários desses gastos, maior é a possibilidade de alcance da eficiência alocativa.

Com isso o governo central seria responsável apenas por aqueles bens públicos que apresentasse maior eficiência alocativa no nível nacional. Isso significa bens de alcance nacional ou que apresentem significativas economias de escala (Ter-Minassian, 1997, p. 4).

Esse raciocínio, no entanto pressupõe a existência de homogeneidade entre os indivíduos que habitam uma mesma unidade da federação. Para reforçar a suposição de homogeneidade populacional, a maioria dos modelos trabalha com a possibilidade de migração. Assim os indivíduos que tenham preferências diferentes migrariam para outras unidades federativas habitadas por indivíduos que compartilhassem suas preferências⁵.

⁵ Para facilitar a adoção dessa suposição, os custos de transação são considerados nulos. Com isso não haveria custos irreversíveis (*sunken costs*) para indivíduos que decidissem migrar.

Segundo o teorema da descentralização proposto por Oates (1977, p.6), quando não há economias de escala nem externalidades que justifiquem a oferta centralizada e uniformizada de um serviço público para duas comunidades com demandas diferentes, o bem-estar da população pode ser aumentado com a provisão descentralizada desses serviços, seguindo as demandas locais.

Os indivíduos se movimentam (“*voting with their feet*”) em busca de uma unidade administrativa subnacional que satisfaça sua demanda por bens públicos, combinando com o pagamento por esses bens, foi tratado pelo modelo de Tiebout. O modelo enfatizava a busca pela eficiência na oferta de bens públicos que, por não apresentarem economias de escala nem externalidades no seu consumo, poderiam ter um suprimento ótimo no nível local. Segundo Tiebout, isso seria alcançado através da mobilidade dos indivíduos para habitar uma unidade subnacional que ofertasse bens públicos na medida de suas preferências, emulando a ação dos consumidores que se deslocam em busca de bens privados.

O resultado do modelo de Tiebout de mobilidade dos consumidores de bens públicos é a formação de comunidades que tenderiam à homogeneidade com relação à renda. Essas unidades subnacionais apresentariam:

- Habitantes maximizadores de utilidade dos serviços e bens públicos ofertados (apresentariam elasticidade positiva da demanda com relação aos bens públicos).
- Demanda homogênea com relação a bens públicos.
- Segregação por renda.

As conseqüências desse modelo seriam:

- Ausência de necessidade de distribuição de renda dentro da unidade subnacional.
- Existência de incentivos involuntários à imigração de indivíduos pobres para essa unidade subnacional (os indivíduos pobres estariam agindo como *free riders* com relação aos serviços públicos ao se deslocarem para essa unidade

subnacional pois se beneficiariam de bens públicos de maior qualidade sem terem capacidade contributiva igual aos outros habitantes).

- Instabilidade estrutural da unidade subnacional: os indivíduos ricos começam a abandonar essas unidades, quando os indivíduos pobres começarem a entrar.

Mais tarde Hamilton (Oates, 1977, p.8) conseguiu injetar estabilidade neste modelo ao mostrar que a regulação econômica através do zoneamento de lotes habitacionais pelas unidades subnacionais era capaz de impedir a imigração de indivíduos pobres. Isso tornaria ótima a alocação de recursos da unidade subnacional. O tipo de segregação resultante seria induzido pelas famílias (e não diretamente pelo estado) com a obtenção de um arranjo eficiente: nenhuma família estaria disposta a se mudar, pois estaria obtendo a maximização de bens públicos com o montante de impostos pagos.

A noção de que a descentralização serviria ao propósito de alocar recursos de forma mais eficiente que a oferta centralizada de um bem público é descrito em um exercício feito por Oates (1977, p.10). Nesse exercício, é mostrado que quando um bem público é ofertado de forma centralizada para duas comunidades com curvas de demanda diferentes, há perda de bem-estar para ambas as comunidades. Essa de bem-estar é tanto maior, quanto maior for a elasticidade-preço da demanda por esse bem por parte da comunidade. Já se a oferta desse bem for feita de forma descentralizada, o conhecimento adicional dos dois ofertantes locais eliminaria a perda de bem-estar.

As principais críticas a essa lógica de descentralização decorrem da busca por uma forte ênfase na eficiência alocativa. Segundo esses críticos o desempenho das outras divisões do orçamento público, a estabilidade macroeconômica e a distribuição de renda, é negativamente afetado. Isso tem um impacto tão maior, quanto maiores forem as disparidades regionais de renda e de recursos produtivos e quanto mais variar a eficiência dos governos subnacionais ao prover bens públicos (Ter-Minassian, 1997, p. 4).

Em função disso, pode ser feita uma solução de compromisso que busque a equidade dentro do sistema federal. Os diferentes objetivos seriam preservados se houvesse transferência de gastos de governos centrais para governos subnacionais, ao se transferir recursos que os governos subnacionais mais pobres normalmente não teriam acesso. Ao mesmo tempo, a eficiência alocativa é preservada ao manter descentralizado esse gasto público.

Segundo Ter-Minassian (1997, p.5), mesmo que um sistema de transferências intergovernamentais mantenha o compromisso de um orçamento equilibrado, dependendo do impacto que os gastos públicos subnacionais tiverem sobre a demanda agregada, a estabilidade macroeconômica pode ser afetada. Para isso basta que o gasto público das unidades subnacionais apresente um multiplicador médio muito maior que o multiplicador médio das receitas. Isso teria um efeito explosivo sobre a demanda agregada, prejudicando os objetivos de estabilização monetária. Isso explicita a necessidade de unidades subnacionais estarem comprometidas com a estabilidade macroeconômica através de metas fiscais.

II.1. A demanda por bens públicos e a descentralização de sua oferta

Não apenas as características das preferências locais representam um desafio para a delimitação da atuação do setor público em diferentes níveis. A decisão do setor público em ofertar bens está intimamente ligada à natureza da oferta de bens privados e às necessidades da população de consumir bens públicos. Inicialmente, faz-se necessário apresentar a definição de Bem Público. Segundo Stiglitz e Schönfelder (1989, p.114), os bens públicos apresentam a seguinte característica básica: não é possível nem desejável racionar o seu consumo.

Bem público é aquele bem cuja utilização não está limitada a um único consumidor ao mesmo tempo. O consumo desse bem por vários indivíduos ao mesmo tempo não afeta negativamente o consumo de nenhum outro indivíduo. Um bem público é caracterizado pela indivisibilidade na produção e no consumo (não-rivalidade) e pela impossibilidade de exclusão do consumo desses bens por indivíduos que habitem área de abrangência onde este bem é ofertado. Como os

bens públicos precisam ser ofertados e consumidos coletivamente, eles tendem a sofrer com o comportamento oportunista (*free riding*) de determinados indivíduos. Isso resulta em uma oferta sub-ótima desse bem. O comportamento cooperativo torna-se fundamental para o uma alocação ótima da oferta de bens públicos.

Os bens públicos podem ser considerados puros e não-puros. Bens públicos puros tendem a ser ofertados exclusivamente pelo setor público, pois o seu consumo não pode ser discriminado ou limitado a um determinado número de indivíduos dentro de uma localidade. Isso torna impossível o combate ao *free rider*.

Já os bens públicos não-puros podem eventualmente ser ofertados também pelo setor privado. O consumo de bens públicos não-puros pelos indivíduos pode ser classificado e mensurado, possibilitando assim que o provedor desse bem público tenha a condição de cobrar dos indivíduos por esse consumo.

II.1.1. A descentralização dos serviços públicos

II.1.1.1. Subsidiariedade e o federalismo competitivo

O princípio da subsidiariedade propõe o estabelecimento da responsabilidade pela taxação, pelos gastos governamentais e pela regulação ao mais baixo nível de descentralização possível. Contanto que este nível administrativo seja capaz de internalizar os benefícios e custos do processo decisório para dado serviço específico. A subsidiariedade procura tentar aproximar a oferta de bens públicos às características da oferta de bens pelo setor privado.

A lógica da subsidiariedade é contida por uma série de restrições. Entre elas a mais relevante é a escala da oferta de bens públicos. Uma enorme gama de bens públicos como sistemas de esgoto e tratamento de água, saneamento básico, construção de ruas, estradas e ferrovias contam não apenas com externalidades positivas (beneficiando assim indivíduos fora de suas circunscrições) mas principalmente com rendimentos crescentes de escala.

A oferta de bens públicos que apresentam rendimentos crescentes de escala em nível local impossibilitaria o alcance de níveis ótimos de oferta e consumo desse bem, indicando uma alocação de recursos sub-ótima.

Por outro lado, a subsidiariedade apresenta uma forte justificativa para a descentralização da oferta de bens públicos, pois os níveis subnacionais de governo se aproximariam mais do setor privado ao diminuir as assimetrias de informação entre o produtor de serviços públicos e os consumidores desses serviços, melhorando a alocação de recursos com relação ao governo centralizado.

Outro aspecto importante da noção de subsidiariedade é a possibilidade de implantação de um federalismo competitivo. Com a maioria das decisões sobre a oferta, o consumo e o financiamento de bens públicos sendo tomadas no mais baixo nível administrativo, cria-se a possibilidade de competição horizontal entre unidades subnacionais para atração de produtores e consumidores de bens e serviços.

Segundo Zimmermann (2003, p.788), em contraposição ao federalismo cooperativo (ênfatisado pela teoria do federalismo fiscal), o federalismo competitivo é uma abordagem mais dinâmica por trazer noções de flexibilidade, inovação e externalidades para as finanças públicas subnacionais:

“Der Wettbewerb hatte unter den Kommunen erhebliche Innovationen ausgelöst. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass im öffentlichen Sektor der Bereich Innovation notwendigerweise geringer ausfällt als im Private Sektor. (...) Folglich muss im öffentlichen Sektor immer wieder der institutionelle Druck in Richtung auf Innovation verstärkt werden. Des Weiteren wurde die starke Berücksichtigung der externen Effekte gerügt”

Obviamente a adoção de um federalismo competitivo poderia trazer também efeitos negativos. Esses efeitos poderiam ocorrer pela tentativa de atração de novos empreendimentos através de incentivos fiscais (Zimmermann, 2003, p. 789):

“Man befürchtet bei den Steuersätzen ein „race to the botton“ mit dem Ergebnis, dass zu weniger öffentlicher Güter hergestellt werden”.

A adoção de características do federalismo competitivo tenderia também a aumentar as diferenças regionais. Isso ocorreria porque a subsidiariedade implica uma maior autonomia financeira dos governos subnacionais (que têm que se responsabilizar por uma maior parcela de suas receitas totais). O efeito disso seria que as unidades subnacionais mais pobres teriam menos recursos para melhorar sua situação financeira, aprofundando o fosso que as separa das unidades subnacionais mais ricas.

Por outro lado, Mitchell (2004, p.3), que defende vigorosamente a competição fiscal, faz uma abordagem crítica a respeito da harmonização fiscal:

“Tax harmonization exists when taxpayers face similar or identical tax rates no matter where they work, save, shop, or invest. Harmonized tax rates eliminate fiscal competition, much as a price-fixing agreement among gas stations destroys competition for gasoline.”

A harmonização fiscal pode ser implícita ou explícita. A harmonização fiscal explícita, ocorre quando diferentes jurisdições concordam em praticar um conjunto mínimo de alíquotas de impostos (ou até mesmo alíquotas iguais), impedindo ou limitando que as escolhas de alocação de recursos dos indivíduos se baseie no diferencial de impostos entre as localidades.

A harmonização implícita ocorre quando os governos taxam a renda que os cidadãos auferiram em outras jurisdições, impossibilitando os cidadãos de se beneficiarem de políticas fiscais praticadas em outras jurisdições (Mitchell, 2004, p.3-4).

II.1.1.2. A dicotomia Centralização-Descentralização

A maioria dos bens públicos não pode tão facilmente ser classificado como bens públicos com incontestáveis características locais (como administração dos

sistemas de trânsito local e de limpeza urbana) ou nacionais (como defesa nacional, políticas macroeconômica e de distribuição de renda). Em função disso é importante que bens públicos com características mistas sejam financiados em conjunto por diferentes níveis de governo. Nesse processo é fundamental que as tarefas de formulação, financiamento, implantação, administração e avaliação sejam compartilhadas entre os diferentes níveis de governo envolvidos.

O desempenho de determinadas tarefas, no entanto sofrerá questionamentos, por impossibilitar, por exemplo, que a implantação dos projetos se beneficie dos conhecimentos superiores dos administradores locais. Esse e outros questionamentos do processo de descentralização fiscal se baseiam na procura por uma estrutura ótima de atendimento aos critérios de eficiência econômica quanto à alocação, distribuição e estabilização (Aguirre e Moraes, 1997, p.123). A dicotomia centralização-descentralização seria pulverizada ao se responder às questões referentes ao tamanho ótimo da unidade fiscal. Essa questão envolve a análise do *Trade-off* entre os ganhos de escala com relação ao fornecimento dos bens públicos em nível federal e os ganhos de eficiência alocativa com a oferta desses bens nos níveis subnacionais.

Um movimento em direção à centralização das despesas do setor público se justifica pela necessidade de uniformização do fornecimento dos serviços públicos. Isso pode ser bem-vindo, se houver um consumo uniforme em todo território nacional, houver economias de escalas e para se evitar movimentos desnecessários de migração de capital e de mão-de-obra em busca de vantagens fiscais e melhor fornecimento de bens públicos. Por isso a descentralização desse fornecimento poderia gerar ineficiências como duplicação de fornecimento de bens públicos por diferentes níveis de governos ou ausência de fornecimento (Ahmad, Hewitt & Ruggiero, 1997, p. 28-29).

Os serviços de saúde pública e de educação são os alvos mais comuns para uma cooperação mais próxima entre os governos central e subnacionais. Isso porque o fornecimento desses serviços em todo o território nacional seria considerado pelo governo central como desejável como política de redistribuição de renda, além dos

conhecimentos superiores dos administradores locais ser vital para o sucesso de tais iniciativas.

Segundo Ahmad, Hewitt & Ruggiero (1997, p.41), embora não haja evidências categóricas de que a educação seja um bem público puro, talvez houvesse forte interesse do governo central em incentivar as classes baixas a ter acesso à educação. Os problemas de assimetria de informação e de mercados de capitais imperfeitos impedem as parcelas mais pobres da população de ter acesso aos níveis mais elevados de educação (sobretudo através de acesso a escolas privadas), limitando suas rendas futuras. Ao subsidiar a educação dos mais pobres o governo central estaria praticando uma política de distribuição de renda.

O fornecimento do bem público pode ter certas especificidades apenas preenchidas pelo tamanho da comunidade a ser servida. A esse argumento a favor da descentralização somam-se outros: a existência de congestionamentos decorrentes da provisão de bens públicos centralizados; a diferenciação entre as preferências das distintas entidades subnacionais; as divergências de renda entre as unidades da federação; o grau de mobilidade dos fatores a serem tributados; e o fornecimento de bens e serviços públicos diferenciados para as minorias.

Os aspectos inerentes à demanda, tais quais externalidades, também podem afetar o fornecimento do serviço. A existência de *spillovers* além das jurisdições locais pode exigir uma provisão central do serviço.

II.1.2. As vantagens e desvantagens da descentralização

O grande problema que gira em torno dos processos de descentralização é saber se a estrutura institucional criada para administrar a descentralização constitui um arcabouço integral: se as políticas públicas - tanto macroeconômica quanto as políticas setoriais - contribuem para a manutenção de uma política de alocação de recursos consistente e se essa alocação de recursos segue padrões de escolhas de mercado ou se reagem a incentivos semelhantes aos processos de mercado.

A existência de sistemas duplos (*two-tier systems*) de financiamento da descentralização- transferências intergovernamentais sem condicionamentos ou fiscalização por um lado e parcerias públicas-privadas seguindo incentivos de mercado por outro - pode gerar um impasse que acabe eliminando (*crowding-out*) a abordagem de mercado. Isso ocorreria porque haveria presença de seleção adversa na escolha das transferências intergovernamentais (os projetos menos viáveis tenderiam a receber os financiamentos sem contrapartidas). Com isso os projetos mais viáveis sofreriam o risco de não serem financiados.

Embora seja importante constatar a necessidade de descentralização, é mais importante ainda tentar se dedicar a analisar em quais aspectos o processo de descentralização pode ser vantajoso e em quais processos ele apresenta desvantagens.

A função do governo central de procurar controlar o nível total de gastos públicos para melhor administrar a estabilidade macroeconômica, não terá sucesso se não se concentrar em prover um mecanismo de financiamento e avaliação com sistemas de acompanhamento e controle de despesas apropriado. Um processo de descentralização com indefinições de objetivos, ausência de clareza na estrutura de financiamento e definição de responsabilidades representa muito mais ameaça à estabilidade macroeconômica.

Segundo Prud'homme, para a teoria do federalismo fiscal, a descentralização pura é um sistema onde o governo subnacional cria impostos subnacionais para aumentar as suas despesas, sem se beneficiar das transferências do governo central (Prud'homme, 1995, p.201). A visão clássica do processo de descentralização se debruça sobre os perigos da descentralização do ponto de vista da análise da redistribuição, estabilização e alocação.

Esses perigos devem ser enfatizados por três pontos:

- A capacidade administrativa dos governos subnacionais: número de funcionários públicos além do necessário, ausência de treinamento e de

conhecimento técnico, incapacidade de formular e de implementar políticas públicas, além da maior ocorrência de corrupção.

- Ausência de transparência e de processos modernos de administração, de controle financeiro, de avaliação e de prestação de contas dos projetos.
- Existência de barreiras históricas e políticas que afetam o tamanho das jurisdições subnacionais e impede o completo aproveitamento dos ganhos de eficiência decorrentes da descentralização.

II.1.2.1. A descentralização e as disparidades regionais

O processo de descentralização fiscal pode afetar a equidade pois as unidades da federação procurarão cobrar impostos em seus domínios como forma de aumentar as suas receitas. Aquelas unidades da federação mais ricas estariam se aproveitando do processo de descentralização e utilizando a sua riqueza para aumentar o seu bem estar. Enquanto isso, as unidades da federação mais pobres não teriam a condição de fazer o mesmo por terem fontes de recursos extremamente limitadas.

A literatura das finanças públicas procura enfatizar o fato de que as políticas de distribuição de renda devem permanecer nas mãos do governo central como forma de evitar que os estados ricos isolem os seus recursos dos demais. Além disso, segundo Prud'homme, se o processo de descentralização procurar diminuir as disparidades regionais, ele deve ser mais voltado para a descentralização das tarefas dos três níveis governamentais do que para a descentralização dos impostos (Prud'homme, 1995, p.204):

“the decentralization of taxes and expenditures works against the decentralization of activities⁶ and is likely to lead to a concentration of growth in a few urban locations.”

I.1.2.2. A descentralização e a estabilidade macroeconômica

⁶ Prud'homme utiliza a palavra *activities* como sinônimo de tarefas governamentais (*Aufgabe*).

A teoria do federalismo fiscal em sua corrente mais proeminente: a escola da Economia Bem-Estar - procura reservar ao poder central a responsabilidade da estabilidade econômica. A principal razão da defesa de uma estrutura fortemente centralizada advém do perigo da prática de uma política fiscal deficitária, em caso de uma estrutura com um alto grau de descentralização. A administração de uma política fiscal equilibrada é um instrumento determinante para assegurar a estabilidade econômica.

Segundo Wisner (2003, p.25), em princípio pode-se supor que os processos de descentralização são fiscalmente neutros. Entretanto, a criação de um sistema de transferências de recursos não-condicionados às instâncias subnacionais pode criar incentivos muito grandes à prática de políticas fiscais deficitárias (Wisner, 2003, p.47):

“It could be said that every jurisdiction and political actor has a strong incentive for free riding in the distribution of a collective good such as unconditional grants.”

A existência de diferentes orçamentos públicos dentro de uma federação sem uma clara delimitação de regras, monitoramento e nem punições pode levar a uma estrutura fiscal fragmentada, à erosão da autoridade e à ausência de prestação de contas (*accountability*). Além disso, a falta de rigor fiscal pode gerar incentivos não desejáveis para a prática da política macroeconômica (Wisner, 2003, p.47):

“Fragmentation arises when different government levels and jurisdictions are perceived as independent fiscal boxes in which individual fiscal deficits have little impact on total consolidated public sector deficit. This often happens when developing countries adopt decentralization frameworks without explicit budget constraints tailored to the characteristics of each public sector level or jurisdiction.”

II.1.2.3. A descentralização e a perda de eficiência

A escola da Escolha Pública defende a descentralização, por visualizar a necessidade de competição entre as unidades subnacionais, para propiciar melhores bens e serviços aos indivíduos. Entretanto, se os indivíduos têm gostos diferentes, talvez fosse necessário criar estruturas para produzir os mais variados bens e serviços para os mais variados gostos. Será que seria possível propiciar tudo isso em nível subnacional? O problema da falta de economias de escala, de economias de aglomeração e de vários tipos de externalidades impede que todos os bens e serviços necessários sejam providos por cada governo local.

A suposição de que governos locais, por estarem mais próximos de seus eleitores, sofrem menores restrições com relação às assimetrias de informação, impede que se visualize também que os grupos de interesse possam estar mais perto do centro das decisões. Com isso esses grupos de interesse poderiam distorcer os possíveis efeitos positivos da descentralização. A alocação de recursos, portanto, não será necessariamente melhor devido à proximidade com os eleitores. Muito pelo contrário, como os grupos de interesse têm maior influência em nível local que em nível federal, a eficiência alocativa tende a ser menor no nível local que no nível federal (Prud'homme, 1995, p.211).

Outro aspecto relevante para se avaliar perdas provenientes do processo de descentralização é o distanciamento provocado tanto pelas burocracias locais menos eficientes quanto pela maior força dos grupos de interesse, quando são adicionados os aspectos relativos à fiscalização. Em nível local, é de se esperar que haja uma fiscalização menos rigorosa dos órgãos responsáveis, assim como da mídia. Tanto os meios de comunicação quanto os órgãos fiscalizadores tendem a ter menos independência em nível local que em nível federal, propiciando assim uma maior possibilidade de surgirem maiores casos de corrupção após o processo de descentralização.

I.1.2.4. A descentralização da arrecadação de impostos

Com relação ao sistema tributário, o fato do processo de aplicação descentralizada das despesas ser ou não eficiente não está diretamente ligado ao processo de arrecadação de tributos. Ao se procurar deixar a arrecadação de tributos também

ser descentralizada, corre-se o risco de que “guerra fiscal” entre as unidades federativas⁷. Como o espaço econômico é único no interior da federação, as empresas seriam beneficiadas ao se instalar em unidades federativas, onde pagariam menos impostos, pois poderiam vender seus produtos sem restrições no interior da federação, inclusive para unidades da federação onde os impostos são mais altos. Dessa forma, a conclusão a que se chega com relação à arrecadação de impostos é que um sistema centralizado de arrecadação é mais eficiente que um sistema descentralizado.

O problema da descentralização passa a ser a construção de uma arquitetura institucional capaz de harmonizar a arrecadação centralizada com os gastos descentralizados. Isso exigirá que a efetivação de um sistema de transferências do governo federal para as unidades subnacionais seja livre das pressões políticas dos estados que detêm maior capacidade de pressão política.

É relevante citar a necessidade de avaliação do tamanho das unidades subnacionais assim como da federação. Dependendo do tamanho tanto da área geográfica quanto da população, um mecanismo de transferências ou de arrecadação própria pode funcionar mais ou menos eficientemente. Há uma estreita correlação entre o tamanho da federação, assim como o volume populacional das unidades subnacionais, e uma maior eficiência do sistema federativo. Isso significa que a estrutura federativa necessita de uma certa massa crítica para funcionar de forma mais efetiva. Com isso, tanto países com áreas maiores assim como regiões mais populosas, apresentarão forte demanda por descentralização, enquanto que países e regiões menores serão mais bem administrados sob um sistema centralizado.

Sob um sistema descentralizado, certas decisões de investimento serão tomadas não de acordo com a natureza da localização geográfica, mas em virtude de outros aspectos. Se determinado tipo de investimento vai gerar um grande volume de externalidades e se os efeitos desse investimento forem sentidos em outras

⁷ No caso brasileiro, embora a maior parte das receitas seja obtida de forma centralizada, a “guerra fiscal” ocorre devido ao sistema constitucional de repasse de arrecadação do governo central para os governos subnacionais. Isso possibilita às unidades subnacionais a prática de políticas de incentivos fiscais.

unidades da federação, é provável que o governo local não se sinta impelido a fazer esse tipo de investimento. Então, o governo central seria obrigado a fazê-lo (Aguirre e Moraes, 1997, p.124).

A determinação de que um investimento seja de responsabilidade federal ou subnacional também depende de como ele será financiado. Se a natureza do investimento (principalmente dos ganhos de escala e das externalidades) dificultar o financiamento através de taxas pelo seu uso, sendo necessário o uso de recursos captados pelos impostos, o investimento tenderá a ser feito pelo governo central. No entanto, se o investimento puder ser financiado por taxas cobradas pelo seu uso como nos casos do consumo de energia elétrica ou de um sistema de tratamento de água para o consumo, o investimento pode ser feito pelos governos locais.

A arrecadação de meios de financiamento para investimentos locais sofre também do mesmo problema que os gastos locais. Como certos investimentos e serviços demandam maiores graus de conhecimento técnico, um processo de centralização desses investimentos se aproveitaria das economias de escala existentes com relação ao conhecimento técnico nos órgãos federais (Prud'homme, 1995, p.209).

II.1.2.5. A arquitetura do mecanismo federativo com relação à aquisição e a fiscalização de recursos

A instituição do sistema federativo veio tentar solucionar os problemas gerados pela ausência de informações do poder central para satisfazer as demandas locais. A essência de um mecanismo federativo eficiente é a tentativa de criar uma estrutura complementar entre o poder central e os governos subnacionais. A divisão de funções entre federação e unidades subnacionais deve ocorrer devido às peculiaridades inerentes a cada um: por ter maior conhecimento das necessidades locais, o governo subnacional ficaria com as tarefas de estabelecimento de preços e taxas a serem cobradas pelos serviços locais assim como pela sua manutenção. Ao poder central, pela maior capacidades técnica e de fiscalização, estariam reservadas as funções de contratação, monitoramento, auditoria e supervisão dos investimentos.

II.2. O orçamento público

Do ponto de vista estritamente econômico (ignorando os condicionantes históricos, políticos e sociais) a necessidade da existência do Estado pode ser defendida pela incapacidade do mecanismo de mercado em ofertar eficientemente todas funções econômicas (Musgrave, 1973, p.5).

Ao analisar as finanças públicas, Musgrave (1973, p.6) mostra que os problemas com os quais o governo se depara são: alocação de recursos, distribuição de renda, pleno emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico. Com isso, são estabelecidos três objetivos básicos para o orçamento público:

- A função de alocação de recursos.
- A função de distribuição de renda.
- A função de estabilização econômica.

Por ser uma visão normativa, esta estrutura citada por Musgrave traz implícita a noção de que esses três ramos do orçamento público são gerenciados de forma independente uns dos outros. No entanto cada um desses ramos trabalha sob a hipótese de que os outros ramos estão cumprindo rigidamente seus objetivos, para que haja uma perfeita complementaridade nas diferentes funções do orçamento

público, em que nenhuma destas funções atrapalhe as outras (Musgrave, 1973, p.5-6):

“Each manager is to plan his job on the assumption that the other two branches will perform their respective functions properly. (...) In this way, budget policy is determined as the result of three interdependent plans, each of which involves different objectives and principles of action.”

É essencial tentar descobrir como esses três ramos do orçamento públicos são trabalhados dentro de uma estrutura federalista.

Na literatura que trata o problema do federalismo fiscal sob a visão de Musgrave dos 3 ramos do orçamento público (alocação de recursos, estabilidade macroeconômica e da distribuição de renda), há consenso a respeito da responsabilidade primordial do governo central com relação aos ramos da estabilidade macroeconômica e da distribuição de renda. Assim, o ramo da alocação de recursos seria por excelência o ramo responsável pela descentralização.

As unidades subnacionais não possuem instrumentos de política monetária e suas economias tendem a ter um alto grau de abertura. Assim as políticas fiscais expansionistas tendem a influenciar também a atividade econômica de outras unidades subnacionais, devido à alta propensão a importar, dissipando parte do resultado da política fiscal dessa unidade subnacional para além de suas fronteiras.

Pelo lado da distribuição de renda, como não há limites legais à livre movimentação de cidadãos dentro das fronteiras nacionais (com a exceção de alguns regimes autoritários), qualquer política ativa de distribuição de renda por parte de uma unidade subnacional isolada tenderá a expulsar os cidadãos mais ricos e incentivar a imigração de cidadãos mais pobres⁸, tornando a política de distribuição de renda inócua e ineficiente.

⁸ Esse raciocínio é feito a partir do princípio de que essa política ativa de distribuição de renda é fiscalmente equilibrada, ou seja, é financiada pela taxa dos indivíduos mais ricos e não pela criação de déficit público.

II.2.1. Alocação de recursos

O processo de alocação de recursos em um ambiente federalista precisa ser resolvido, baseado nas preferências dos cidadãos que habitam as diferentes regiões do país. Além disso, é preciso encontrar uma solução para o problema do financiamento da oferta dos bens públicos.

Em função das externalidades produzidas pela oferta desse tipo de bem, o setor privado não é capaz de ofertá-lo de forma eficiente. Os consumidores também não se interessam em pagar voluntariamente pelo consumo desses bens porque a quantidade consumida individualmente apresenta dificuldades para ser verificada. Ao ofertá-lo, o setor público precisa descobrir como melhor financiá-lo. Ao financiar através de impostos, o setor público procura evitar o comportamento oportunista (*free rider*) de certos consumidores, ao mesmo tempo em que garante a viabilidade da oferta do bem.

Como o sistema de mecanismo de preços de mercado é considerado pelos fundamentos microeconômicos o melhor fator de alocação de recursos, a função de alocação de recursos desempenhada pelo orçamento público deverá atuar onde a organização industrial impede o funcionamento perfeito do mecanismo de preços.

A alocação de recursos será afetada pela existência de externalidades. Quando determinada produção gerar externalidades negativas, o poder público deverá utilizar suas prerrogativas para tentar internalizar essas externalidades produzidas por determinado produtor. Quando as externalidades forem positivas, o setor privado será impelido a se ausentar desse mercado, forçando uma mudança na alocação de recursos do setor público na direção da oferta de bens públicos.

A mudança na alocação dos recursos gera alguns problemas. Um desses problemas é a falta de informação sobre as preferências dos indivíduos. O governo pode suprir bens que não são necessariamente desejados pelos indivíduos. Esse problema será mais grave quanto maior for a possibilidade da existência do *free*

*rider*⁹. Mesmo que o governo tivesse conhecimento das preferências dos indivíduos, não haveria necessariamente uma única solução ótima para a oferta de bens públicos¹⁰.

A análise torna-se mais complexa quando incluímos o conceito de federalismo na alocação dos recursos do orçamento público. Caso as unidades subnacionais tenham total autonomia para criar e eliminar impostos, elas irão diferir do governo federal, no que se refere ao aspecto fiscal, apenas do ponto de vista geográfico: os serviços prestados pelo governo central beneficiam cidadãos em todo o país enquanto que os serviços providos pelos governos subnacionais são consumidos apenas pelos habitantes daquela unidade subnacional (Musgrave, 1973, p.179).

De acordo com Musgrave o princípio do sistema federalista pressupõe que determinado cidadão deve pagar impostos ao governo central e receber os serviços públicos decorrentes destes impostos independentemente da unidade subnacional a qual pertença. Desta forma, pode-se supor que indivíduos com igual renda serão taxados da mesma forma em todo o país pelo governo central. Entretanto, o mesmo não ocorre necessariamente no nível subnacional. Indivíduos com a mesma renda podem pagar impostos diferentes a esses governos dependendo das particularidades dos níveis e padrões de serviços públicos de cada unidade subnacional (1973, p.179). Isso mostra que embora o governo central cobre impostos iguais de indivíduos com mesma renda em diferentes unidades da federação e que os governos subnacionais arrecadem a mesma quantidade de impostos de cidadãos, com o mesmo nível de renda, dentro de sua jurisdição, a soma dos impostos federais e subnacionais pagos pode ser diferente entre duas pessoas que moram em diferentes unidades da federação. Esta característica pode levar a uma alteração na alocação ótima de recursos, quando determinados

⁹ Essa denominação é dada a um comportamento oportunista a que os indivíduos estariam inclinados caso houvesse dificuldade de cobrar por um serviço público. O *free rider* consome estes bens sem pagar por eles. Essa dificuldade estaria associada à oferta de bens não-rivais.

¹⁰ É importante notar que a solução de mercado (o mecanismo de preços) é considerada ótima se não há uma imposição de que a oferta seja estendida para a mesma quantidade de consumo para todos os indivíduos. As falhas de mercado existem quando determinados indivíduos não conseguem consumir o produto, mesmo que se disponha a pagar o preço de mercado.

cidadãos, ou empresas, se deslocam para outra unidade subnacional com o objetivo de pagar menos imposto¹¹.

O fato de cidadãos com mesma renda estarem sendo taxados em níveis diferentes não nega o princípio de igualdade no interior da federação: as divisões subnacionais existem para que as características especiais de cada região sejam contempladas em sua plenitude.

II.2.2. Distribuição de renda

Ao procurar distribuir os recursos no interior da estrutura federativa, o setor público estará dando incentivos e gerando sinalizações em várias direções diferentes e que serão respondidas diversamente pelos indivíduos.

Em uma estrutura unitária a arrecadação de impostos prejudica os incentivos à produção, pois certos indivíduos e empresas pagarão impostos que serão revertidos em bens públicos a serem consumidos também por indivíduos e firmas que, ou pagaram bem menos impostos, ou simplesmente não pagaram nada. Em uma estrutura federalista, esses incentivos serão ainda menores devido à possibilidade da arrecadação ser transferida a outra(s) unidade(s) da federação, impedindo portanto que os bens públicos ofertados por esses recursos venham a beneficiar, mesmo que marginalmente, os principais contribuintes.

Dados os fatores legais, econômicos e culturais como leis de herança, mobilidade social, perfil e oportunidades educacionais da população e estrutura dos mercados, uma das obrigações da política fiscal será a distribuição de renda para buscar um maior grau de equidade (Musgrave, 1973, p.17). Já existe um determinado grau de equidade na sociedade. Porém este grau de equidade existente não necessariamente é o grau de equidade desejado pela sociedade. O grau de equidade existente pode interferir seriamente na alocação de recursos. A alocação de recursos necessita de uma visão clara a respeito da demanda efetiva existente. Caso esta demanda efetiva esteja sendo mascarada por uma renda concentrada,

¹¹ É importante ficar claro que, quando os cidadãos se deslocam buscando pagar menos impostos, há a séria implicação de que eles irão receber uma quantidade menor de bens e serviços públicos.

uma melhora na distribuição de renda pode demonstrar a ineficiência da alocação de recursos. Isso ocorre porque o perfil da demanda efetiva foi modificado.

Por outro lado, o grande problema da necessidade do uso da política fiscal para a distribuição de renda é o perigo de desencadear possíveis efeitos negativos sobre a alocação de recursos. Como a política de distribuição de renda utiliza mecanismos tais quais: a imposição de um salário mínimo; políticas de garantia de preço mínimo para agricultores; impostos e quotas de importação e outros mecanismos de garantia de renda ou proteção, é inevitável que haja uma modificação nas escolhas de alocação de recursos.

As sociedades diferem no grau de igualdade econômica existente assim como no grau de igualdade desejada. Entretanto a igualdade econômica pode ser interpretada de diferentes formas segundo Musgrave (1973, p.19): igualdade em termos de máximo bem-estar para todos os membros da sociedade; igualdade no bem-estar econômico; ou igualdade no acesso a oportunidades educacionais, mesmo que haja diferenças nos resultados finais do aproveitamento dessas oportunidades. Essas noções de igualdade não levarão necessariamente os indivíduos a ter o mesmo nível de renda ou que a sociedade seja capaz de propiciar uma igualdade real de bem-estar social a todos os seus indivíduos. Normalmente as políticas públicas que buscam maior grau de igualdade procuram utilizar variáveis como renda e riqueza como parâmetros de equidade social.

Na visão de Musgrave (1959, p.20-21), uma diferença fundamental entre a cobrança de impostos visando à alocação de recursos e a cobrança de impostos visando à distribuição de renda é que, com respeito à alocação de recursos, a cobrança deve ser diretamente proporcional à utilização pelos indivíduos dos bens públicos produzidos por estes recursos¹². Pelo lado da distribuição de renda, a cobrança de impostos deve ser progressiva ou regressiva com relação à renda, dependendo do tipo de distribuição de renda desejado pela sociedade.

É interessante notar a evolução dessas considerações em um ambiente federalista. Como com relação à alocação de recursos, a distribuição de renda também pode

¹² A progressividade da cobrança de impostos visando à alocação de recursos depende da elasticidade da renda com relação à utilização dos bens públicos.

ser fortemente influenciada pela atuação simultânea de governo central e governos subnacionais. Caso governos subnacionais façam ajustamentos distributivos dentro de suas jurisdições, através de seus padrões particulares, cidadãos de outras unidades subnacionais podem se deslocar para esta unidade subnacional com o objetivo de ser beneficiário desses ajustes distributivos. O problema maior não reside neste aspecto, mas no fato de que ao mesmo tempo o governo central também estará engajado em um processo de distribuição de renda, de acordo com os seus padrões, que pode beneficiar ou prejudicar os cidadãos que se movimentaram entre as unidades subnacionais com o objetivo de se beneficiar desta distribuição de renda. Com isso as políticas distributivas dos governos subnacionais e central podem acabar se anulando sem que se chegue a uma distribuição de renda desejável por ambas as partes.

Como os padrões de distribuição de renda de unidades subnacionais e governo central podem diferir, não só por questões culturais e políticas mas pela própria desigualdade regional no interior de certas federações, é mais prudente que a responsabilidade da distribuição de renda fique a cargo do governo central. Como afirma Musgrave (1973, p.181), se os governos subnacionais ficassem encarregados da distribuição de renda, sem que o governo central também o fizesse, as políticas diferentes de cada uma das unidades subnacionais também poderiam vir a se anular.

II.2.3. Estabilização econômica

A utilização do orçamento público para a prática de políticas de alocação de recursos e distribuição de renda pode afetar o ciclo econômico de forma a gerar alterações significativas no mecanismo de preços e na taxa de desemprego. Uma política que vise estabilização econômica precisa se ocupar com a manutenção de um alto nível de utilização dos recursos e manter estável o valor da moeda (Musgrave, 1973, p.22).

A política de estabilização econômica deve utilizar a política fiscal para aumentar ou diminuir a demanda agregada de forma a perseguir um ponto de equilíbrio entre a estabilidade dos preços e o nível de desemprego. Obviamente isto implica uma administração conjunta dos três ramos do orçamento público. As políticas de

alocação de recursos e distribuição de renda podem ser feitas de forma a distorcer o sistema de preços e ameaçar a estabilidade dos preços. Musgrave (1973, p.25) mostra que, como a estabilidade de preços não tem objetivos distributivos ou alocador de recursos, o aumento ou queda de impostos ou transferências¹³ deverá seguir as diretrizes impostas pelos ramos da alocação de recursos e da distribuição de renda.

Para que a administração do orçamento público siga as diretrizes da estabilidade de preços sem distorcer a alocação de recursos nem a distribuição de renda, é necessário, em um ambiente federalista, que haja uma coordenação entre o governo central e as unidades subnacionais. Apesar desta coordenação ser extremamente necessária, a maior parte dos aspectos relevantes da política de estabilização de preços deve ser desempenhada pelo governo central.

Como estamos trabalhando implicitamente com a suposição de que há apenas uma moeda no interior da federação e que os instrumentos de política monetária são monopolizados pelo governo central, é razoável supor que a mistura ideal de políticas fiscal e monetária capaz de levar à estabilização de preços teria maiores chances de obter sucesso se ficasse sob responsabilidade do governo central. Além disso, o governo central deve ser o responsável pelas virtuais políticas compensatórias necessárias para aliviar o impacto da política de estabilização de preços sob as unidades subnacionais.

Com isso Musgrave (1973, p.181-182) conclui que, de acordo com o federalismo fiscal, os diferentes ramos do orçamento público deveriam ser administrados de forma a permitir que a alocação de recursos fosse diferente entre as diversas unidades subnacionais, de acordo com as preferências de seus cidadãos. Entretanto, os ramos da distribuição de renda e da estabilização de preços deveriam ficar preferencialmente sob os auspícios do governo central.

II.3. Equidade fiscal em um sistema federal

¹³ A política de estabilização de preços também pode utilizar instrumentos monetários. Aqui só foram discutidos os instrumentos fiscais devido à preocupação de mostrarmos a estabilização de preços como um dos ramos do orçamento público.

Em um sistema federal, as transferências inter-regionais são justificadas pela busca da equidade entre as unidades federadas. Os desequilíbrios regionais são portanto compensados por uma política ativa de equidade fiscal que utiliza variáveis que medem a capacidade fiscal das unidades subnacionais e da demanda por bens públicos.

A lógica por trás da equidade horizontal em um sistema federal segue a noção republicana de que cidadãos que habitam diferentes unidades da federação devem ser tratados igualmente. A descentralização da oferta de bens públicos pode contrariar essa lógica, ao limitar as possibilidades de financiamento dos bens públicos às condições fiscais locais. Unidades da federação cujos cidadãos têm baixa capacidade contributiva (estados pobres) precisarão se contentar com uma quantidade menor de bens públicos disponíveis, em comparação com unidades da federação cujos cidadãos apresentam alta capacidade contributiva (estados ricos). Caso houvesse a imposição de equidade na oferta de bens públicos, para financiar esses bens, as unidades federadas mais pobres cobrariam alíquotas maiores de impostos de seus habitantes que unidades da federação ricas. O resultado final seria esdrúxulo: estados mais pobres cobrando alíquotas de impostos mais altas que estados mais ricos, e impondo aos seus habitantes uma renda disponível muito menor (após a cobrança de impostos) que habitantes de estados mais ricos.

Em modelos onde não há custos de transação, a solução seria obtida com a atuação das forças de mercado tornando mais vantajoso para habitantes de unidades da federação pobre imigrarem para unidades da federação mais rica, em busca de impostos menores. Não haveria esvaziamento da unidade fiscal mais pobre. Quando a imigração comesse a se acelerar, o preço relativo dos ativos disponíveis na unidade fiscal mais rica (notadamente imóveis) se tornaria suficientemente alto para igualar a renda disponível dos habitantes de ambas as unidades da federação (após o pagamento de impostos e de aluguéis).

O grande problema com o modelo apresentado acima é a suposição de não existência dos custos de transação. A suposição pode ser mantida se a área estudada estiver na fronteira entre duas unidades da federação ou duas cidades com sistemas fiscais diferentes. Entretanto se a área em questão envolver unidades

da federação cujos deslocamentos exijam centenas de quilômetros, os custos de transação sob forma de obstáculos à mobilidade dos indivíduos não podem ser mais negligenciados, tornando o modelo sem conclusão.

Como a maioria dos sistemas federais se apresenta em países com dimensões territoriais suficientemente vastas para impor altos custos à mobilidade, sendo a federação suíça a exceção mais evidente, a criação de transferências inter-regionais faz-se necessária para superar a desigualdade regional. O papel das transferências inter-regionais seria o de possibilitar que unidades da federação mais pobres mantenham um determinado nível de oferta de bens públicos semelhante ao nível de unidades da federação mais ricas, sem que seja necessário aumentar significativamente as alíquotas de impostos locais.

Além de impedir que os bens públicos ofertados localmente não sejam limitados pela capacidade fiscal das unidades da federação, as transferências inter-regionais trazem também a noção de que níveis mínimos de bens públicos serão obrigatoriamente ofertados em cada uma das unidades da federação. Esse é um ponto de choque entre os objetivos de equidade e de eficiência alocativa. A exigência de níveis mínimos de oferta de bens públicos em todas as unidades da federação contraria a lógica de que os bens públicos precisam ser ofertados de acordo com as preferências locais. A eficiência alocativa sinaliza na direção de uma enorme variedade de escolhas disponíveis para a oferta de bens públicos. Enquanto isso, a noção de equidade traz a imposição de limitações nas escolhas fiscais locais, dificultando o alcance do ponto ótimo com relação à eficiência econômica.

As transferências inter-regionais devem ser feitas pelo governo central, para que se evitem problemas decorrentes da redistribuição de renda no interior das unidades subnacionais - notadamente a seleção adversa pela possibilidade de emigração para fugir de impostos maiores e imigração para receber a renda adicional - que podem ser inócuos sob a ótica distributiva. Entretanto, segundo Oates (1977, p.14) esse problema pode continuar existindo, caso as transferências sejam feitas do governo central para governos subnacionais de federações mais pobres. Como a distribuição de renda em um país é definida como a diferença na posse de ativos

por indivíduos que habitam esse país, a transferência intergovernamental de recursos não necessariamente tem efeitos sobre a distribuição de renda, se os recursos em questão não forem enviados aos indivíduos com menor posse de ativos das unidades federadas receptoras das transferências.

É relevante notar que, para a existência de uma política efetiva de redistribuição de renda, os indivíduos mais fortemente taxados devem ser aqueles que possuam mais ativos, independente das unidades da federação que habitem, assim como os receptores devem ser aqueles que menos ativos possuam, independente das unidades federativas onde residam. Assim, evidencia-se a importância da redistribuição de renda ser feita sob o controle do poder central e diretamente aos indivíduos, sem a intermediação das unidades subnacionais¹⁴.

II.4. Receitas públicas em um sistema federal

Ao se analisar a estrutura tributária de uma federação, é essencial especular sobre a forma com a qual as receitas são recolhidas e distribuídas. Uma estrutura de receitas que concentre a captação de recursos nas unidades subnacionais, com subsequente repasse ao governo central, tenderá ao aprofundamento das desigualdades regionais, além de dificultar o trabalho do governo central com relação à estabilidade macroeconômica. Apenas com a existência de uma longa tradição de coordenação de políticas públicas e desigualdade regional relativamente pequena entre os entes federados (como na Alemanha) esse arranjo fiscal se mostra plausível (Ter-Minassian, 1997, p. 8).

Por outro lado, a concentração de receitas sob o domínio do governo central e consequente repasse de recursos às unidades subnacionais também traz efeitos indesejáveis ao arranjo federativo. Quando a autoridade responsável pelo gasto público não tem conhecimento do esforço fiscal necessário para financiar esse gasto, segue-se uma tendência à indisciplina fiscal. A ligação entre o benefício gerado pelo bem público local e seu custo (no caso, impostos federais) é ignorado tanto pelo cidadão, quanto pelo administrador público local.

¹⁴ Essa conclusão é bastante controversa, por entrar em conflito com a suposição de conhecimento superior por parte das unidades subnacionais das características dos indivíduos.

A diferença básica entre a estrutura de impostos do governo central com relação aos governos subnacionais, reside nos obstáculos menores do governo central para instituir e modificar os impostos, evidenciados por uma menor elasticidade-preço da oferta de capital no nível central com relação ao nível local. Os cidadãos lidam com custos de transação significativos – e eventualmente proibitivos - para evitar a incidência de impostos federais (como imigrar para outro país), o que não necessariamente ocorre no interior da federação. As unidades subnacionais, ao criarem suas estruturas tributárias, estão sob constante concorrência por parte das outras unidades subnacionais. A possibilidade de emigração ou mesmo de habitantes fazerem compras em municípios ou estados vizinhos não pode ser negligenciada na hora de montar uma estrutura tributária¹⁵.

Por isso a literatura que trata do federalismo fiscal tende a enfatizar certas características para os tributos cobrados pelo governo central:

- O governo central deve ser o recolhedor de impostos sobre as fontes tributárias móveis: caso os governos subnacionais cobrassem esses impostos, as receitas tenderiam a cair bastante em função da concorrência tributária entre as unidades subnacionais, além de induzir movimentos dos fatores de produção com o objetivo de pagarem menos impostos.
- Impostos mais sensíveis às modificações na renda (maior elasticidade-renda): como o governo central tem mais responsabilidade com relação à política de estabilidade macroeconômica, esse tipo de fonte tributária o proveria com instrumentos de estabilização, além de evitar que os entes subnacionais fiquem muito expostos ao ciclo econômico.
- Impostos que tenham alíquotas diferentes para regiões diferentes do país.

A partir desses critérios pode-se afirmar que impostos sobre a renda de pessoa física e de firmas deveriam ficar a cargo do governo central. Impostos sobre recursos naturais também, embora nesse caso, em função das consequências para o meio-ambiente o ideal fosse a cobrança compartilhada entre governo central e subnacional. Os impostos sobre valor agregado e comércio exterior deveriam ficar

¹⁵ Uma possibilidade de se tentar evitar esse problema é criar uma estrutura de impostos locais que taxe mais fortemente bens e serviços consumidos por habitantes de outras localidades, notadamente hotéis, restaurantes e serviços ligados ao turismo.

a cargo do governo central, com o objetivo de evitar as distorções provocadas pela mobilidade de capital e trabalho por questões meramente fiscais. Impostos sobre vendas de produtos finais e taxas de licenças públicas dever ter atribuição subnacional. Impostos sobre a propriedade e taxas por licenças de funcionamento de negócios assim como taxas por fornecimentos de serviços locais devem ficar a cargo do governo local, devido sua imobilidade.

II.4.1. Distribuição de receitas

As transferências intergovernamentais podem ser definidas em dois grandes grupos:

- Repartição de receitas: ocorrem quando a lei estabelece que certa porcentagem da receita de um imposto recolhido por um nível de governo deve ser repassado a outro(s) nível(is) de governo.
- Transferências: são utilizadas como forma de combater as desigualdades regionais (no caso de transferências incondicionais) ou ligados a programas específicos (transferências condicionadas à implantação e ao desempenho de projetos em diferentes áreas, como programas educacionais ou de infra-estrutura).

Como geralmente o governo central é o coletor da maior parte das receitas públicas, repassando-as aos níveis mais baixos de governo, a existência de um sistema de repartição de receitas tende a aumentar a negligência com a qual o governo central cobra esses impostos, se concentrando na cobrança de impostos não-repartidos, o que eventualmente pode acabar distorcendo as características do sistema tributário.

As soluções apontadas para se amainar ou eliminar os efeitos negativos dos sistemas de repartição de receitas sugerem a aplicação desse mecanismo de repartição de receitas a todas as fontes tributárias do governo central. Isso certamente tornaria o orçamento federal bastante inflexível, limitando o impacto de políticas fiscais, sejam elas mais restritivas ou mais expansionistas.

Com relação às subvenções, embora o repasse sem condicionamento esteja de acordo com a teoria do federalismo fiscal que enfatiza a importância da autonomia das unidades subnacionais, transferências não-condicionadas aumentariam os incentivos à ineficiência e à corrupção se comparadas com os repasses condicionados (Ter-Minassian, 1997, p. 14).

Em função das economias de escala do governo central como recolhedor de receitas (Receita Federal), o governo central poderia recolher certos impostos considerados inviáveis para uma estrutura local de recolhimento de impostos. A Receita Federal repassaria o resultado desse recolhimento ao governo local, que teria acesso às fontes tributárias sem precisar criar uma estrutura complexa para fazer o recolhimento desses impostos – pois isso seria ineficiente.

Por outro lado, ao recorrer a Receita Federal para ter acesso a recursos tributários, cria-se um problema de risco moral em função da dependência externa para a administração local. A responsabilidade fiscal só seria ameaçada por esse risco moral se as fontes próprias de recursos não contribuíssem com a maior parte das receitas da unidade administrativa, permitindo as receitas locais financiarem prioritariamente os gastos locais.

II.5. A Teoria do Bem-Estar Social, a Teoria da Escolha Pública e a Economia Institucional

II.5.1. A Escola da Economia do Bem-Estar

O modelo defendido pela escola da Economia do Bem-Estar consiste na visão do governo como um provedor eficiente de bens e serviços não-rivais¹⁶ necessitados pela população.

Um governo eficiente segundo essa escola seria aquele que fosse capaz de satisfazer a função de bem-estar social integrada pela agregação das funções de

¹⁶ Bens e serviços não-rivais são aqueles que, ao serem ofertados, podem ser consumidos por vários consumidores ao mesmo tempo, ou seja, o consumo desse bem por parte de um consumidor não diminui, nem elimina a possibilidade do consumo desse mesmo bem por outros consumidores. A segurança pública e a defesa nacional são exemplos de bens não-rivais.

consumo individuais. Com isso a escola da Economia do Bem-Estar estipula uma visão centralizadora onde a distribuição geográfica do estado federado deve se submeter a um processo de integração do mercado e harmonia fiscal.

As funções, segundo a escola da Economia do Bem-Estar, ficam assim distribuídas: o poder central é responsável pelos aspectos da integração do mercado interno, pela estabilização econômica e pela distribuição de renda. Aos níveis subnacionais fica reservado o papel de alocador de recursos.

Isso seria feito com o estabelecimento, por parte do poder central, de uma tributação progressiva da renda. Às entidades subnacionais ficaria reservada a responsabilidade de cobrar imposto sobre o consumo e os bens imobiliários, além da fixação das taxas de uso. Outra forma de tributação a ser estabelecida seria a utilização do critério de mobilidade. Os fatores com alto grau de mobilidade seriam tributados pelo poder central, enquanto que fatores fixos deveriam ser tributados pelas unidades subnacionais. Devido à possibilidade de desequilíbrio na estrutura tributária com relação às despesas de cada entidade participante do pacto federal, há a possibilidade de se construir um mecanismo de transferências de tributos entre as partes.

O problema que surge é que devido aos gostos diferentes entre as distintas localidades, o governo central ficaria relegado à condição de fornecedor de bens públicos cujas características fossem:

- As demandas não variam entre as diferentes localidades.
- Os custos de suprimento local são maiores que seus benefícios.
- Existem externalidades (*spillover effects*) no fornecimento desses serviços que superam os limites geográficos locais.

II.5.2. A Teoria da Escolha Pública

A escola da Escolha Pública se aproveita da noção de subsidiariedade para propor um processo mais profundo de descentralização fiscal. Esta descentralização ocorre de acordo com as preferências dos indivíduos, que estão sendo

maximizadas. As decisões governamentais passam a ser respostas ao processo de oferta de bens públicos locais que tentarão satisfazer as preferências dos habitantes daquelas circunscrições. A importância da descentralização ocorre devido à competição entre os governos locais para propiciar melhores bens públicos aos seus habitantes, em contraposição à harmonização das funções da escola da Economia do Bem-Estar.

Segundo a escola da Escolha Pública, não há necessidade da existência de um poder central para coordenar e estipular recompensas e punições pelo comportamento dos governos subnacionais. Essas recompensas e punições são naturalmente feitas pelo sistema de competição, já que se supõe a inexistência de falhas de mercado.

O mercado, no entanto, não substitui a formação de um sistema de direitos de propriedade. Isso necessita ser feito pelo governo central para harmonizar as regras entre os estados federados. Com isso, a Escolha da Escolha pública enfatiza a necessidade do poder central criar instituições para fiscalizar e garantir os direitos de propriedade.

II.5.3. A Economia Institucionalista

A escola Institucionalista procura reforçar a noção da escola da Escolha pública da importância das instituições na construção de uma estrutura federal. Esta escola tem uma visão positiva pois considera a federação um sistema a ser construído e não uma estrutura acabada, que não necessita de revisões ou reformas.

As principais hipóteses da visão institucionalista são:

- O federalismo é um jogo de soma positiva.
- As unidades federadas abandonam a posição de maximização da satisfação das preferências dos habitantes de suas circunscrições.
- A construção de um sistema federativo é um processo de constante experimentação, submetido às características culturais, sociais, geográficas, políticas e econômicas das unidades federadas.

Os governos subnacionais passam a disputar um jogo cooperativo onde as suas decisões devem se submeter ao alcance de um acordo global. De certa forma, esse jogo pode gerar um resultado pior para um determinado governo subnacional, do que o alcançado, se este mesmo governo tivesse maximizado a sua utilidade. Com isso a responsabilidade por políticas de estabilização e de distribuição de renda deve ser tomada conjuntamente entre as unidades subnacionais com o poder central, denotando a noção de racionalidade limitada do poder central.

Essa noção de racionalidade limitada é uma tentativa de resgatar a visão de racionalidade da teoria das finanças públicas tradicionais, incorporando, entretanto, a noção de informação incompleta.

Segundo Aguirre e Moraes (1997, p.129) a necessidade de construir instituições ocorre para minimizar os custos de transação:

“Dentro da racionalidade limitada da teoria dos ‘Novos Institucionalistas’, as instituições existem para economizar em custos de transação. Tal suposição justifica-se quando lembramos que ainda para esses teóricos a racionalidade econômica, apesar de limitada, continua sendo aquela que pressupõe que mais é melhor e que os indivíduos vão pautar seu comportamento por esse critério. Dessa perspectiva, temos que, em última instância, é sempre o comportamento individual que explica inclusive a existência das instituições.”

II.6. A estrutura federal e a proteção aos direitos de propriedade dos mercados

Weingast (Wiesner, 2003, p.33) defendeu a noção de que a oferta de bens públicos pelos níveis de governo mais baixos é semelhante à oferta privada de bens. Isso só se torna verdadeiro se algumas condições forem efetivadas:

- A descentralização necessita que os níveis mais baixos de governo tenham a responsabilidade primária de regulação sobre a economia.
- O sistema deve funcionar como um mercado comum sem barreiras às trocas.

- Os níveis subnacionais de governo devem ser submetidos a uma forte restrição na execução da política orçamentária.

O terceiro ponto tem o papel de impedir os níveis subnacionais de criar moeda e utilizar o crédito de forma ilimitada, além de impedir o governo central em vir resgatar governos subnacionais de problemas fiscais¹⁷. A estabilização econômica estaria assim a cargo da política monetária praticada exclusivamente no nível central de governo, limitando o escopo dos níveis subnacionais à prática de políticas públicas ao alcance de sua capacidade fiscal, tornando a maior parte de seus gastos autofinanciada – com exceção das transferências intergovernamentais.

Para que a estrutura federal proteja os mercados seria necessário:

- Separação monetária: os governos subnacionais não podem possuir ou controlar bancos comerciais.
- Separação fiscal: os governos subnacionais não podem ter acesso a financiamento adicional ou discricionário do governo central para cobrir possíveis déficits.
- Liberdade de comércio subnacional: bens, serviços, pessoas, empresas e capital terão direito de livre movimentação através das fronteiras subnacionais.
- Escolha pública sem restrições: unidades subnacionais terão direito de planejar e criar bens e serviços públicos alternativos e de financiá-los por meios alternativos de impostos.

Essa estrutura enseja a idéia de um sistema federal competitivo, já que o governo central não será utilizado com avalista, ou prestador de última instância, caso os governos subnacionais necessitem de financiamento decorrentes de *débâcle* financeira. Em compensação as unidades subnacionais terão mais autonomia e liberdade para inovar e criar soluções próprias para seus projetos (Zimmermann, 2003, p.788). Essa estrutura permitiria às unidades subnacionais se comportarem segundo as premissas microeconômicas da nova teoria da firma (new firm theory)

¹⁷ Essas condições não são muito realistas, pois a formação de unidades subnacionais não ocorre unicamente em função de aspectos meramente econômicos. Fatores políticos, históricos, geográficos, culturais e étnicos são muito importantes. Isso tudo mostra que o governo central pode agir como um prestador em última instância (*lender of last resort*), mesmo com a existência de uma cláusula impedindo esse resgate.

para chegar aos objetivos de eficiência e bem-estar. Em contraposição à abordagem tradicional do federalismo fiscal, que pressupõe que as transferências intergovernamentais por si só seriam capazes de fazer com que demandas e oferta local de bens públicos conseguissem alcançar um ponto ótimo de eficiência alocativa, essa abordagem traria pontos complementares a serem aplicados à teoria tradicional:

- A alocação de informação e autoridade afeta diretamente o grau de compromisso das partes.
- A competição dá um caráter disciplinador quando o sistema se depara com problemas de incentivos administrativos.
- Incentivos de mercado positivos são necessários para recompensar o sucesso econômico.
- Incentivos de mercado negativos são necessários para punir o fracasso econômico.

A influência mais interessante na aplicação da estrutura da nova teoria da firma ao federalismo fiscal são as noções de incentivos e de prestação de contas (*accountability*) aos serviços públicos (Cremer, Estache & Seabright, 1994, p.41). Esse aspecto é mais bem delineado pelos pontos sugeridos ao processo de implantação da descentralização:

- As circunscrições políticas podem se vistas como pseudofirmas que ofertam serviços públicos.
- Problemas a respeito da descentralização são problemas a respeito da alocação dos direitos de controle.
- O grau necessário de descentralização depende de qual nível de governo terá mais incentivos para gerar os objetivos desejados.
- A estrutura organizacional do governo afeta não apenas os incentivos para a tomada de decisão mas também incentivos para recolher informações nas quais as decisões serão baseadas.

Os incentivos são portanto o ponto principal da criação de uma estrutura de baseada nas características de mercado para o federalismo fiscal. Enquanto que no

“federalismo cooperativo” os incentivos podem ser desperdiçados, pela inexistência de uma estrutura de prestação de contas e punições (ou recompensas), no “federalismo competitivo”, ou federalismo baseado no mercado, esses incentivos certamente representarão pontos de conflitos e discordância. Outra forma de diferenciar ambas as abordagens é a ênfase de processos de transferências de renda (*rent-seeking process*) através das escolhas públicas no modelo do “federalismo cooperativo” em contraposição à ênfase em processos de geração de renda (*rent-generating process*) por escolhas de mercado no modelo do “federalismo competitivo”.

A literatura a respeito do federalismo fiscal e da descentralização costuma minimizar a importância da existência de transparência e de estruturas macroeconômicas consistentes para a implementação gradual de políticas de descentralização. Paradoxalmente, essa mesma literatura defende que o processo de descentralização não deve, por si só, afetar negativamente a política macroeconômica nem influenciar o ciclo econômico.

II.7. Geração de informação e de conhecimento

Um sistema descentralizado só poderá tornar o gasto público mais eficiente, ao adequar a provisão de bens públicos às preferências específicas da demanda local por esses bens, se as informações disponíveis no seu nível de governo forem mais exatas que as informações disponíveis pelo poder central. A noção de que as políticas públicas devem ser efetivadas no nível de governo mais baixo possível com capacidade de alcançar os objetivos traçados (princípio da subsidiariedade) deriva da lógica de um acesso maior às preferências dos habitantes por parte dos governos locais. As decisões resultantes do processo de cobrança e pagamento de impostos no nível local farão com que os governos locais busquem a maior gama possível de informações relevantes. Os habitantes locais, por outro lado, demandarão um conhecimento cada vez mais profundo a respeito dos gastos locais, quanto maior for a importância da arrecadação de impostos locais nos gastos totais do governo local.

Caso o arranjo institucional existente for capaz de gerar incentivos à transparência, o fluxo de informação a respeito da demanda e oferta por bens públicos locais será obtida a um custo menor (Wiesner, 2003, p.31):

“Because local jurisdictions can identify community preferences more easily, decentralized policymaking tends to reduce information costs.”

- Externalidades fiscais horizontais: decorrem da “exportação” de impostos. Os não-residentes pagam impostos de governos de territórios fora de onde moram. Isso ocorre quando impostos incidem sobre a renda gerada em uma região, mas afetam residentes que residem fora de seu território.
- Externalidades fiscais verticais: podem resultar de decisões conjuntas de governos centrais e subnacionais. Geralmente um sistema de divisão de uma mesma base tributária ou a utilização de um mesmo recurso, o resultado final leva à ineficiência na alocação de recursos.
- Efeitos negativos sobre a desigualdade decorrente da descentralização: o repasse de transferências governamentais às circunscrições que não se mostraram viáveis economicamente pode perpetuar a existência dessas circunscrições.

A teoria dos contratos pode ser utilizada para se examinar as limitações e possibilidades da estrutura fiscal. Devido à necessidade de interação entre os governos central e subnacionais e em função da existência de assimetrias de informação, o governo central se interessa em redigir um contrato com o governo subnacional. Esse contrato especifica as atribuições e os direitos de cada uma das partes.

Um certo mecanismo pode ser utilizado para que haja uma internalização das externalidades produzidas pelo governo subnacional, através de uma determinada cláusula no contrato. Por meio dessa cláusula o governo central pode forçar o governo subnacional a revelar, pelo menos, parte das informações por esse detidas e ignoradas pelo governo central. O princípio da revelação garante que o governo subnacional será incentivado a revelar informações verdadeiras ao governo central, internalizando as possíveis externalidades negativas produzidas.

Uma forma de o governo central procurar obter as informações que o governo subnacional já tem é através da indicação de representantes para coletar essas informações. A questão, no entanto, não parece ser a indisponibilidade dessas informações para o poder central, mas os incentivos que o governo central tem para coletar as informações. É relevante notar que as eleições no nível subnacional tendem a ser decididas por assuntos intimamente ligados a essas informações. Essas mesmas informações locais não são tão decisivas para as eleições nacionais, levando o governo central a negligenciar a sua coleta.

Entretanto, é importante notar que a parte que se beneficiará da renda proveniente do conhecimento superior (*informational rent*) pode ser pressionada a rever o contrato quando ficar evidente para a outra parte a sua posição inferior. Isso pode ocorrer por que no momento em que o contrato foi redigido, esse desequilíbrio não estava claro para nenhuma das partes.

III. ASPECTOS HISTÓRICOS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

III.1. A formação da estrutura de federalismo fiscal no Brasil desde a constituição de 1891 até 1930.

A proclamação da República em 15 de novembro de 1889 e a conseqüente adoção de um sistema federalista pela Constituição de 1891, junto com a nova forma de governo, não foi resultado de negociação ou reivindicação dos estados federados. Ao contrário disso, o golpe militar que resultou na proclamação da República impôs unilateralmente o modelo federalista republicano em substituição ao Império¹⁸. A forma federalista adotada pela nascente República brasileira foi chamada por alguns autores de *federalismo pragmático*. Este federalismo não derivava de uma construção consciente e negociada em torno de ideais de solidariedade e cidadania, através do compartilhamento das responsabilidades governamentais. O pragmatismo do federalismo brasileiro provém de uma negociação de interesses privados imediatos¹⁹. A inércia certamente teve um papel preponderante na manutenção da unidade da nação através da criação de um federalismo desigual.

É conveniente, então, investigar a forma com a qual a estrutura econômica imperial tratava a relação financeira entre o governo central e as províncias. As principais características da economia do Império eram o seu caráter primário-exportador e sua significativa abertura ao exterior. O imposto de importação era a principal fonte de receitas públicas do Império, sendo responsável por mais da metade das receitas até a proclamação da república²⁰, e permanecendo assim por ainda mais muitos anos.

¹⁸ Oliveira (1995) p. 77-78. Como o modelo federalista seguido pelos países latino-americanos era o modelo americano, é paradoxal a ausência de acordos formais entre o novo governo central e os governos regionais para a implantação da república e aprovação do modelo federalista.

¹⁹ Fiori (1995) p.23.

²⁰ Varsano (1996) p.2. Em alguns anos, a receita proveniente dos impostos de importação chegou a corresponder a 66% das receitas públicas totais.

A noção do caráter centralizador do Império tornou-se polêmica através do recente processo revisionista da historiografia brasileira deste período. Se o caráter descentralizador do Império é fortemente combatido por historiadores que procuram enfatizar o ponto de vista legal, político e social, a mesma unanimidade não é alcançada quando se procura uma abordagem fiscal mais prática. Enquanto que exército, marinha, serviço diplomático e órgãos governamentais que auxiliavam o governo na capital federal (Rio de Janeiro) estavam sob poder do governo central, as funções de coleta de impostos, guarda nacional, e bancos com poder de emitir moeda ficavam sob o poder dos governos das províncias²¹. Este argumento é enfatizado pelos historiadores que têm uma visão descentralizadora do Império. Por outro lado, os historiadores com visão centralizadora defendem que, se os impostos sobre o comércio exterior - que eram a principal fonte de receitas públicas - estavam sob domínio do governo nacional, a noção de que o poder central se sobrepunha ao poder das províncias se mostra plausível. Seja qual for a visão preponderante, o fato dos governos subnacionais terem a oportunidade de cobrar imposto e emitir moeda, explicita que a hipótese de forte centralização fiscal do Império se é contemplada do ponto de vista quantitativo, deve ser relaxada sob a ótica qualitativa.

A proclamação da República veio exacerbar este *Status Quo* dos governos provinciais²². Não houve modificações significativas na estrutura do sistema tributário brasileiro pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891, apesar da adoção do regime de separação das fontes tributárias, com impostos exclusivos para a União e para os estados. Os governos estaduais passaram cobrar tributos sobre as exportações, sobre a posse e a transmissão de propriedades rurais e urbanas, sobre indústrias e profissões, e passou também a fazer cobrança de taxas de selo e contribuições postais intraestaduais. Os estados tinham também a atribuição de fixar os impostos dos municípios com o objetivo de lhes propiciar autonomia. Ao governo central restou apenas a coleta de impostos sobre as importações, os direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo e contribuições postais dos correios e telégrafos federais.

²¹ Oliveira (1995) p.79.

²² É importante notar a mudança da denominação dos governos subnacionais na passagem do Império para a República, de Província para Estado.

A lógica dos governos estaduais cobrarem impostos de exportação²³, enquanto o governo central cobrava os impostos de importação, explicita o caráter antiooperativo entre governos subnacionais e governo central na República Velha (1889-1930). Além disso, apesar da administração da taxa de câmbio²⁴ ser desempenhada formalmente pelo governo central, os governos estaduais exerciam uma pressão constante sobre a União para a obtenção de uma taxa de câmbio favorável às suas exportações.

A formação constitucional republicana do federalismo brasileiro veio confirmar a liderança informal que as províncias exerciam²⁵, sobretudo aquelas mais próximas do Rio de Janeiro (sede do poder central), através da consolidação do poder das oligarquias locais na República Velha. Havia tanto no caso dos impostos de exportação quanto no caso da política cambial uma coincidência de interesses entre os governos estaduais: tanto o sudeste exportador de café (Rio de Janeiro e São Paulo), quanto o sul exportador de carne proveniente da pecuária, o nordeste exportador de algodão e a Amazônia exportadora de borracha tinham os mesmos interesses com relação à política cambial. Esses interesses, entretanto, não eram suficientemente fortes para fazer com que os estados cooperassem em outros setores. A cobrança de impostos sobre as exportações só pode ser explicada porque cada estado representava praticamente uma unidade econômica autônoma.

Embora seja possível ver a ênfase do sistema tributário, antes e depois da República, no setor externo, sobre a propriedade e sobre a produção, na análise da separação das fontes tributárias feita pela constituição de 1891, é interessante notar a ausência de impostos sobre a renda e o consumo. Isso ocorre porque o fumo era o único produto que tinha imposto nacional sobre o consumo em 1892.

²³ Os impostos de exportação cobrados pelos governos estaduais incidiam não somente sobre exportações para outros países, mas também sobre as vendas para outros estados da federação.

²⁴ Embora a inicialmente o estado de São Paulo tenha tomado a frente na defesa da taxa de câmbio em virtude da força dos cafeicultores paulistas, a deterioração das receitas do café no mercado mundial levou o governo central a assumir a política cambial para si.

²⁵ Oliveira (1995) p.78-79. O autor é um dos que questiona a tese de que o sistema imperial era fortemente centralizado. O principal argumento de Oliveira, para se contrapor ao que defende a maioria dos historiadores brasileiros, reside no monopólio da coerção exercido, em sua maior parte, pelos governos locais. Isso se dava principalmente pela delegação de poderes de polícia a indivíduos privados durante o período imperial.

Embora, aos poucos, outros produtos tenham sido incorporados, apenas em 1922 foi criado o imposto de vendas mercantis, posteriormente chamado de imposto de vendas e consignações, que passou a ser atribuição dos estados e incidia sobre o consumo de bens. Pelo lado da renda, também havia anteriormente impostos específicos sobre os dividendos distribuídos por sociedades anônimas e sobre salários pagos pelo setor público. Apesar da incorporação gradual da tributação de outras formas de renda, apenas em 1924 foi instituído um imposto de renda geral²⁶, cuja participação na receita total da União foi de apenas 1,5% em seu primeiro ano, indo alcançar o patamar dos 10% somente em 1940 (10,2%)²⁷.

Tabela 1 - Desempenho da Arrecadação do Setor Público (1889-1909)

Anos	Participação do Imposto de Renda na Receita Total (%)	Participação do Imposto de Consumo na Receita Total (%)	Participação do Imposto de Importação na Receita Total (%)	Outras Receitas do Setor Público (em % do PIB)
1889	-	-	55,6	44,4
1890	-	-	51,7	48,3
1891	-	-	46,7	53,3
1892	-	-	48,9	51,1
1893	-	-	51,0	49,0
1894	-	-	51,4	48,6
1895	-	-	63,3	36,7
1896	-	0,5	76,1	23,4
1897	-	0,7	74,6	24,7
1898	-	4,0	68,0	28,0
1899	-	7,9	62,4	29,7
1900	-	11,9	53,6	34,5
1901	-	10,4	53,2	36,4
1902	-	9,9	54,0	36,1
1903	-	8,5	45,6	54,1
1904	-	8,0	44,7	52,7
1905	-	8,8	55,9	35,3
1906	-	10,1	57,6	32,3
1907	-	8,9	53,6	37,5
1908	-	10,1	53,7	36,2
1909	-	10,2	51,8	38,0

Fonte: Abreu (1990), p. 391, 396, 397, 401 e 402.

A necessidade de alteração do perfil tributário na República Velha foi explicitada com o início da Primeira Guerra Mundial e a conseqüente redução dos fluxos de

²⁶ Varsano (1996) p. 2.

²⁷ Abreu (1990) p. 396 e 401.

comércio exterior. O imposto de importação, que era a principal fonte de receita do governo central - correspondendo a 52,6% das receitas totais da União em 1913 – sofreu um declínio significativo após o início do conflito (caiu para 27,7% das receitas totais em 1918). Tornou-se evidente a urgência de uma modificação tributária, pois nessa época (1913) o imposto sobre o consumo interno representava apenas 10% das receitas da União. Os impostos sobre consumo interno e rendimentos (esses, apenas temporariamente) ganharam maior importância relativa tanto por causa do processo de substituição espontânea de importações (através do aumento da produção interna, devido à vertiginosa queda das importações por causa da guerra), quanto pela queda relativa das receitas com importações. Com isso, ao final do conflito, quando os impostos de importação voltaram a crescer em importância, eles jamais conseguiram alcançar o montante relativo anterior à Primeira Guerra Mundial, correspondendo em média a 35% das receitas totais da União na década de 1920 e início da década de 1930²⁸. Com relação às entidades subnacionais, 40% das receitas eram provenientes do imposto de exportação. O imposto sobre a transferência de propriedades tinha uma certa importância relativa para os estados, enquanto que para os municípios o imposto sobre indústrias e profissões era o mais importante, seguido do imposto predial.

Tabela 2 - Desempenho da Arrecadação do Setor Público (1910-1930)

Anos	Participação do imposto de renda na receita total (%)	Participação do imposto de consumo na receita total (%)	Participação do imposto de importação na receita total (%)	Participação de outras receitas do setor público na receita total (%)
1910	-	10,4	55,0	34,6
1911	-	10,6	38,6	50,8
1912	-	10,2	56,6	33,2
1913	-	10,0	52,6	37,4
1914	-	12,3	46,1	41,6
1915	-	16,8	37,7	45,5
1916	-	17,5	38,6	43,9
1917	-	21,9	29,5	48,6
1918	-	19,3	27,7	53,0
1919	-	21,1	34,0	44,9
1920	-	19,0	37,8	43,2
1921	-	17,3	35,8	46,9
1922	-	17,0	31,7	51,3
1923	-	20,5	37,2	42,3

²⁸

Abreu (1990) p. 397. Chegou a um patamar máximo de 42,4% em 1928, para depois declinar continuamente, até se estabilizar num nível abaixo de 10% a partir de 1949 (9,5%).

1924	1,5	19,4	36,9	43,1
1925	2,0	17,9	41,5	38,6
1926	2,2	22,1	35,1	40,6
1927	3,0	19,8	39,8	34,8
1928	3,1	19,9	42,4	34,6
1929	3,2	17,8	38,7	40,3
1930	3,7	21,0	37,3	38,0

Fonte: Abreu (1990), p. 391, 396, 397, 401, 402.

Esta estrutura de forte descentralização continuou por toda a República Velha até ruir com a Revolução de 1930. A Federação Oligárquica é implodida através do desmonte da estrutura que assegurava o controle, por parte dos estados, das principais políticas públicas. A partir de 1930 são lançados e cobrados impostos de caráter nacional. Os estados deixam de legislar sobre impostos de comércio exterior e interior (porém mantendo ainda a atribuição de arrecadá-los) e os bancos emissores estaduais deixam de existir²⁹. Essas mudanças introduzidas na década de 1930 foram incorporadas à seção da Constituição de 1934 que trata dos tributos. Os impostos internos sobre o produto passaram a ser mais relevante que os impostos sobre comércio exterior. A alteração mais significativa foi o fato de estados e municípios terem ganhado competência privativa para cobrar tributos. No caso dos estados, impostos de vendas e consignações em uma alíquota única de 10%, enquanto lhes era vedado a cobrança de impostos de exportações para vendas interestaduais. Com relação aos municípios, os impostos aos quais lhes cabia competência privativa, além de taxas por serviços públicos municipais, eram: impostos de licenças, impostos predial e territorial urbanos, impostos sobre diversões públicas e imposto cedular sobre a venda de imóveis rurais³⁰.

²⁹ Oliveira (1995) p.81.

³⁰ Varsano (1996) p. 3.

III.2. A evolução histórica da estrutura de federalismo fiscal no Brasil a partir da Era Vargas até o Golpe de Estado de 1964.

A Revolução de 1930 representou não só a destruição da República Velha, também conhecida como República Oligárquica, mas também foi um passo fundamental para criar o que hoje é reconhecido como a base do federalismo fiscal brasileiro: as transferências fiscais verticais (da União para os estados). Outra característica da Revolução de 1930, que vai até hoje marcar o federalismo fiscal brasileiro, é o início do movimento pendular de centralização e descentralização. Assim como a República Velha foi o período de máxima descentralização fiscal que o Brasil conheceu, a Revolução de 1930 veio efetivar a centralização fiscal. Este movimento pendular vai novamente trocar de lado através das constituições descentralizadoras de 1946 e 1988 e se voltar em direção à recentralização pelo golpe militar de 1964 e sua consequente constituição de 1967.

Assim como a partir de 1930 se dá o início do fortalecimento do poder central em detrimento do poder dos governos subnacionais no Brasil, é também nesse momento que pode ser registrado o início daquilo que melhor identifica a estrutura de um sistema de federalismo fiscal: as compensações fiscais inter-regionais. Embora tímida esta prática de compensações de receitas fiscais por parte da União ocorreu devido às perdas de receitas dos estados em função da centralização da maioria dos impostos. A constituição de 1934 também introduziu a noção da repartição de receitas tributárias entre as diferentes esferas da estrutura federalista. Além dos impostos privativos de cada esfera anteriormente citados, novos impostos poderiam ser criados tanto por estados quanto pela União. Entretanto, a receita destes impostos a serem criados pelos estados teria que ser repartida com a União (30%) e com os municípios onde a arrecadação se originava (20%). Além disso, o estado era obrigado a repassar aos municípios 50% das receitas arrecadadas com o imposto sobre indústrias e profissões.

Assim como ocorreu com a irrupção da Primeira Guerra Mundial, a crise econômica mundial da década de 1930, desencadeada pela quebra da bolsa de

valores de Nova Iorque em 1929, teve como impacto na economia brasileira a repentina interrupção do fluxo de capitais, das importações de máquinas e equipamentos e de produtos industrializados, inviabilizando assim o ciclo financeiro de uma economia primário-exportadora. O conseqüente movimento de industrialização que se seguiu à Crise de 1930 teve no cenário do federalismo brasileiro o desenvolvimento de um processo espontâneo de industrialização no estados economicamente mais desenvolvidos. A forma com a qual o recém-empossado Governo Vargas passou a lidar com esse problema foi descrito por Celso Furtado como política keynesiana “*avant la lettre*”³¹. A compra e conseqüente queima dos estoques de café por parte do governo federal, ao mesmo tempo em que garantia a continuidade do fluxo interno da renda da estrutura cafeeira, tomava para si o fardo da responsabilidade pela proteção das economias estaduais frente à crise internacional e impunha uma mudança do centro de gravidade do federalismo fiscal brasileiro em direção ao poder central.

O golpe do Estado Novo em 10 de novembro de 1937, apesar de representar uma forte centralização do poder político nas mãos do anteriormente presidente constitucional e então ditador Getúlio Vargas, não gerou grandes modificações no sistema tributário estabelecido pela constituição de 1934. A Constituição de 1937, que veio legitimar o novo governo, procurou aumentar o grau de controle central das receitas tributárias através das seguintes modificações pontuais: perda da competência privativa, por parte dos estados, da tributação do consumo de combustíveis de motor a explosão e por parte dos municípios, da tributação da renda das propriedades rurais. A constituição de 1937 também aboliu a transferência das receitas dos estados para a União e para os municípios³². As duas leis constitucionais n° 3 e 4 de 1940 impediram os estados de lançarem qualquer legislação sobre a tributação de carvão mineral, combustíveis e lubrificantes líquidos, além de atribuir sob competência exclusiva da União a arrecadação de um imposto único sobre produção, comércio, distribuição, consumo, importação e exportação de carvão mineral, combustíveis e lubrificantes líquidos.

³¹ Oliveira (1995) p. 82.

³² Varsano (1996) p. 4. Foi abolido o que o autor chama de competência residual: a participação por parte da União e municípios nas receitas dos governos estaduais, quando estes governos criam um novo imposto.

Com o final da II Guerra Mundial e a vitória das democracias sobre os regimes autoritários, a contradição do governo autoritário de Vargas ter lutado ao lado das democracias é explicitada pelas críticas dos oficiais brasileiros que lutaram junto ao 5º exército americano na Itália e as pressões para a abolição desse regime são irresistíveis³³. A deposição de Vargas em 29 de outubro de 1945 e sua conseqüente substituição pelo presidente Dutra, eleito em 3 de dezembro, trazem um regime democrático de volta à República brasileira, o que exige a formulação de uma estrutura de leis democráticas. Uma nova constituição é promulgada em 18 de setembro de 1946.

Tabela 3 - Desempenho da Arrecadação do Setor Público (1931-1947)

Anos	Participação do imposto de renda na receita total (%)	Participação do imposto de consumo na receita total (%)	Participação do imposto de importação na receita total (%)	Participação de outras receitas do setor público na receita total (%)
1931	5,3	21,5	43,5	29,7
1932	5,4	22,2	30,1	42,3
1933	5,9	21,4	36,4	36,3
1934	6,1	20,3	33,2	40,4
1935	6,1	20,5	35,8	37,6
1936	6,4	19,4	32,4	41,8
1937	6,7	19,3	33,9	40,1
1938	7,4	22,0	27,1	43,5
1939	8,5	27,1	27,2	37,2
1940	10,2	26,1	24,2	39,5
1941	13,3	29,3	26,2	31,2
1942	22,6	28,6	15,4	33,4
1943	27,5	28,5	11,0	33,0
1944	27,7	26,4	12,3	33,6
1945	26,5	32,0	11,6	29,9
1946	23,8	34,7	12,1	29,4
1947	28,2	32,2	13,5	26,1

Fonte: Abreu (1990), p. 401, 402, 406 e 407.

O caráter descentralizador do espírito da Constituição de 1946 fica claro pela intenção de aumentar os recursos dos municípios. É criado o imposto sobre selos municipais e há a transferência do imposto sobre indústrias e profissões (antes arrecadado pelos estados e repartido com os municípios) integralmente aos municípios. Os municípios (exceto as capitais) também passam a receber a parcela de 10% do Imposto de Renda arrecadado pelo governo federal dentro da sua

³³

Skidmore (1982) p. 72.

circunscrição. A partir de 1948, 12% das receitas do imposto único sobre combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e mineral, arrecadado exclusivamente pela União desde 1940, passam a ser transferidas aos municípios onde o imposto foi gerado. Através de diferentes formas a constituição de 1946 procurou enfatizar a importância da arrecadação de impostos ser devolvida aos municípios que tinham atividades geradoras de impostos³⁴.

Tabela 4 - Desempenho da Arrecadação do Setor Público (1948-1964)

Anos	Participação do imposto de renda na receita total (%)	Participação do imposto de consumo na receita total (%)	Participação do imposto de importação na receita total (%)	Participação de outras receitas do setor público na receita total (%)
1948	26,7	30,9	10,5	31,9
1949	26,7	31,5	9,5	32,3
1950	28,8	33,1	8,7	29,4
1951	29,5	30,0	10,2	30,3
1952	32,5	29,7	8,4	29,4
1953	31,4	29,1	3,7	35,8
1954	33,0	31,2	4,9	30,9
1955	34,6	31,3	4,0	30,1
1956	33,1	31,0	2,7	33,2
1957	31,5	35,5	3,2	29,8
1958	27,0	33,5	11,0	28,5
1959	29,4	34,1	12,1	24,4
1960	26,7	35,8	9,5	28,0
1961	26,4	38,6	11,3	23,7
1962	22,6	39,9	11,4	26,1
1963	25,5	42,8	9,1	22,6
1964	24,0	43,8	6,2	26

Fonte: Abreu (1990), p. 401, 402, 406 e 407.

A descentralização das receitas imposta pela Constituição de 1946 afeta os estados de forma dúbia. Por um lado, há perda da receita correspondente ao imposto de indústria e profissões, transferido integralmente aos municípios. Além disso, a Constituição de 1946 fixa a alíquota estadual do imposto de exportação em 5%. Por outro lado, os estados passaram a receber uma parcela de 48% do imposto único de combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e mineral arrecadado pela

³⁴

Os municípios que não eram capitais de estado passaram a se beneficiar de um novo mecanismo de transferência criado pela constituição de 1946: Quando a receita de impostos de um município era menor que as receitas do fisco estadual (excetuando-se o imposto de exportação) na área geográfica deste município, o fisco estadual teria a obrigação de repassar ao município 30% do excesso de arrecadação.

União dentro de sua circunscrição. A Constituição de 1946 também traz de volta a competência residual: a cada novo imposto a ser criado pelos estados, 40% e 20% das receitas serão destinadas respectivamente aos municípios e à União. Em 1946 a esta preocupação com compensações fiscais, se junta a idéia de utilizar as transferências fiscais com objetivos redistributivos. Na Constituição daquele ano foi criado um fundo constitucional para que parte da renda dos impostos federais fosse distribuído para as regiões mais pobres do país: o Norte e o Nordeste.

É interessante notar que todas essas transferências criadas e regulamentadas pela constituição de 1946, ao mesmo tempo em que procuravam desencadear um processo maior de descentralização, também visavam limitar a aplicação dessas receitas por parte da estados e municípios, através da vinculação a determinadas despesas. Com isso, o processo de descentralização propiciado pela Constituição de 1946 é feito com uma certa desconfiança das possibilidades dos poderes locais em alocar os recursos da forma mais eficiente³⁵.

A nova mudança da estrutura federativa brasileira é reforçada por uma série de iniciativas de criação, sistematização e ampliação da influência do poder central através de iniciativas como as novas regras de comércio exterior, modificações no Banco do Brasil, medidas de ampliação da circulação nacional de mercadorias, a criação dos Institutos Nacionais do Café³⁶, Açúcar e Sal, a criação nos anos 40 e 50 de empresas estatais como a Companhia Nacional de Volta Redonda (aço), Companhia Vale do Rio Doce (minério), Companhia Nacional de Álcalis (minério), Petrobras (petróleo), a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a nacionalização da navegação de cabotagem. Todas essas iniciativas relacionadas à Era Vargas sejam no período ditatorial (1937-1945), sejam nos períodos constitucionais (1930-1937 e 1950-1954) vieram a ser reforçadas pelo Plano de Metas do governo Kubitshek como forma de fortalecer o

³⁵ Varsano (1996) p. 6. As transferências provenientes do imposto único sobre combustíveis deveria ser aplicada exclusivamente no desenvolvimento do sistema de transporte ou relacionadas à indústria do petróleo. Já metade dos recursos provenientes das transferências do Imposto de Renda deveria ter como destino melhorias na estrutura rural dos municípios.

³⁶ Abreu (1990) p. 78. As políticas de valorização do café pelo Instituto do Café de São Paulo, criado na década de 1920, foram sendo gradualmente sendo substituídas, após a ascensão de Vargas ao poder em 1930, por órgãos federais como o Conselho Nacional do Café e o Departamento Nacional do Café. O Conselho Nacional do Café foi fundado em maio de 1931 e assumiu a política de valorização do café até então desempenhadas pelo Instituto do Café de São Paulo. Baer (1996) p. 51.

governo central em detrimento dos governos subnacionais e tiveram em comum o fato de se localizarem espacialmente nos estados econômica e politicamente mais influentes (na região sudeste, sobretudo em São Paulo), aprofundando o fosso que os divide dos estados mais pobres.

O processo de centralização iniciado nos anos 1930 foi, portanto, baseado na supremacia econômica dos estados do Centro-Sul. Esta supremacia era fundamentada na agricultura de exportação desses estados, mas cuja lógica econômica foi gradativamente substituída pela indústria nascente.

Se a agricultura nordestina, como fonte de fortalecimento político e econômico para seus estados, não tinha condições de competir com a agricultura do sul e sudeste, o processo de industrialização desencadeado no início espontaneamente, e posteriormente através do dirigismo estatal, propiciou um processo de concentração centrífuga do espaço federativo³⁷.

As consequências da concentração espacial da atividade econômica dentro da estrutura federalista em um momento de fortalecimento do movimento de centralização fiscal trouxeram um ciclo vicioso de subordinação entre o poder central e os estados mais fracos. Como os estados mais fortes geram mais atividade econômica e emprego, eles têm a sua disposição mais recursos próprios que os estados mais fracos. Os fluxos migratórios do Nordeste e de Minas Gerais em direção a São Paulo, incentivados pela industrialização, extraíram também capital humano dos estados menos desenvolvidos. O processo de centralização desencadeado pela Revolução de 1930 e reforçado na Era Vargas encontra assim um forte aliado na formação de um complexo agroindustrial concentrado espacialmente no Centro-Sul.

As tentativas de abordar o problema do desequilíbrio federativo foram pontuais: a criação de um fundo constitucional para as regiões Norte e Nordeste pela constituição de 1946 e a formação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959. A importância da SUDENE para o federalismo

³⁷ Oliveira (1995) p.83. O autor utiliza a expressão *processo centrífugo de concentração da federação* para designar a formação de um centro econômico no seio da federação, em relação ao qual está atrelado todo o sistema econômico dos estados que são relegados à periferia.

fiscal brasileiro foi um reconhecimento da incapacidade dos estados mais pobres de exercitar suas demandas frente a um poder central cada vez mais fortalecido. A SUDENE visava uma integração produtiva entre o Nordeste e o Centro-Sul assim como o fortalecimento da circulação nacional de mercadorias iniciada na década de 1930. O modo de financiamento desses objetivos seria o mecanismo de transferências de capitais do Sudeste para o Nordeste através de incentivos fiscais monitorados pela SUDENE.

Algumas modificações constitucionais na década de 1960 foram feitas para tentar combater, ainda que timidamente, as conseqüências das disparidades entre as receitas das esferas subnacionais de diferentes regiões do país, com ênfase nos municípios. A emenda constitucional nº 5 de 21 de novembro de 1961 transferiu aos municípios 10% da arrecadação do imposto sobre consumo e aumentou de 10% para 15% a parcela do Imposto de Renda a ser repassada da União para os municípios. Os impostos sobre a transmissão de propriedades *inter vivos* e sobre a propriedade territorial rural passaram da órbita estadual para a órbita municipal. A emenda constitucional nº 10 de 9 de novembro de 1964, já sob o regime militar, transfere a arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural para a União, porém com o repasse integral das receitas para os municípios.

Os desejos tanto dos legisladores da Constituição de 1946 quanto daqueles que formularam Emendas Constitucionais visando reforçar as finanças municipais na década de 1960, nem sempre foram recompensadas pelas conseqüências práticas das suas intenções. Como não havia fiscalização nem punições, boa partes dos estados não transferiam os 30% de excesso de arrecadação a que os municípios teriam direito. Com uma taxa de inflação que tendo partido de 3,4% ao ano em 1948, chegara a 39,2% em 1959 (ver tabela 4), qualquer transferência de receitas que demorasse um ano para ser feita (como era o caso das transferências do Imposto de Renda para os municípios) sofreria uma queda expressiva em seu valor real³⁸. Como as parcelas do Imposto de Renda eram transferidas igualmente para os municípios, houve uma explosão no número dos municípios (de um total de 1.669 municípios em 1945 para 3.924 em 1966). Isso propiciou a existência de

³⁸ Varsano (1996) p. 6. As transferências do Imposto de Renda, que eram calculadas com base no ano anterior e distribuídas no ano seguinte, começaram a ser feitas em 1948.

muitos municípios sem uma base arrecadatória própria, com extrema dependência de transferência de receitas de outras esferas da federação. Além disso, as receitas provenientes do Imposto Predial e Territorial Urbano (exclusivo dos municípios) caíram de 33% para 20% da arrecadação tributária municipal total entre 1960 e 1966. Isso se deveu à aceleração da inflação e à ausência de reavaliação periódica dos imóveis.

Tabela 5 – Taxas de Inflação (1931-1964)

Anos	Taxa de Inflação (%)
1931	- 3,7
1932	0,4
1933	- 0,9
1934	7,7
1935	5,6
1936	14,7
1937	7,6
1938	4,3
1939	2,6
1940	3,0
1941	10,7
1942	11,4
1943	10,2
1944	12,9
1945	16,7
1946	16,5
1947	21,9
1948	3,4
1949	4,3
1950	9,4
1951	12,1
1952	17,3
1953	14,3
1954	22,6
1955	23,0
1956	21,0
1957	16,1
1958	14,8
1959	39,2
1960	29,5
1961	33,2
1962	49,4
1963	72,8
1964	91,8

Fonte: Abreu (1990), p. 401 e 406.

O legado das modificações tributárias da Constituição de 1946 pode ser visto em comparação com a situação fiscal do país até 1966, às vésperas da outorgação da constituição autoritária de 1967. Continuando uma tendência que tinha sido iniciada na década de 1930, de aumento da importância dos impostos de consumo

interno sobre as demais fontes de arrecadação, o imposto sobre consumo corresponde a 36,9% das receitas do setor público, o imposto sobre vendas e consignações representava 90% das receitas estaduais e o imposto de indústrias e profissões provém aos municípios 45% de suas receitas tributárias. Somados, esses impostos correspondem a 65% das receitas tributárias totais do país.

Entretanto, as despesas no período crescem de forma muito mais efetiva, elevando as despesas do Tesouro Nacional de 8% do PIB no final da década de 1940 para 11% do PIB em 1957 e posteriormente a 13% do PIB no início de 1960. Esse aumento repentino das despesas não encontra contrapartida pelo lado das receitas e com isso, gera um significativo déficit de 4% do PIB em 1962 e 1963, imprimindo uma grande pressão sobre a estrutura fiscal do país. Incapaz de responder com um aumento das receitas e sem instituições que propiciasse o endividamento público como forma de financiamento, a alternativa encontrada foi o imposto inflacionário (senhoriagem). Em decorrência disso as taxas anuais de inflação passam de 12% em 1950 para 29% em 1960 e 37% em 1961, 52% em 1962 e 74% em 1963.

Entretanto, as críticas mais freqüentes dos especialistas, com relação ao sistema tributário vigente, dizia respeito à excessiva carga tributária incidente sobre o setor produtivo, em função tanto do recorrente aumento do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) quanto ao caráter cumulativo do imposto de consumo³⁹. As principais sugestões para a reforma do sistema tributário se baseavam nos seguintes pontos:

- Buscar o aumento de receitas com o objetivo de reduzir o déficit fiscal do governo.
- Aumentar a eficiência da coleta de impostos.
- Eliminar os obstáculos à capitalização das empresas e instituir instrumentos mais eficientes para o aumento do investimento.

³⁹ Varsano (1996) p. 8.

- Simplificar e racionalizar os impostos federais sobre o consumo, eliminando as distorções, principalmente o “efeito cascata”⁴⁰, que punem a produção ao invés de tributar o consumo.
- Rever a distribuição de receitas entre as diferentes esferas da federação, com o objetivo de harmonizar e simplificar o sistema de impostos com a unificação, substituição e eliminação de diversos tributos. Conseqüentemente, modificar a competência para tributar entre as três esferas do governo.

No momento em que o sistema federativo estava começando a ser repensado, com o uso de instrumentos financeiros sofisticados para amainar as tensões no seio da federação, a deterioração do ambiente político cessa as discussões sobre o desequilíbrio federativo. O Golpe militar de março de 1964 desencadeia um processo de centralização mais extremado que o processo decorrente do golpe do Estado Novo de Vargas em 1937.

⁴⁰ Oliveira (1995) p.85. O chamado “efeito cascata”, presente no sistema tributário brasileiro desde a constituição de 1946, tinha a característica de encarecer a produção ao cobrar imposto em cada fase da cadeia produtiva e não apenas no seu produto final.

III.3. A evolução histórica da estrutura de federalismo fiscal no Brasil do Golpe de Estado de 1964 até a Constituição de 1988.

Como o novo governo que se seguiu ao Golpe militar de 31 de março de 1964 extraia a maior parte de sua sustentação política da classe média e dos empresários, o consenso criado entre tecnocratas e industriais propiciou uma reforma fiscal que era anteriormente bloqueada por outros setores da sociedade. Os principais pontos da reforma foram:

- Reorganização da burocracia fazendária federal.
- Revisões e simplificações do Imposto de Renda (IR), que resultaram em um imediato e significativo aumento da arrecadação.
- Modificação e aumento da arrecadação do imposto sobre consumo, com a criação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Diferentemente das modificações anteriores, que buscavam apenas um aumento imediato das receitas, a reforma fiscal promovida pelo regime militar procurou aprimorar a estrutura tributária ao eliminar os impostos cumulativos, acabando com o “efeito cascata” do sistema tributário, através da criação de um imposto de valor agregado (IPI). Além disso, o arcabouço instrumental da reforma fiscal da década de 1960 foi elaborado para a construção de uma estrutura tributária como instrumento de política pública, baseada na promoção do crescimento econômico.

Apesar de ter como objetivo a racionalização do sistema tributário e a sustentabilidade no longo prazo, os resultados dessas modificações foram imediatos: a receita do Tesouro Nacional alcançou 12% do PIB em 1965, tendo sido de apenas 8,6% do PIB em 1962.

Com relação ao aspecto federalista, a reforma fiscal centralizou todos os impostos com exceção do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), que continuou sendo recolhido pelos estados, e do Imposto Sobre Serviços (ISS), arrecadado pelos municípios. Entretanto, as alíquotas desses impostos eram atribuídas exclusiva e unilateralmente pelo poder central, para impedir que as unidades

subnacionais utilizassem esses impostos como instrumento de políticas públicas⁴¹. Parte da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) era repassada a estados e municípios seguindo critérios técnico-demográficos, através dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), obrigando essas unidades da federação a aplicar as receitas de forma pré-determinada pelo poder central. Fica claro que, com o objetivo de racionalizar a estrutura fiscal e promover o crescimento econômico acelerado, a equidade acabou sendo prejudicada, tanto do ponto de vista social quanto sob a ótica das disparidades regionais. Como seria de se esperar de um regime autoritário, a tomada de decisões foi fortemente centralizada pelo governo federal e a sinalização de investimentos para o setor privado ocorria por meio de incentivos fiscais⁴².

Embora estes aspectos da nova estrutura tributária pareçam não se diferenciar muito das estruturas antecedentes, o governo federal se destacou no seu papel centralizador ao vincular receitas com despesas dos governos subnacionais. Isso ocorria tanto com as receitas próprias destas unidades da federação quanto com as receitas provenientes de transferências do governo central. Isso impediu que estas instâncias da administração pública se aproveitassem daquilo que a teoria do federalismo fiscal considera o fator mais importante para a descentralização fiscal: o maior conhecimento das particularidades e dos gostos locais por parte dos administradores locais.

Embora a indexação tenha sido originalmente criada através da lei nº 3.470 de 1958 e reforçada pela lei nº 4.242 de 1963, com a fixação anual dos coeficientes de correção, a reforma fiscal de 1964 passou a aplicar a “correção monetária” às depreciações e à manutenção do capital de giro das empresas. Devido às altas taxas de inflação, a instituição formal da indexação na economia brasileira foi um

⁴¹ Varsano (1996) p.10. Os impostos que melhor se adequavam a esse perfil, como os impostos sobre comércio exterior e sobre operações financeiras, ficaram sob exclusiva responsabilidade do governo central.

⁴² Embora o governo militar procurasse freqüentemente afirmar a sua crença no setor privado e nas características da economia de mercado, este dirigismo estatal, que vai ser aprofundado depois do Ato Institucional nº 5 em dezembro de 1968 e nos períodos posteriores do regime militar, tornou-se símbolo do forte processo de centralização desencadeado a partir do Golpe Militar de 1964.

instrumento que visou eliminar as “ilusões de rentabilidade⁴³”. No início a correção monetária visava habituar os agentes econômicos a analisar os valores dos ativos em termos reais. A lei nº 4.728 de 1965 estendeu a aplicação da correção monetária a contratos de longo prazo (papéis, empréstimos e depósitos com prazo mínimo de um ano).

Tabela 6 - Desempenho da Arrecadação do Setor Público (1964-1987)

Anos	Participação do imposto de renda na receita total (%)	Participação do imposto de consumo na receita total (%)	Participação do imposto de importação na receita total (%)	Participação de outras receitas do setor público na receita total (%)
1964	24,0	43,8	6,2	26
1965	28,5	36,4	5,8	29,3
1966	22,3	36,9	6,9	33,9
1967	21,0	38,5	5,0	35,5
1968	18,4	43,1	6,9	31,6
1969	19,1	34,3	5,5	41,1
1970	16,4	28,5	4,5	50,6
1971	24,0	42,2	6,7	27,1
1972	25,3	37,8	6,7	30,2
1973	24,3	37,7	7,2	30,8
1974	25,6	36,9	9,0	28,5
1975	26,2	35,2	9,6	29
1976	24,0	29,6	8,7	37,7
1977	28,1	27,5	6,8	37,6
1978	25,8	27,1	6,4	40,7
1979	31,2	25,3	6,6	36,9
1980	26,0	22,1	7,1	44,8
1981	28,7	22,3	5,9	43,1
1982	30,5	22,3	4,9	42,3
1983	34,3	19,5	4,2	42,0
1984	40,5	13,3	3,9	42,3
1985	43,1	17,8	3,9	35,2
1986	37,4	19,1	4,0	39,5
1987	29,5	20,0	3,3	47,2

Fonte: Abreu (1990), p. 406, 407, 411 e 412.

A criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) procurava introduzir a indexação no sistema fiscal brasileiro⁴⁴. As ORTNs eram emitidas com prazo igual ou superior a um ano e periodicidade mínima de 3 meses.

⁴³ Campos (1994), p. 642.

⁴⁴

A reforma tributária da década de 1960 foi um ponto de inflexão do sistema fiscal brasileiro, não apenas em função de sua simplificação e harmonização, ou de seu caráter extremamente centralizador. O novo sistema tributário fez com que as receitas fiscais no final da década de 1960 e por quase toda a década de 1970 chegassem a 25% do PIB. Deste total, a União arrecadava 75% e após as transferências intergovernamentais, ainda ficava com aproximadamente 66% de todas as receitas. Isso tudo ocorria apesar do uso bastante liberal dos incentivos fiscais como forma de direcionar os investimentos privados.

Outro aspecto importante que os governos militares procuraram enfatizar foi a transformação da SUDENE em uma autarquia, que passou simplesmente a ratificar os planos de investimento em estados da região nordeste através de incentivos fiscais, sem que estes investimentos tivessem vínculo com a sua estratégia de integração produtiva inicial. Estes investimentos apenas evidenciaram um aumento da mobilidade das indústrias por todo o território nacional em busca de incentivos fiscais. Isso ocorreu sem uma correspondência no processo de aprofundamento do desenvolvimento econômico das regiões mais pobres e acabou por ter como consequência a “guerra fiscal”.

Entretanto, no final da década de 1960 o governo passou a ser comandado por uma ala dos militares que não tinha tanta identificação com o setor privado quanto no período anterior (1964-1967). Isso era explicitado pelo incômodo que certos setores do governo sentiam com o uso indiscriminado dos incentivos fiscais e com a forma que isso afetava a arrecadação. Este sentimento propiciou a criação da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS)⁴⁵ para as entidades

⁴⁵ Após a consolidação dessa reforma, as transferências intergovernamentais sofrem novas alterações pelo Ato Complementar nº 40 em 1968. Houve uma redução de 10% para 5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) a ser repassado aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Para reforçar ainda mais a interferência do poder central sobre o destino da arrecadação fiscal, o governo criou o Fundo Especial (FE). Esse novo fundo passou a recolher 2% da arrecadação do IR e do IPI e a sua distribuição e utilização era feita unilateralmente pelo governo central. O Ato Complementar também obrigou estados e municípios a seguir uma série de regras, sobretudo no que diz respeito à alocação dos recursos, para se habilitarem a receber suas parcelas desses fundos.

Os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) são tributos cobrados de pessoas jurídicas do Setor privado com fins lucrativos e público, respectivamente. Essas entidades são obrigadas a contribuir com uma alíquota variável (de 0,65% a 1,65%) sobre o total das receitas, com exceção das microempresas e empresas de pequeno

privadas e PASEP para as empresas públicas. Com o objetivo de aumentar a arrecadação ao mesmo tempo em que podava o alcance dos incentivos fiscais, o PIS apresentava a terrível característica de ser cumulativo, eliminando assim uma das mais importantes conquistas da reforma tributária da década de 1960.

A reforma que criou o PIS também criou o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e do Nordeste (Proterra). Essa reforma, que visava diminuir a relevância dos incentivos fiscais, redirecionava para esses programas (PIN e Proterra) parcela do valor dos incentivos fiscais concedidos, reduzindo praticamente à metade o valor dos incentivos concedidos através do IRPJ⁴⁶.

Durante o período do “Milagre Econômico Brasileiro” (1968-1973), a arrecadação continuou crescendo e mascarando as eventuais inconsistências do sistema tributário. Entretanto, com o fim desse período, as incongruências do sistema de incentivos fiscais e a capacidade desse sistema de aumentar o grau de desigualdade do sistema tributário tornaram o seu uso cada vez menor por parte do governo. Além disso, as pressões para que houvesse um aumento das transferências intergovernamentais levaram ao fim do maior período de centralização fiscal da história republicana. Em 1974 a legislação do IR é modificada para combater a regressividade da tributação e em 1975 através da Emenda Constitucional nº 5 as alíquotas das transferências da arrecadação com o IR e o IPI para o FPE e o FPM foram elevadas.

Em dezembro de 1974 foi criado o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) através da lei nº 1.376. A criação desse fundo visava acelerar o processo de desenvolvimento da Região Nordeste, com o objetivo de diminuir as disparidades entre os níveis de renda, propiciar benefícios sociais e aumentar a qualidade de vida da região em comparação com as regiões Sul e Sudeste. Os recursos do Finor são provenientes das deduções de parcelas do Imposto de Renda devido por

porte. Para entidades sem fins lucrativos, é cobrada uma alíquota de 1,0% sobre a folha de pagamentos.

⁴⁶ Varsano (1996) p. 11. O PIN e o Proterra eram programas com receitas vinculadas que, porém, estavam inseridos na legislação de incentivos fiscais. Isso era feito para que os recursos escapassem da distribuição obrigatória aos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM).

peças jurídicas estabelecidas em todo o país; subscrições do governo central; retornos e resultados das aplicações além de outros recursos previstos em lei. Os recursos do Finor são administrados pelo Banco do Nordeste, de acordo com as determinações da Sudene.

Tabela 7 – Participação da Arrecadação Própria de Impostos nas Receitas do Governo Central, Estados e Municípios – Antes das Transferências (1960, 1965, 1970-1984)

Anos	Receita total (em % do PIB)	Arrecadação do governo central - total	Arrecadação do governo central – imposto ⁴⁷	Arrecadação do governo central – contribuição social ⁴⁸	Arrecadação dos estados	Arrecadação dos municípios
1960	17,4	64,0	64,0	-	31,3	4,7
1965	19,0	63,6	63,6	-	30,8	5,6
1970	26,0	66,7	66,7	-	30,6	2,7
1971	25,3	68,7	67,9	0,8	28,6	2,7
1972	26,0	69,7	67,6	2,1	27,7	2,6
1973	25,0	71,1	68,0	3,1	26,3	2,5
1974	25,1	72,3	68,5	3,8	25,4	2,3
1975	25,2	73,7	69,4	4,3	23,5	2,8
1976	25,1	75,4	70,7	4,7	21,6	3,0
1977	25,6	76,0	71,1	4,9	21,1	2,9
1978	25,7	75,1	70,1	5,0	22,2	2,8
1979	24,7	74,8	70,1	4,7	21,8	3,4
1980	24,5	74,7	70,5	4,2	21,6	3,7
1981	25,3	75,4	71,2	4,2	21,3	3,3
1982	26,3	75,9	71,1	4,8	21,4	2,7
1983	27,0	76,5	70,7	5,8	20,6	2,8
1984	24,3	73,6	67,9	5,7	23,7	2,7

Fonte: Afonso & Rezende (2002), p.42.

No último dos governos do período militar (Governo Figueiredo, 1979-1985) as modificações tributárias já não têm mais a intenção de promover grandes políticas públicas. Elas apresentam, porém, um caráter meramente defensivo com relação à manutenção do nível de arrecadação e da participação do governo central nas receitas totais da federação: em torno de 25% do PIB. É por isso que a Emenda Constitucional nº 17 de 1980, que a exemplo da Emenda nº 5 aumenta novamente a alíquota das transferências a estados e municípios, não surte o efeito esperado. O percentual de transferências ao FPE e ao FPM chegou a apenas 10,5% em 1983

⁴⁷ Receitas tributárias: IR, IPI, ICMS, ISS, IPVA, IPTU, e outros impostos.

⁴⁸ IOF, CSLL, FGTS e outras contribuições sociais.

porque, a cada aumento dessas alíquotas, o governo central recorria a subterfúgios legais para considerar parcelas cada vez maiores de sua arrecadação como não-transferíveis. Em média as transferências intergovernamentais tributárias entre 1976 e 1983 foram de aproximadamente 9% das receitas tributárias da União.

No momento em que os militares se preparavam para devolver o poder aos civis, no auge de uma forte desaceleração econômica em toda a América Latina decorrente da crise da dívida externa e em meio à fuga de capitais, as demandas por maior descentralização começam a crescer enormemente. Foi em meio a esse cenário que a Emenda Constitucional nº 23 de 1983 elevou as transferências para o FPE a 12,5% e para o FPM a 13,5% em 1984 para 14% e 16% respectivamente, para os anos posteriores.

Tabela 8 – Receita Tributária à Disposição de Governo Central, Estados e Municípios – Após as Transferências (1960, 1965, 1970-1984)

Anos	Receita total (em % do PIB)	Receita à disposição do governo central – total	Receita à disposição do governo central – imposto ⁴⁹	Receita à disposição do governo central – contribuição social ⁵⁰	Receita à disposição dos estados	Receita à disposição dos municípios
1960	17,4	59,5	59,5	-	34,1	6,4
1965	19,0	54,8	54,8	-	35,1	10,1
1970	26,0	60,8	60,8	-	29,2	10,0
1971	25,3	62,8	62,0	0,8	27,6	9,9
1972	26,0	63,8	61,7	2,1	26,9	9,2
1973	25,0	64,5	61,4	3,1	26,3	9,2
1974	25,1	66,4	62,6	3,8	25,2	8,4
1975	25,2	68,0	63,7	4,3	23,3	8,7
1976	25,1	68,1	63,4	4,7	23,1	8,8
1977	25,6	69,1	64,2	4,9	22,3	8,6
1978	25,7	68,1	63,1	5,0	23,3	8,6
1979	24,7	68,0	63,3	4,7	22,7	9,3
1980	24,5	68,2	64,0	4,2	23,3	8,6
1981	25,3	68,4	64,2	4,2	22,3	9,3
1982	26,3	69,0	64,2	4,8	22,1	8,9
1983	27,0	69,8	64,0	5,8	21,3	8,9
1984	24,3	65,8	60,1	5,7	24,1	10,1

Fonte: Afonso & Rezende (2002), p.43.

⁴⁹ Receitas tributárias: IR, IPI, ICMS, ISS, IPVA, IPTU, e outros impostos.

⁵⁰ IOF, CSLL, FGTS e outras contribuições sociais.

A criação da contribuição para o Fundo de Financiamento Social (Finsocial) já no governo Sarney (1985-1990) segue o roteiro típico dos impostos criados na década de 1980, com o simples intuito aumentar a arrecadação do governo central, sem uma adequação própria ao sistema tributário vigente. A nova tributação tinha o nome de contribuição e não de imposto, para que não fosse dividido com unidades subnacionais; era cumulativo; não tinha vinculação, sua destinação de era feita de acordo com as necessidades do poder central; e era voltado ao combate da perda do poder de arrecadar da União na segunda metade da década de 1980.

A criação da contribuição para o Fundo de Financiamento Social (Finsocial) já no governo Sarney (1985-1990) segue o roteiro típico dos impostos criados na década de 1980, com o simples intuito aumentar a arrecadação do governo central, sem uma adequação própria ao sistema tributário vigente. A nova tributação tinha o nome de contribuição e não de imposto, para que não fosse dividido com unidades subnacionais; era cumulativo; não tinha vinculação, sua destinação de era feita de acordo com as necessidades do poder central; e era voltado ao combate da perda do poder de arrecadar da União na segunda metade da década de 1980.

Essa perda do poder de arrecadar por parte da União foi acompanhada de um aumento da capacidade de arrecadação por parte de estados e municípios. Esse fenômeno deve ser encarado como natural após duas décadas de forte concentração da arrecadação por parte da União. Entre 1983 e 1988 a União perdeu 10 pontos percentuais na participação da receita tributária disponível.

III.4. A evolução histórica da estrutura de federalismo fiscal no Brasil a partir da Constituição de 1988.

A modificação do sistema tributário pela Assembléia Nacional Constituinte instalada em 1987 foi de uma originalidade ímpar na história fiscal brasileira. Ao contrário das constituições anteriores, tanto as democráticas quanto as autoritárias, os autores dos artigos da constituição eram políticos e não técnicos. Por mais que uma vasta assessoria técnica estivesse à disposição dos constituintes, além da experiência prática de vários deputados, alguns dos quais com treinamento específico com assuntos fiscais e tributários, além de experiência administrativa no poder executivo, a motivação da reforma era eminentemente política. Outro aspecto era o ineditismo de se começar uma reforma tributária a partir do zero, pois não se baseava em nenhum documento preparado previamente, mas correu o risco de ignorar as características e defeitos do sistema tributário da época.

Se esse sistema tinha o mérito de ser claramente democrático e aberto a qualquer tipo de influência, sendo, portanto, apto a adotar as mais diversas variações possíveis de estruturas tributárias, por outro lado, o conhecimento sobre a situação fiscal da época acabou sendo negligenciado, pois foram utilizadas projeções extremamente otimistas a respeito da estrutura fiscal resultante da reforma tributária. A atitude displicente com relação às inconsistências do sistema tributário de então, frente à crise fiscal do Estado, condenou a nova estrutura a repetir os mesmos erros e ineficiências.

A forma descentralizada, em comissões especiais, com a qual a Assembléia Nacional Constituinte formulava a nova constituição contribuiu para que a discussão sobre o tamanho e as atribuições do Estado não ocorresse de forma coordenada. Cada comissão elaborava suas leis seguindo seu próprio ponto de vista que, posteriormente, seria agregado às leis das demais comissões, podendo então as leis e pontos de vista conflitantes. Isso impediu que a constituição elaborasse uma estrutura clara de federalismo fiscal ao país. Porém, a descentralização decorrente do processo constitucional era apenas a manifestação de um fenômeno que já ocorria desde 1983 e a resposta a 21 anos de forte centralização fiscal pelo regime militar, que chegou a quase eliminar a federação.

Tabela 9 – Participação da Arrecadação Própria de Impostos nas Receitas do Governo Central, Estados e Municípios – Antes das Transferências (1985-2000)

Anos	Receita total (em % do PIB)	Arrecadação do governo central – total	Arrecadação do governo central – imposto ⁵¹	Arrecadação do governo central – contribuição social ⁵²	Arrecadação dos estados	Arrecadação dos municípios
1985	24,1	72,7	66,8	5,9	24,9	2,4
1986	26,2	70,5	63,8	6,7	27,0	2,5
1987	23,8	72,3	66,1	6,2	25,2	2,5
1988	22,4	71,7	66,8	4,9	25,6	2,7
1989	24,1	67,5	59,4	8,1	29,9	2,7
1990	28,8	67,0	55,8	11,2	29,6	3,4
1991	25,2	63,4	52,0	11,4	31,2	5,4
1992	25,0	66,1	54,8	11,3	29,1	4,8
1993	25,8	68,6	55,4	13,2	26,6	4,7
1994	29,0	67,9	48,8	19,0	27,1	5,1
1995	29,4	66,0	51,5	14,5	28,6	5,4
1996	29,1	65,3	51,8	13,5	29,6	5,1
1997	29,6	66,2	50,8	15,4	28,8	5,0
1998	29,6	67,0	52,4	14,6	27,5	5,5
1999	31,7	68,1	50,0	18,1	26,9	5,0
2000	32,7	67,3	47,2	20,1	27,7	5,0

Fonte: Afonso & Rezende (2002), p.42.

Os principais pontos do novo sistema fiscal federal brasileiro após a constituição de 1988 podem ser resumidos através dos seguintes aspectos:

- Aumento do grau de autonomia fiscal de estados e municípios.
- Desconcentração dos recursos tributários disponíveis.
- Transferência de encargos da União para as unidades subnacionais.

A maior autonomia de estados e municípios foi reforçada pela criação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) em substituição ao antigo ICM para estados; eliminação do direito da União de conceder isenções de impostos estaduais e municipais; extinção do direito da União de impor restrições ou condições a estados e municípios para a transferência de recursos.

⁵¹ Receitas tributárias: IR, IPI, ICMS, ISS, IPVA, IPTU, e outros impostos.

⁵² IOF, CSLL, FGTS e outras contribuições sociais.

Tabela 10 – Receita Tributária à Disposição de Governo Central, Estados e Municípios – Após as Transferências (1985-2000)

Anos	Receita total (em % do PIB)	Receita à disposição do governo central - total	Receita à disposição do governo central – imposto ⁵³	Receita à disposição do governo central – contribuição social ⁵⁴	Receita à disposição dos estados	Receita à disposição dos municípios
1985	24,1	62,7	56,8	5,9	26,2	11,1
1986	26,2	60,9	54,2	6,7	27,0	12,1
1987	23,8	64,1	57,9	6,2	23,3	12,6
1988	22,4	60,1	55,2	4,9	26,6	13,3
1989	24,1	61,1	53,0	8,1	25,0	1,39
1990	28,8	58,9	47,7	11,2	27,6	13,5
1991	25,2	54,6	43,2	11,4	29,6	15,7
1992	25,0	56,9	45,6	11,3	28,1	14,9
1993	25,8	57,8	44,6	13,2	26,4	15,8
1994	29,0	59,3	40,3	19,0	25,1	15,6
1995	29,4	56,2	41,7	14,5	27,2	16,6
1996	29,1	56,0	42,5	13,5	27,6	16,3
1997	29,6	56,2	40,8	15,4	27,7	16,1
1998	29,6	56,2	41,6	14,6	26,6	17,2
1999	31,7	57,0	38,9	18,1	26,0	17,0
2000	32,7	56,7	36,6	20,1	26,4	16,9

Fonte: Afonso & Rezende (2002), p.43.

Os fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) foram criados pela constituição de 1988 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social dessas regiões. Esses fundos atuam através das instituições financeiras federais de caráter regional (Banco da Amazônia e Banco do Nordeste), com a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, seguindo as determinações dos planos regionais de desenvolvimento. Esses fundos são constituídos de 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e de 3% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). 60% do montante arrecadado com o IR e o IPI para esses fundos se destinam ao FNE, 20% ao FNO e 20% ao FCO.

⁵³ Receitas tributárias: IR, IPI, ICMS, ISS, IPVA, IPTU, e outros impostos.

⁵⁴ IOF, CSLL, FGTS e outras contribuições sociais.

Já os fundos de Participação de Estados (FPE) e Municípios (FPM), que têm como objetivo principal a redistribuição de renda entre as unidades da federação, concentram 44% da arrecadação do IR e do IPI. Os recursos do FPE se distribuem regionalmente da seguinte forma: 85% se destinam às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para as regiões Sul e Sudeste. Já os recursos do FPM são distribuídos de outra forma: 35,3% vão para a região Nordeste; 31,2% para o Sudeste; e 33,5% para as regiões Norte, Centro-Oeste e Sul.

As transferências intergovernamentais sofreram um impacto significativo em função do aumento das alíquotas de arrecadação do IR e do IPI a serem repassados a estados e municípios para 21,5% e 22,5%, respectivamente, a partir de 1993. As transferências de estados para municípios também cresceram, tanto pelo aumento da base de arrecadação do ICMS (principal fonte de arrecadação dos estados), quanto pela modificação das alíquotas dessas transferências, de 20% para 25% da arrecadação estadual própria, destinada aos municípios. O IPI passou a destinar 10% de sua arrecadação aos estados (que por sua vez tinham que repassar um quarto desse montante aos municípios) de acordo com a exportação de produtos manufaturados originados nesses estados. Programas de financiamento à atividade econômica nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são financiados pela transferência de 3% da arrecadação do IR e do IPI, após a extinção do FE (o Fundo Especial que era composto de 2% da arrecadação desses tributos).

Já os fundos de Participação de Estados (FPE) e Municípios (FPM), que têm como objetivo principal a redistribuição de renda entre as unidades da federação, concentram 44% da arrecadação do IR e do IPI. Os recursos do FPE se distribuem regionalmente da seguinte forma: 85% se destinam às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para as regiões Sul e Sudeste. Já os recursos do FPM são distribuídos de outra forma: 35,3% vão para a região Nordeste; 31,2% para o Sudeste; e 33,5% para as regiões Norte, Centro-Oeste e Sul.

As transferências intergovernamentais sofreram um impacto significativo em função do aumento das alíquotas de arrecadação do IR e do IPI a serem repassados a estados e municípios para 21,5% e 22,5%, respectivamente, a partir de 1993. As

transferências de estados para municípios também cresceram, tanto pelo aumento da base de arrecadação do ICMS (principal fonte de arrecadação dos estados), quanto pela modificação das alíquotas dessas transferências, de 20% para 25% da arrecadação estadual própria, destinada aos municípios.

A descentralização de encargos da União para estados e municípios foi o ponto mais negligenciado entre os três pontos básicos da reforma fiscal com relação ao federalismo. Os deputados constituintes tinham a intenção de criar um fundo transitório que transferisse recursos para que estados e municípios incorporassem aos poucos as funções que a União abandonaria. Esse fundo de descentralização seria formado pelos recursos do Finsocial, que se extinguiria após alguns anos, quando todo o processo de transferências de encargos da União para as unidades subnacionais tivesse sido completo e quando a receita própria de estados e municípios fosse suficientemente alta para sustentar essas novas atribuições. Essa intenção foi ignorada porque os recursos do Finsocial, renomeado Cofins⁵⁵, passaram a ser utilizados para financiar o sistema de seguridade social. Dada a suas características de fácil arrecadação e de cumulatividade, o Cofins acaba por perpetuar frente à administração fazendária a existência de impostos cumulativos, que acabam por distorcer a estrutura tributária ao ser cobrado ao longo de toda a cadeia produtiva.

A Constituição de 1988 aumentou de forma significativa as receitas dos estados e municípios, ao tornar grande parte da receita da União vinculada às transferências para o nível subnacional. Ao contrário da “guerra fiscal”, as tensões provenientes desta decisão unem os estados e municípios em torno da manutenção desta nova forma de repartição e exacerbam o conflito vertical com a União. A principal crítica feita pela União a respeito das novas diretrizes fiscais criadas pela Constituição de 1988 se refere à ausência da transferência de encargos correspondentes às receitas transferidas para estados e municípios. Com isso, esses críticos advogam uma revisão das novas regras constitucionais em benefício do poder central, ou transferências de gastos para as esferas subnacionais⁵⁶.

⁵⁵ Contribuição para Financiamento da Seguridade Social. É um tributo cobrado pela União sobre o faturamento bruto das pessoas jurídicas, destinado a atender programas sociais do Governo Federal. Sua alíquota, que era de 2%, foi aumentada para 3% em fevereiro de 1999.

⁵⁶ Oliveira (1995) p.87.

**Tabela 11- Competência Tributária e Distribuição Legal dos Recursos
(Participação de cada ente federado)**

Títulos	União	Estados e Distrito Federal	Municípios	FNO, FNE e FCO
A – UNIÃO				
Imposto de Importação (II)	100%			
Imposto de Exportação (IE)	100%			
Imposto de Renda (IR)	53%	21,5%	22,5%	3%
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	43%	29%	25%	3%
Imposto Territorial Rural (ITR)	50%		50%	
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	100%			
B - ESTADOS E DISTRITO FEDERAL				
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)		75%	25%	
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)		50%	50%	
Imposto sobre Transmissão de Bens e Direitos (ITBD)		100%		
C – MUNICÍPIOS				
Imposto sobre Serviços (ISS)			100%	
Imposto sobre a Propriedade Territorial (IPTU)			100%	
Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)			100%	

Fonte: BCB/Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionadas à Política Econômico-Financeira (2002), p.183.

A nova estrutura de repartição de receitas da Constituição de 1988 é um dos pontos mais polêmicos da nova estrutura federal brasileira. Os defensores desta estrutura argumentam que somente com transferências de receitas federais para estados e municípios mais pobres a estrutura federalista brasileira vai ser reforçada e será propiciada a tomada de decisões descentralizada requerida por um sistema federal. Segundo este grupo e de acordo com as teorias do federalismo fiscal, somente o governo central teria condições de prover fundos para combater as desigualdades regionais, provendo assim, a criação de uma estrutura federativa menos desequilibrada.

IV. ANALISE EMPÍRICA

O presente capítulo pretende concentrar a análise nos dados⁵⁷ do federalismo fiscal brasileiro a respeito dos 3 ramos do orçamento público descrito por Musgrave: alocação de recursos, estabilidade macroeconômica e distribuição de renda. Além de estar dividido em três seções, em cada uma delas, o capítulo está dividido em três partes para a análise dos três níveis da federação brasileira: federal, estadual e municipal.

IV.1. Alocação de Recursos

A reforma fiscal da década de 1960, apesar de promover uma centralização fiscal bem ao gosto do regime autoritário, foi responsável pela adoção de um sistema tributário moderno e sofisticado para a época. As principais inovações de então foram: a redução significativa dos impostos cumulativos, a criação de impostos de valor adicional nos níveis estadual (ICM) e federal (IPI), e a reformulação do imposto de renda.

A superação de ineficiências na arrecadação tributária pela reforma da década de 1960 gerou um salto de receitas do setor público: de um patamar abaixo de 20% do PIB na década de 1960 para receitas em torno de 25% do PIB na década de 1970 (ver tabelas do capítulo 2). O patamar de receitas permanece em 25% do PIB até a adoção do Plano Real em 1994. A partir de então o setor público passa a arrecadar recursos equivalentes a 30% do PIB⁵⁸.

Segundo Afonso (1998, p. 6), o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), sob administração das receitas estaduais, era responsável por um quarto de toda a arrecadação do setor público. A contribuição para a previdência social, o IR⁵⁹ (Imposto de Renda), a Cofins⁶⁰ (Contribuição para o

⁵⁷ Os dados disponíveis para a análise das transferências intergovernamentais são provenientes da metodologia das Contas Regionais do Brasil do IBGE, cuja série histórica teve início em 1985. Os dados exibidos nesse capítulo iniciam-se a partir desse ano até o ano de 2003, ou último ano em que os dados estiverem disponíveis.

⁵⁸ Cardoso (1998, p.5) procura explicar que o efeito Patinkin (o inverso do efeito Tanzi) é o responsável pelo aumento da arrecadação tributária que se seguiu à estabilização macroeconômica na metade da década de 1990.

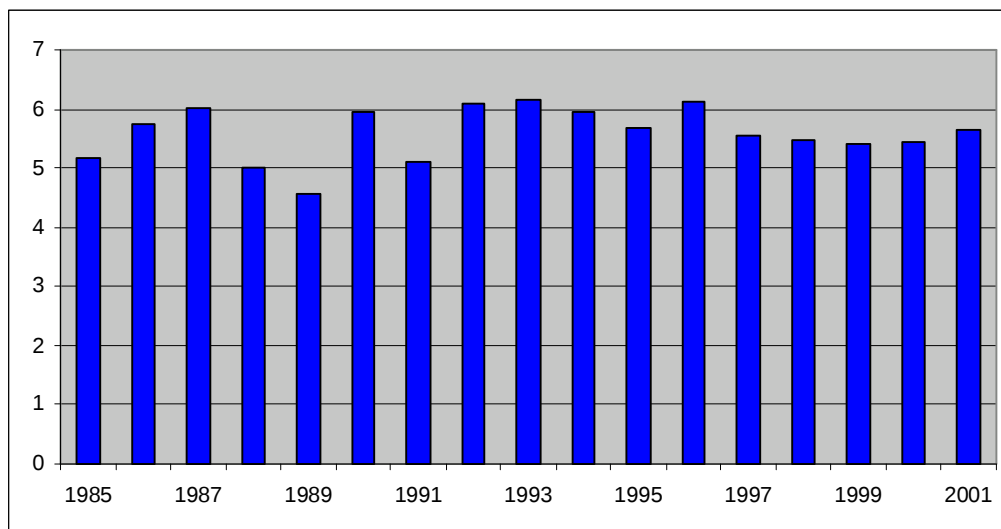
⁵⁹ O IR é um tributo federal que se divide em Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e de Pessoa Jurídica (IRPJ). As pessoas físicas pagam o IRPF sobre sua renda (alíquotas de 15% e 27,5%, com isenção até determinado valor), sobre ganhos de capital, como o lucro imobiliário (15%) e sobre o rendimento de aplicações financeiras (20%). Já as pessoas jurídicas pagam o IRPJ se não forem imunes/isentas sobre seu Lucro Real (alíquota única de 15% e adicional de 10%

Financiamento da Seguridade Social) e o IPI⁶¹ (Imposto sobre Produtos Industrializados), todos arrecadados pela Receita Federal vêm a seguir em grau de importância. Todos esses tributos em conjunto respondem por 70% de toda a receita do setor público.

IV.1.1. Receitas de impostos e de contribuições sociais federais

O gráfico 1 mostra a evolução da arrecadação de receitas para a previdência social (conceito fluxo de caixa). Nele pode-se ver uma estagnação do recolhimento das receitas. A estagnação é explicada em grande parte pelo aumento da informalidade do mercado de trabalho.

Gráfico 1 – Receita da previdência (em % do PIB)



Fonte: Boletim estatístico da previdência social (Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS), vários volumes.

Antes da Constituição de 1988, os funcionários públicos se distribuíam em dois sistemas de previdência diferentes: o regime da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), que também regulava as leis trabalhistas do setor privado e o regime

acima da base de cálculo de R\$ 20.000/mensal), após as adições e exclusões efetuadas sobre os lançamentos constantes do Lalur (Livro de Apuração do Lucro Real), ou sobre o Faturamento/Receita Bruta, caso a empresa haja optado pelo pagamento do IR por Lucro Presumido, cujo percentual de presunção oscila entre 1,6% a 32%, conforme o tipo de atividade da empresa.

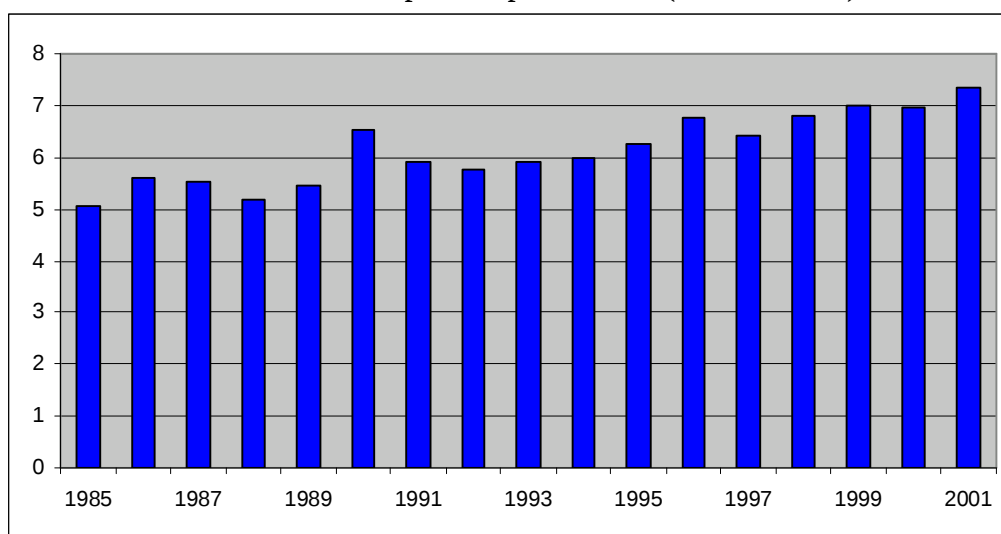
⁶⁰ O Cofins é um tributo cobrado pela União sobre o faturamento bruto das pessoas jurídicas, destinado a atender programas sociais do Governo Federal. Sua alíquota, que era de 2%, foi aumentada para 3% em fevereiro de 1999 e para 7,6% em fevereiro de 2004.

⁶¹ O IPI é um imposto federal cobrado das indústrias sobre o total das vendas de seus produtos e das pessoas jurídicas responsáveis pela importação de produtos em geral. Sua alíquota é variável.

estatutário, com regras específicas para o setor público. O regime da CLT fixava um teto para a aposentadoria dos contribuintes, enquanto que os funcionários sob as regras estatutárias recebiam integralmente o último salário como empregado.

A constituição de 1988 unificou o regime dos funcionários públicos sob o novo “Regime Jurídico Único”, que permitia a todos funcionários se aposentar recebendo benefícios relativos ao salário integral. Como pode ser visto pelo gráfico 2, a consequência disso foi um significativo aumento das despesas da previdência social entre 1988 e 2001 (de aproximadamente 5% para 7% do PIB).

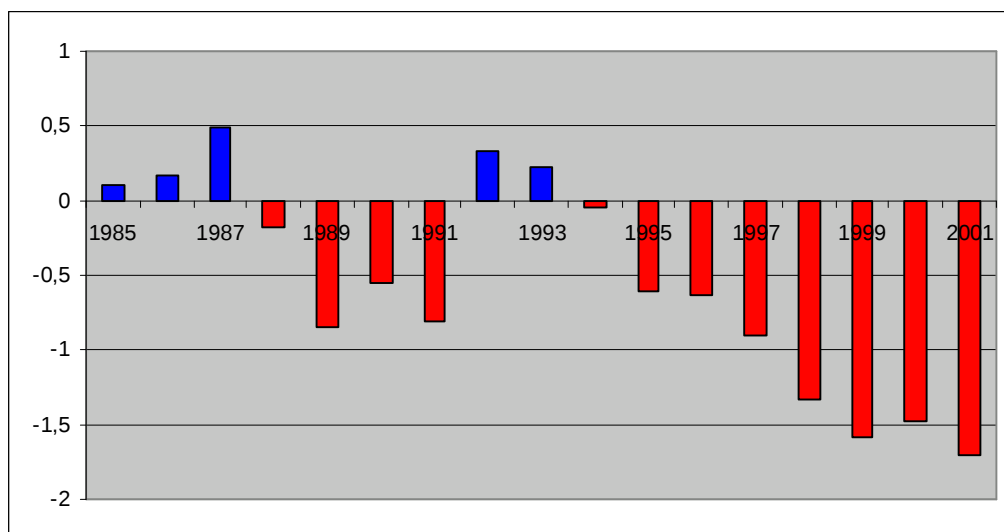
Gráfico 2 – Despesa da previdência (em % do PIB)



Fonte: Boletim estatístico da previdência social (Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS), vários volumes.

O gráfico 3 mostra a consequência da ausência da lógica atuarial na nova estrutura previdenciária. Após a constituição, apenas em 1992 e 1993 a Previdência teve superávit. A consequência do crescente déficit da previdência é a possibilidade de parte do esforço fiscal ser desviado para cobrir esse déficit.

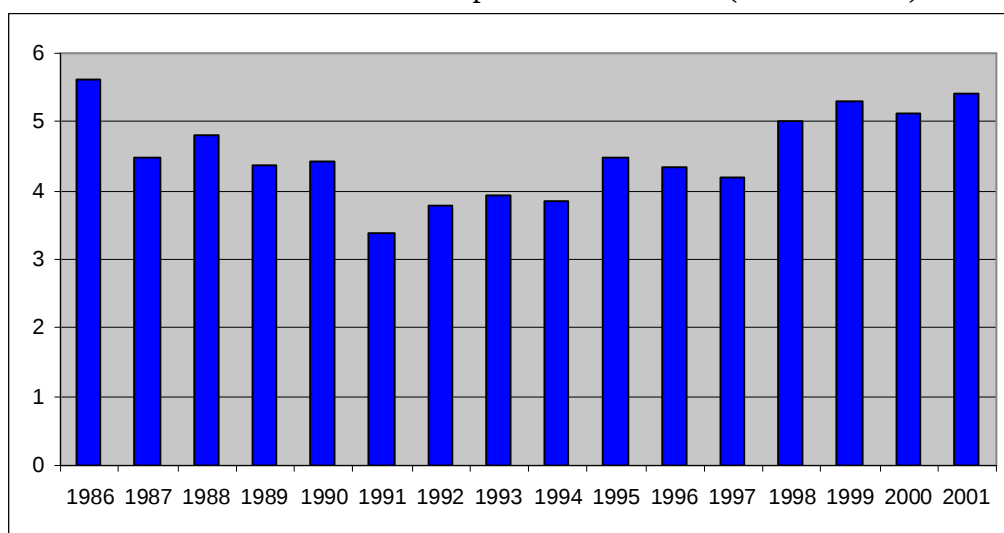
Gráfico 3 – Saldo da previdência (em % do PIB)



Fonte: Boletim estatístico da previdência social (Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS), vários volumes.

A estrutura fiscal após a constituição de 1988 mostra um quadro dúbio a respeito dos 3 principais impostos federais. A arrecadação do Imposto de Renda (IR), visto no gráfico 4, sofreu uma queda de 40%, tendo partido de um montante correspondente a 5,62% do PIB em 1986 para 3,36% do PIB em 1991. Depois da recessão do início da década de 1990, a arrecadação do IR voltou a subir para 5,41% em 2001.

Gráfico 4 – Receita do Imposto de renda - IR (em % do PIB)



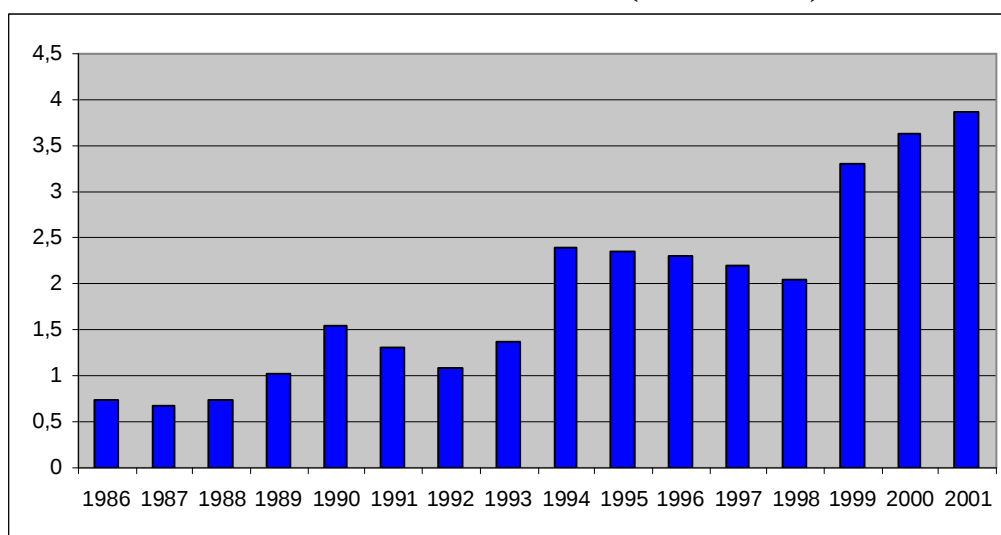
Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria da receita federal/SFR, vários volumes.

A recessão entretanto não deve ser considerada a única responsável pela estagnação da arrecadação do IR no período. O esforço fiscal na arrecadação desse

imposto pelo governo federal foi influenciado também pelas regras constitucionais que elevaram a parcela de transferência desse imposto para estados e municípios, criando um desestímulo ao governo federal em aumentar a arrecadação desse tributo.

O gráfico 5 mostra que o inverso ocorreu com a Cofins, um imposto sem vinculação às transferências intergovernamentais. A Cofins, uma contribuição social que substituiu o Pasep, sofreu um aumento significativo de arrecadação após a constituição de 1988. A sua arrecadação subiu de 0,73% do PIB em 1986 para 3,86% do PIB em 2001. A característica básica de tributos como a Cofins é a facilidade da sua cobrança. Isso ocorre entretanto em detrimento da distorção dos preços relativos e do aumento dos custos de toda a cadeia produtiva. A Cofins tem efeito negativo sobre a competitividade e a eficiência da empresas brasileiras em comparação com suas concorrentes externas, pois incide sobre o faturamento das empresas nacionais.

Gráfico 5 – Receita da Cofins (em % do PIB)

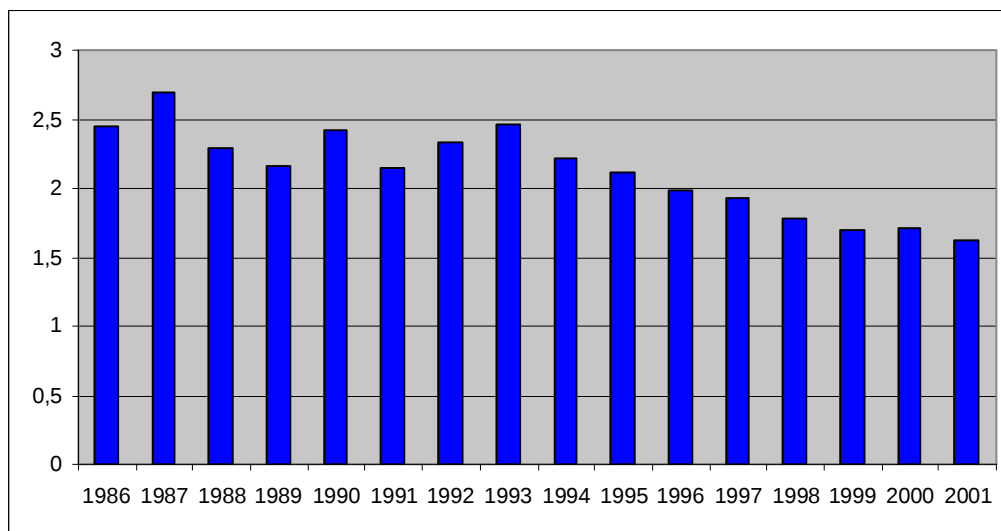


Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria da receita federal/SFR, vários volumes.

O inverso ocorreu com o IPI. Assim como o IR, o IPI (ver o gráfico 6) também é um imposto cuja receita é constitucionalmente compartilhada com as unidades subnacionais. Tendo a sua arrecadação atingido o pico de 2,69% do PIB em 1987, a sua receita foi de apenas 1,62% em 2001. Assim com o ICMS, o IPI é um tributo sobre o valor adicionado à produção. Por isso e por não serem cumulativos como o

ISS (outro tributo sobre o valor agregado), o sistema tributário deveria ter incentivos para aumentar a sua arrecadação.

Gráfico 6 – Receita do IPI (em % do PIB)



Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria da receita federal/SFR, vários volumes.

IV.1.2. Receitas e despesas estaduais

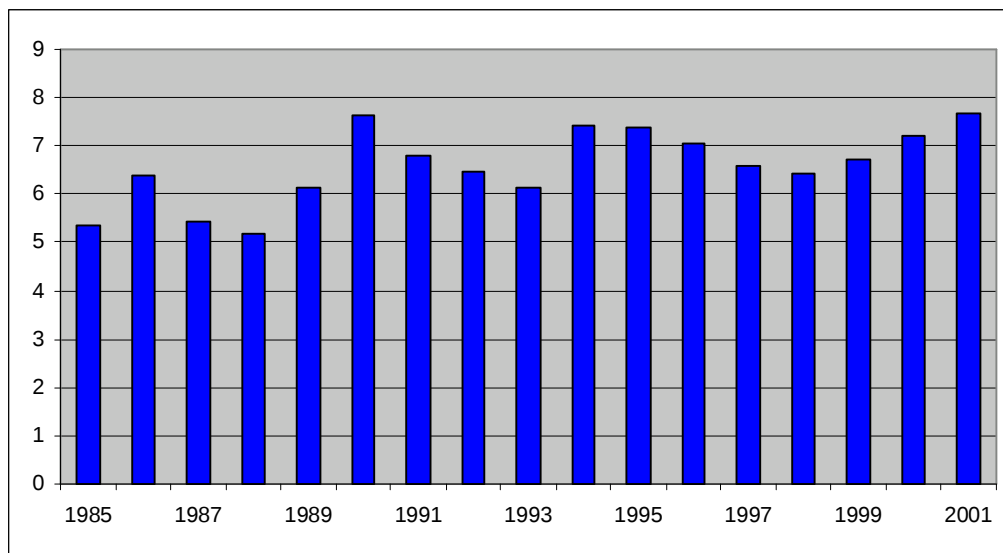
Embora o sistema de transferências intergovernamentais brasileiro seja baseado na arrecadação dos dois mais importantes impostos federais (IR e IPI), um imposto estadual, o ICMS, o responsável pela arrecadação individual do maior volume de recursos.

O gráfico 7 mostra a evolução da arrecadação, entre 1985 e 2001, do principal imposto estadual: o ICMS⁶². A arrecadação do ICMS subiu de 5,38% em 1985 para 7,68% em 2001.

Nesse período se destacam estados de Amapá e Roraima que multiplicaram a arrecadação de ICMS por aproximadamente 8, Acre (cuja arrecadação cresceu 600%), além de Amazonas, Espírito Santo, Rio Grande do Norte e Rondônia (que quadruplicaram a arrecadação do tributo). Mesmo os mais importantes estados da federação como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais viram suas arrecadações duplicarem, em valores reais, no período.

⁶² O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços é um imposto estadual não-cumulativo. Sua alíquota de 7 a 33% (na média, 17%).

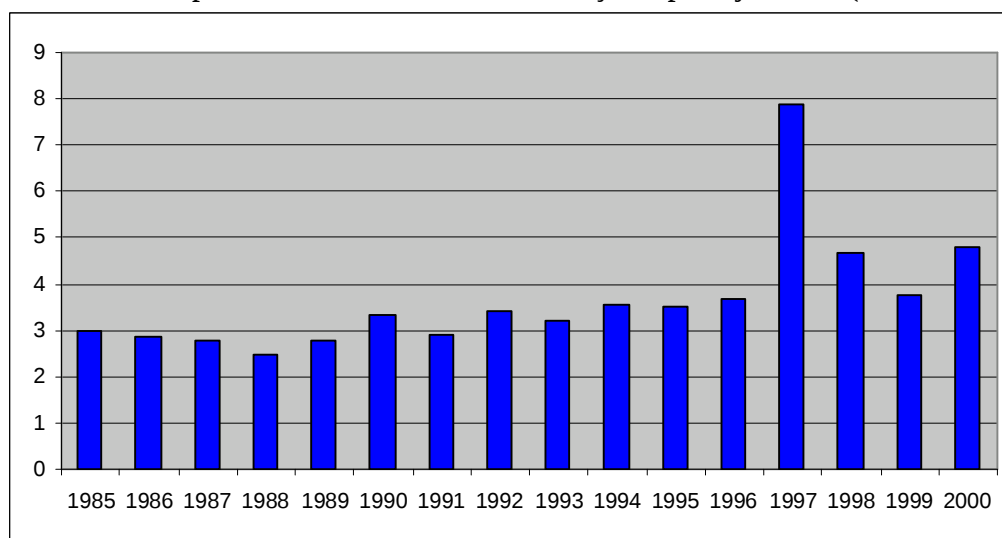
Gráfico 7 – Arrecadação do ICMS (em % do PIB)



Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

A maior parte dos gastos públicos dos estados se divide em 6 áreas: Administração e Planejamento; Assistência e Previdência; Educação e Cultura; Saúde e Saneamento; Segurança Pública e Transportes.

Gráfico 8 – Despesas estaduais com administração e planejamento (em % do PIB)



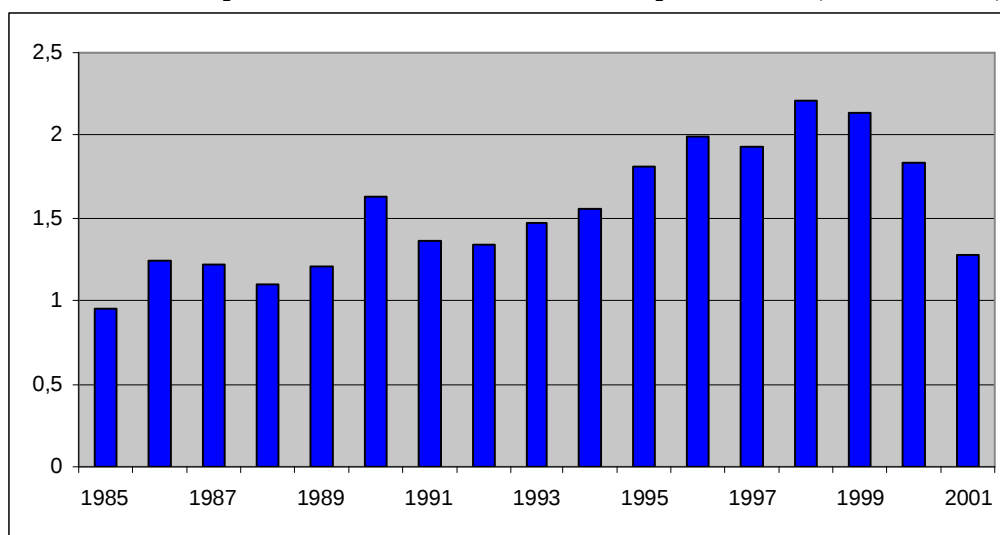
Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

O gráfico 8 mostra que as despesas com Administração e Planejamento representam o maior gasto dos governos estaduais. É sob essa designação que é contabilizado o pagamento de funcionários públicos dos estados. Com a Exceção do salto repentino em 1997, o crescimento das despesas com Administração e

Planejamento foi paulatino, de 2,99% do PIB em 1985 para 4,80% do PIB em 2000.

As novas regras previdenciárias aprovadas pela constituição de 1988 também tiveram impacto significativo sob os funcionários públicos estaduais. O gráfico 9 mostra a despesa com assistência e previdência social representa o terceiro maior montante de despesa dos estados. O aumento dos gastos dos estados foi do patamar de 0,95% do PIB em 1985 a 2,20% em 1998, para cair a 1,27% em 2001. O aumento repentino dessas despesas se deve ao fenômeno da aposentadoria em massa de funcionários públicos no final da década de 1990, quando os governos federal e estaduais se empenharam em mudar as regras da previdência. A isso também se deve a queda repentina dessas despesas a partir de 1999: os antigos funcionários aposentados foram sendo paulatinamente substituídos por funcionários mais jovens.

Gráfico 9 – Despesas estaduais com assistência e previdência (em % do PIB)



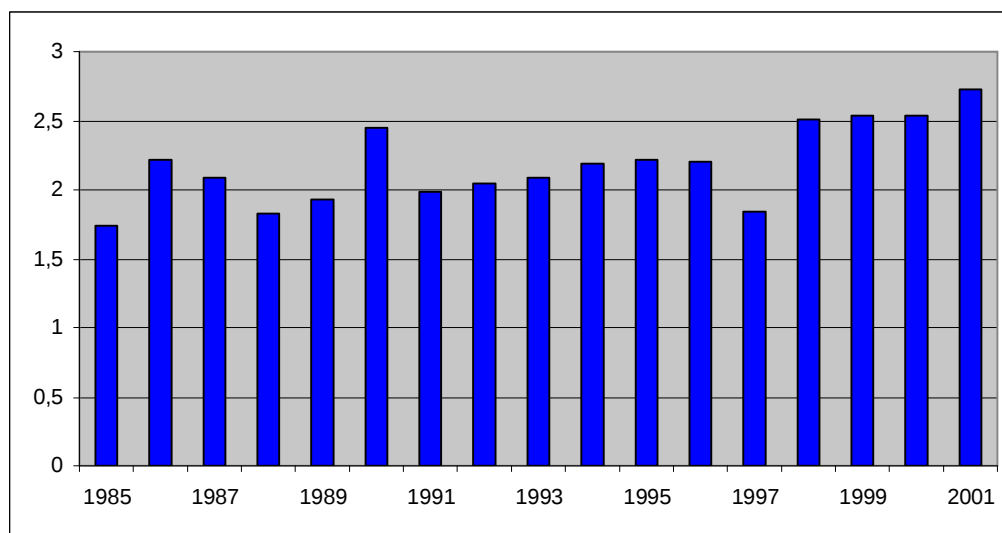
Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

A segunda maior fonte de despesas dos governos estaduais explicita uma questão amplamente discutida no debate do federalismo fiscal brasileiro: a substituição do governo federal pelos governos subnacionais nas iniciativas referentes à educação. O gráfico 10 mostra as despesas com Educação e Cultura⁶³ dos governos

⁶³ Embora a rubrica se refira a Educação e Cultura, mais de 90% desses gastos costumam ser referentes à educação.

estaduais. De 1,73% do PIB, os gastos estaduais com educação e cultura em 1985 passaram a 2,71% do PIB em 2001.

Gráfico 10 – Despesas estaduais com educação e cultura (em % do PIB)



Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

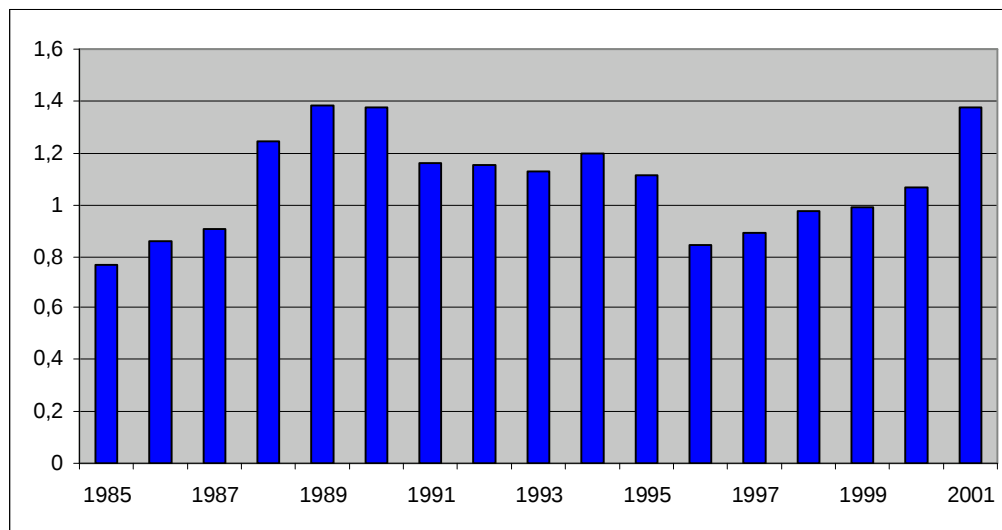
Essa estratégia está de acordo com as noções da constituição de 1988 de tornar a educação uma área compartilhada entre os três níveis de governo. Dessa forma os municípios se responsabilizariam pela educação fundamental. Os estados pelo nível médio e o governo federal se encarregaria da educação superior. As noções da teoria do federalismo fiscal estão de acordo com esse arranjo: quanto mais básica, maior componente local tende a ter o ensino. Com a elevação do nível educacional, aumentam as externalidades positivas do aprendizado, aumentando sua abrangência, e portanto, fundamentando a lógica de um financiamento federal.

A principal crítica que se faz a esse processo repentino de substituição de responsabilidades no campo da educação se refere à ausência de coordenação entre os níveis de governo. Isso leva à duplicações do investimento e do gasto, ou ainda pior, leva à retirada desses investimentos e gastos, sem que haja um nível de governo que preencha efetivamente esse hiato do gasto público.

Outro setor onde o governo federal procurou transferir aos poucos a responsabilidade aos governos subnacionais foi a saúde pública. Entretanto, nesse setor não fica claro uma absorção dos governos subnacionais do fardo financeiro

da descentralização desses serviços porque o aumento dos gastos dos governos estaduais com saúde pública só ocorreu depois de uma queda significativa.

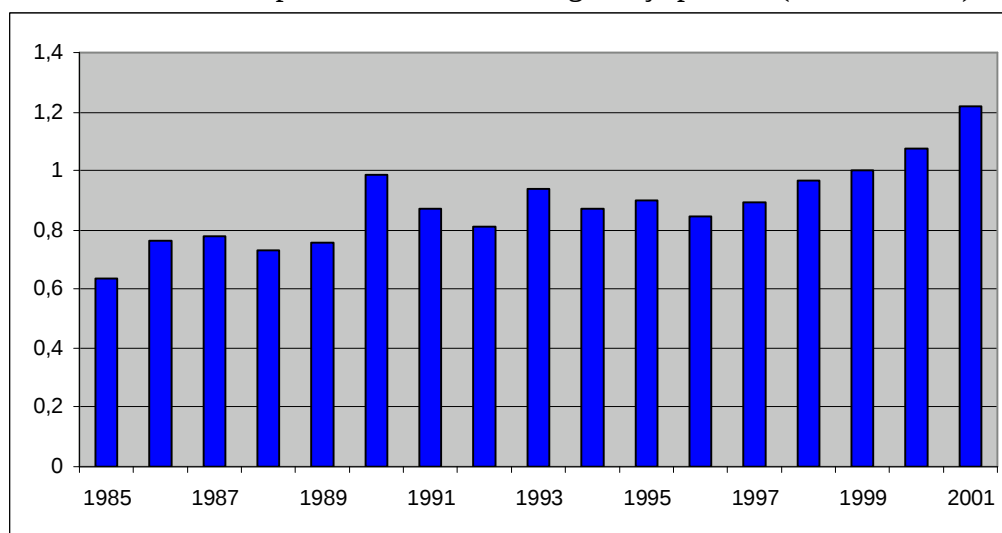
Gráfico 11 – Despesas estaduais com saúde e saneamento (em % do PIB)



Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

O gráfico 11 mostra que em 1985 os governos estaduais gastavam 0,76% do PIB com Saúde e Saneamento. Em 2001 os gastos correspondiam a 1,37% do PIB, mas em 1989 os estados gastaram 1,38% do PIB e em 1996 esses gastos caíram a 0,84% do PIB. Essa gangorra nos gastos de saúde por parte dos estados mostra quanto descoordenado foi o processo de descentralização desse setor.

Gráfico 12 – Despesas estaduais com segurança pública (em % do PIB)

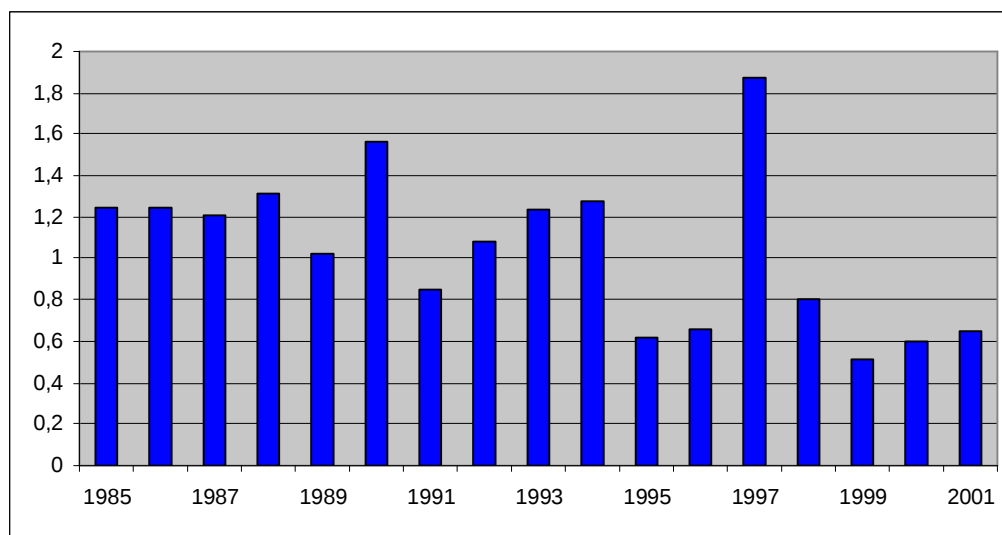


Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

A segurança pública é um setor por excelência dos estados. A constituição determina como crimes federais um número relativamente limitado de delitos, deixando a maioria deles a cargo das polícias estaduais. No Brasil, os estados possuem dois corpos policiais distintos: a polícia militar, que, apesar do nome, tem comando civil, e é encarregada do policiamento ostensivo; e a polícia civil, que tem a incumbência de fazer investigações criminais. O gráfico 12 mostra que o aumento dos gastos estaduais com segurança pública cresceu gradualmente de 0,63% do PIB em 1985 para 1,21% do PIB em 2001.

Com o Processo de descentralização e com o aumento da responsabilidade dos estados em uma série de setores da administração pública, o setor dos transportes foi o único entre os seis mais importantes setores do gasto público estadual a perder importância e recursos. Em 1985 os estados gastavam o equivalente a 1,24% do PIB no setor de transportes. Já em 2001 o setor só recebia recursos correspondentes a 0,64% do PIB. Embora nas grandes cidades os municípios tenham de certa forma substituído essa queda de gastos dos estados, em geral, a consequência da ausência desses gastos foi a deterioração da infra-estrutura de transporte.

Gráfico 13 – Despesas estaduais com transporte (em % do PIB)



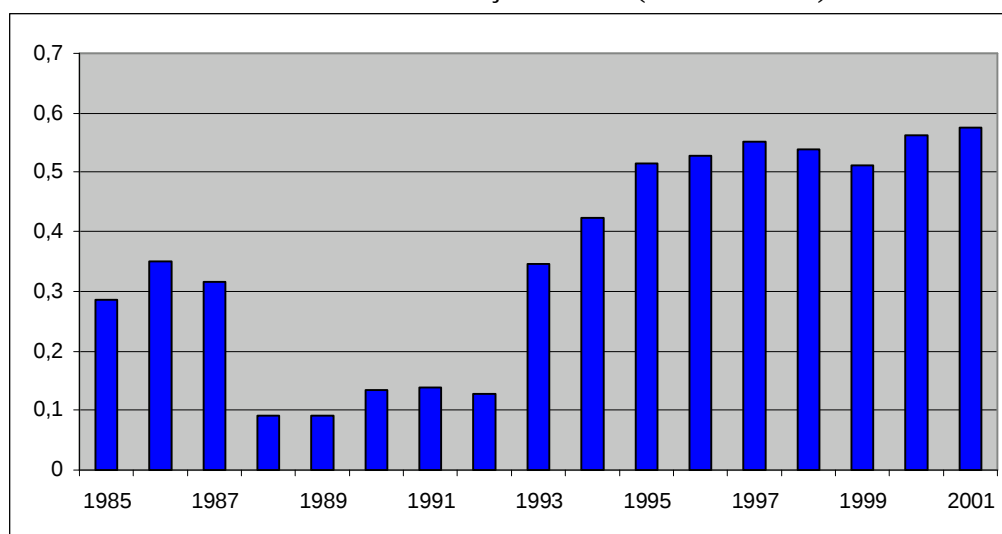
Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

IV.1.3. Receitas e despesas municipais

Apesar da Constituição de 1988 ter provocado uma enorme inovação ao considerar os municípios como entes federados, a autonomia local na cobrança de impostos por parte dessas entidades não propiciou a independência tributária igual à desfrutada pelos estados. Os principais impostos municipais são o ISS e o IPTU.

O gráfico 14 mostra a duplicação da arrecadação do ISS⁶⁴ (Imposto sobre serviços de qualquer natureza) durante o período. Em 1985 a arrecadação do imposto correspondia a 0,28% do PIB. A arrecadação atingiu 0,09% do PIB em 1989 para se recuperar em seguida. No fim do período, as receitas totais do ISS chegaram ao montante de 0,57% do PIB.

Gráfico 14 – Arrecadação do ISS (em % do PIB)



Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

Fenômeno semelhante ocorreu com o segundo imposto em grau de importância para os municípios: o IPTU⁶⁵ (Imposto Predial e Territorial Urbano). Embora o Plano Real, a partir da metade do ano de 1994, tenha tido impacto significativo sobre a arrecadação de impostos do setor público, tanto o ISS quanto o IPTU mostram que o impacto da estabilização monetária foi mais positivamente

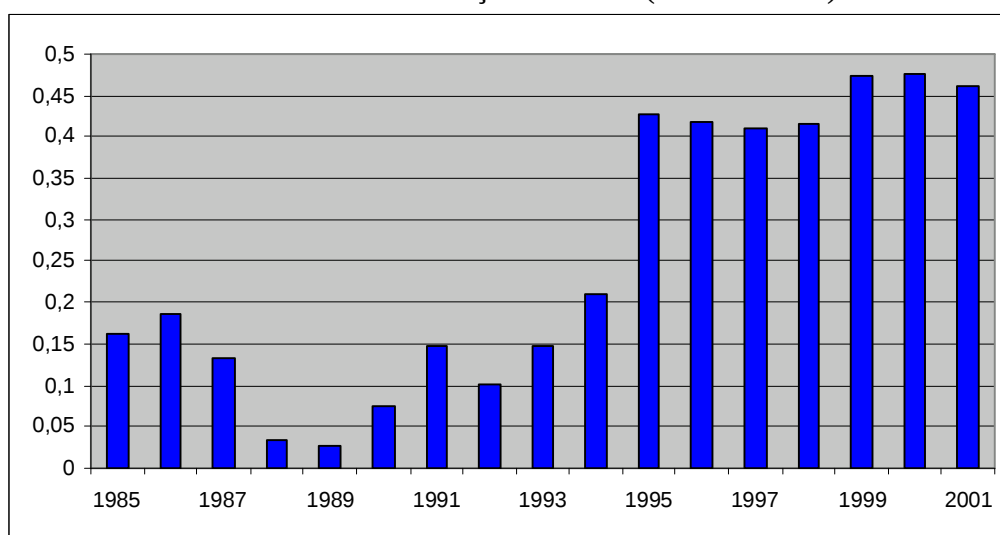
⁶⁴ Imposto Sobre Serviços é um tributo municipal. Incide sobre a prestação de serviços específicos por pessoas físicas e jurídicas. A alíquota varia conforme a legislação de cada Município, indo de 2 a 5%.

⁶⁵ O IPTU é um imposto municipal recolhido anualmente (normalmente parcelado em algumas prestações mensais) pelos proprietários de edificações (casas, apartamentos etc.) e terrenos urbanos. Sua alíquota e sua metodologia de cálculo variam de um Município para outro.

acentuada sobre as finanças municipais. A figura abaixo mostra que a receita do IPTU triplicou no período.

A trajetória da arrecadação do IPTU foi semelhante à do ISS. Partindo de um montante correspondente a 0,16% do PIB em 1985, houve uma queda das receitas até atingir 0,02% do PIB em 1989. A recuperação da arrecadação ocorreu mesmo em meio à recessão do início da década de 1990 e sofreu forte impulso depois do plano Real em 1994, até atingir 0,47% do PIB em 2000.

Gráfico 15 – Arrecadação de IPTU (em % do PIB)



Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

Pelo lado das despesas⁶⁶, as administrações municipais concentraram os seus recursos em cinco áreas principais: Administração e Planejamento; Assistência e Previdência; Educação e Cultura; Saúde e Saneamento; e Transportes.

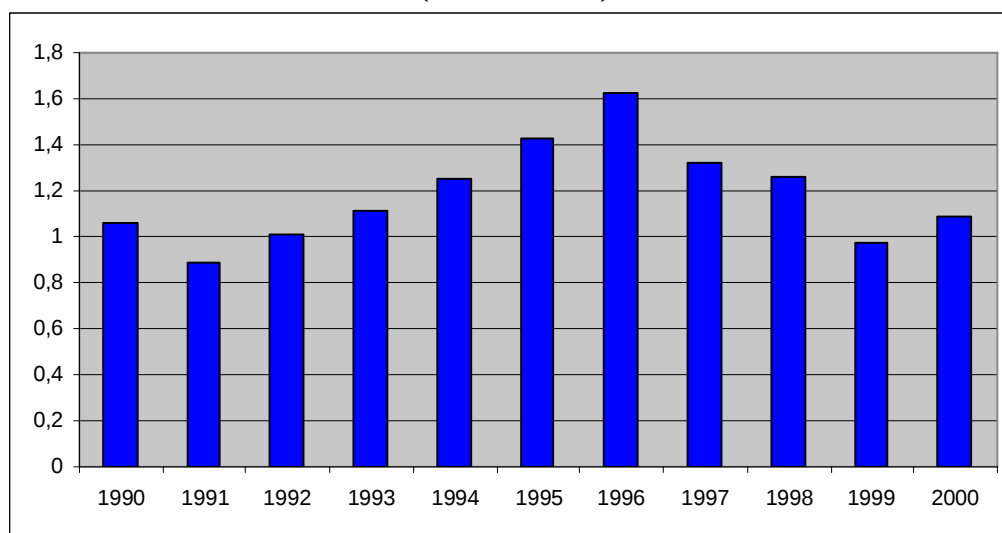
As despesas dos municípios na área de administração e Planejamento, mostradas no gráfico 16, foram de 1,05% do PIB em 1990 e 1,08% do PIB em 2000, depois de terem atingido um pico de 1,62% do PIB em 1996.

A trajetória ascendente entre 1991 e 1996 teve impulso do Plano Real, quando parte do aumento do montante de recursos disponíveis aos municípios foi usado para cobrir as reivindicações dos funcionários públicos municipais. Entretanto o

⁶⁶ No nível municipal, os dados disponíveis se iniciam a partir do ano de 1990.

esforço de restrição fiscal empreendido nos níveis federal e estadual acabou, eventualmente, por ser feito também no nível municipal.

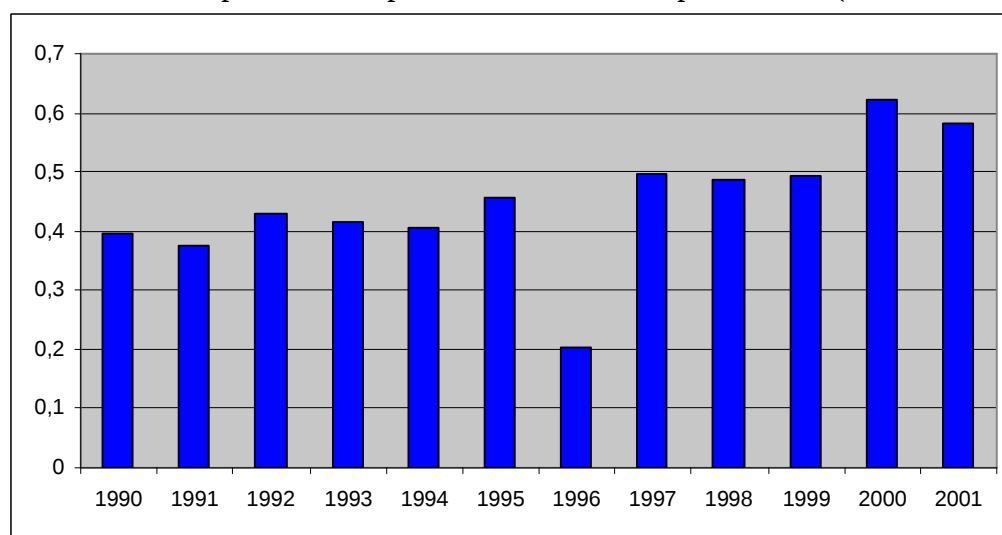
Gráfico 16 – Despesas municipais com administração e planejamento (em % do PIB)



Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

O aumento dos gastos dos municípios com previdência e assistência social, como mostrado no gráfico 17, se deu de forma gradual. Partindo de 0,39% do PIB em 1990, manteve pequenos aumentos gradativos até sofrer uma queda repentina em 1996 para 0,20% do PIB. À recuperação acima dos níveis anteriores em 1997, seguiu-se o pico de recursos de 0,62% do PIB em 2000.

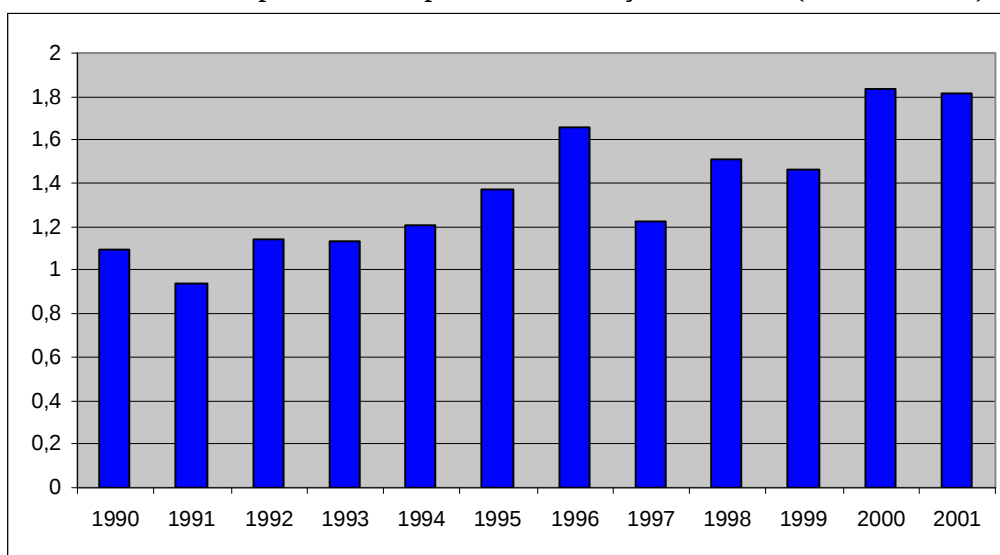
Gráfico 17 – Despesas municipais com assistência e previdência (em % do PIB)



Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

O mais importante fluxo de recursos municipais se destina à área de Educação e Cultura. Assim como os estados, os municípios tiveram que gradualmente substituir a saída do financiamento dessa área pelo governo federal. Embora invista em educação fundamental e média, a maioria dos recursos municipais se concentra no nível elementar de ensino. A figura abaixo mostra que os recursos destinados a essa área correspondiam a 1,09% do PIB em 1990 e chegaram a atingir 1,83% do PIB em 2000.

Gráfico 18 – Despesas municipais com educação e cultura (em % do PIB)



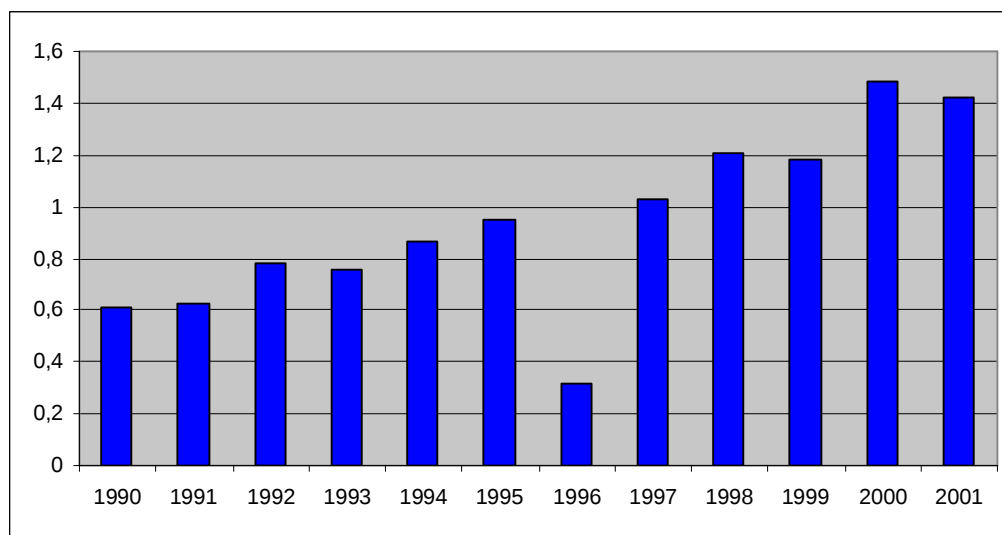
Fonte: Boletim do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

Uma inovação ocorrida na década de 1990 nas áreas de Educação e Saúde, que ajudou a aumentar a alocação e eficiência dos recursos no nível local foram os consórcios municipais de Educação e de Saúde. Os consórcios municipais de Saúde foram os pioneiros (Teixeira, 2002, p. 2). A idéia consiste em agregar recursos de vários municípios de uma pequena região para construir ou manter uma infra-estrutura de saúde⁶⁷ a serem administradas em conjunto pelos municípios envolvidos.

⁶⁷ O consórcio é a união de dois ou mais entes da mesma natureza jurídica, e constitui um instrumento para a superação de desafios locais, como, por exemplo, a ampliação e o ordenamento da oferta de serviços; a compra de serviços e a flexibilização da remuneração de profissionais com pagamento de incentivos; e a otimização dos recursos regionais disponíveis, para melhorar o acesso e a qualidade dos serviços. Essas ações propiciam benefícios aos usuários e ampliam a capacidade da rede de saúde. Portanto, considera-se que os consórcios aumentam a eficiência e a qualidade dos serviços ofertados.

O gráfico 19 mostra as despesas na área de saúde e saneamento efetuada pelos municípios entre 1990 e 2001. O montante de recursos destinados a essa área foi de 0,60% do PIB em 1990, e manteve um aumento gradual até uma queda repentina para 0,31% do PIB em 1996. Depois o volume de despesas recuperou-se até atingir 1,48% do PIB em 2000.

Gráfico 19 – Despesas municipais com saúde e saneamento (em % do PIB)

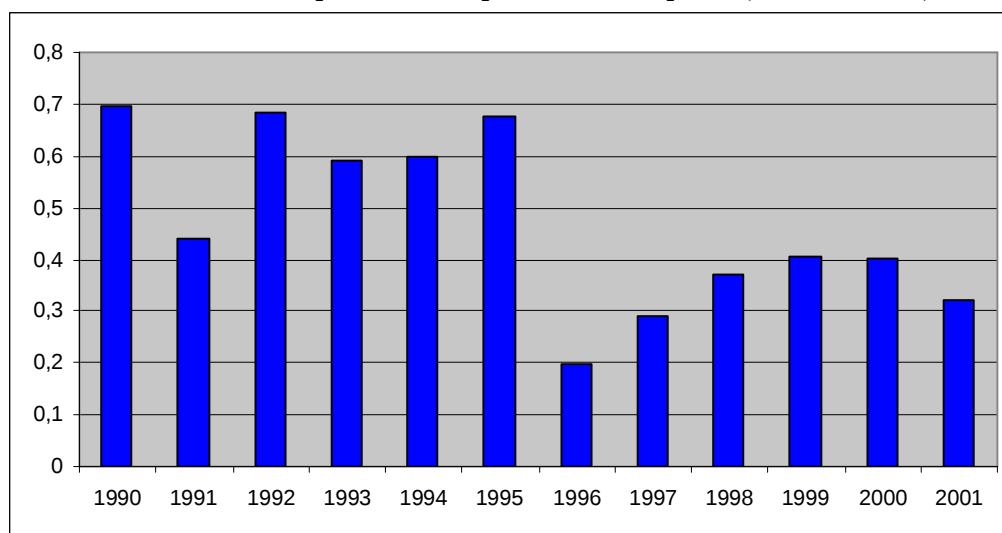


Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

Entre as cinco mais importantes áreas de gastos públicos locais, a menos relevante delas é a de transportes. Paradoxalmente, por que deveriam se concentrar no nível local, os gastos com transporte foram diminuindo gradativamente desde 1990, como mostra o gráfico 20. De 0,69% do PIB em 1990, as despesas nessa área caíram a 0,32% em 2001.

A concentração da área de transportes no nível municipal é explicada pela teoria do federalismo fiscal através da necessidade de se utilizar e processar informações ao nível local de forma mais eficiente e rápida possível. O aumento dos gastos municipais com assistência e Previdência (área onde o governo federal apresenta claras vantagens comparativas na administração de recursos) em detrimento da queda dos recursos investidos no transportes, evidencia a perspectiva de perda de eficiência e conseqüente deterioração da infra-estrutura nessa área.

Gráfico 20 – Despesas municipais com transporte (em % do PIB)

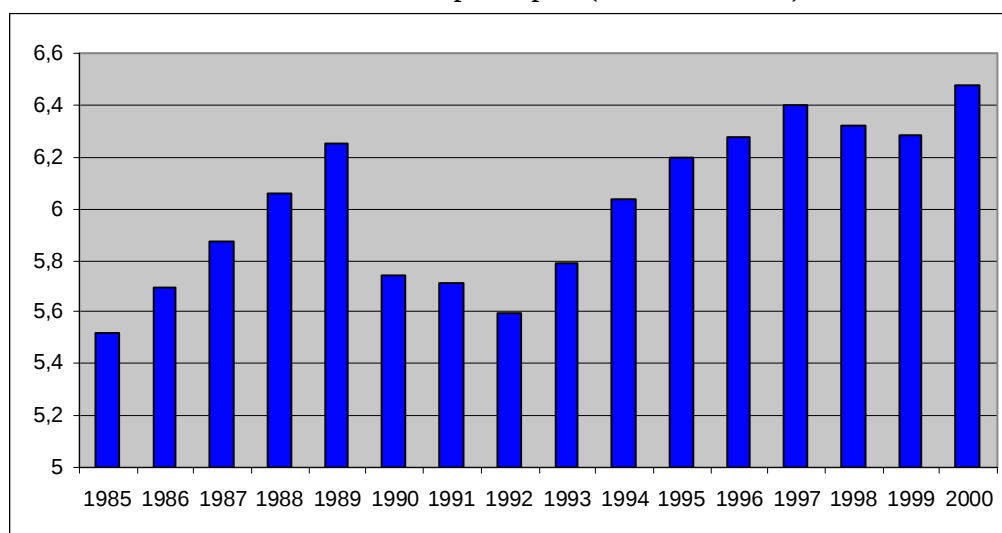


Fonte: Boletim estatístico do ministério da fazenda – Secretaria do tesouro nacional/STN, vários volumes.

IV.2. Estabilidade Macroeconômica

A conjuntura macroeconômica do período em que a constituição de 1988 foi redigida apresentava duas características distintas. Por um lado a economia crescia a níveis robustos, como pode ser visto no gráfico 21. Por outro lado, a inflação se aproximava perigosamente do nível considerado tecnicamente como hiperinflação (50% ao mês).

Gráfico 21 – PIB per capita (em R\$ de 2000)



Fonte: IBGE/SCN (calculado pelo autor com base no deflator implícito do PIB).

O governo Sarney, depois da fracassada experiência dos planos heterodoxos de combate à inflação na segunda metade da década de 1980, sob a administração de Mailson da Nóbrega no Ministério da Fazenda, passou a praticar uma política fiscal expansionista e uma política monetária restritiva. Em meio ao aumento do déficit público houve um processo de desinvestimento do governo federal no final da década de 1980 com a utilização de uma política de câmbio sobrevalorizado para desincentivar as exportações (Baer, 1996, p. 195). Em 1989, em meio à grande dispersão dos preços relativos, causados pelos altos índices de inflação, a alocação de recursos dos três níveis de governo sofreu impacto significativo do início das novas regras de repartição das receitas públicas impostas pela constituição no ano anterior.

Os três anos da administração Collor presenciaram uma queda vertiginosa da atividade econômica (levando em 1992 o PIB per capita aos níveis de 1985) e o fracasso na luta contra a inflação. O governo Itamar Franco, do final de 1992 até dezembro de 1994, presenciou a retomada do crescimento econômico junto com a estabilização monetária a partir de julho de 1994 com o plano Real.

Tabela 12 – Taxas de variação da inflação, do câmbio e do PIB (em %)

	Inflação – IPC – média anual	Taxa de Câmbio Oficial (R\$/US\$) – variação média anual	PIB – variação real
1985	248,55	237,69	7,85
1986	63,52	119,45	7,49
1987	432,32	189,44	3,53
1988	1006,57	571,94	-0,06
1989	1758,91	965,62	3,16
1990	1651,06	2304,95	-4,35
1991	492,96	501,31	1,03
1992	1160,26	1012,12	-0,54
1993	2729,70	1882,48	4,92
1994	1224,32	1866,72	5,85
1995	27,83	42,21	4,22
1996	11,55	9,53	2,66
1997	7,42	7,31	3,27
1998	3,12	7,64	0,13
1999	10,21	56,39	0,79
2000	6,70	0,75	4,36
2001	7,97	28,57	1,31
2002	12,11	24,20	1,93
2003	9,08	5,37	0,50

Fonte: FGV/IPC-RJ, BCB/Boletim, IBGE/SCN.

O governo Cardoso, que foi de 1995 a 2002, presenciou o processo de desinflação da economia brasileira acompanhado de um crescimento econômico vigoroso nos três primeiros anos e no ano 2000. A queda do índice de inflação de mais de 2700% ao ano em 1993 para 3% ao ano em 1998 foi acompanhada de uma política fiscal levemente expansionista entre 1995 e 1998 e uma política monetária restritiva. Uma importante característica da política econômica do período foi a forte valorização da moeda, baseada em um sistema de bandas cambiais. O banco central se comprometia a vender ou comprar moeda estrangeira para manter a cotação entre os limites da banda cambial. Essa foi uma forma que o governo encontrou para sinalizar a manutenção de uma moeda valorizada, sem perda da flexibilidade que ocorreria em caso da adoção do câmbio fixo, como na Argentina.

Esse modelo de política econômica visava combater a inflação ao provocar um choque de competitividade nas indústrias nacionais via aumento das importações. A tabela abaixo mostra que a queda da inflação foi acompanhada pelo crescimento econômico até 1997. A pressão sobre a balança de pagamentos (em função dos altos déficits em conta corrente incentivados pela valorização da moeda nacional), levou à desvalorização do Real ocorrida em janeiro de 1999.

Com a desvalorização cambial, a inflação voltou a crescer acima dos níveis internacionais, mas não atingiu os níveis inflacionários anteriores ao plano Real. Da mesma forma, após a desvalorização da moeda, apenas em 2000 o crescimento econômico não ficou estagnado.

IV.2.1. Necessidades de financiamento do setor público

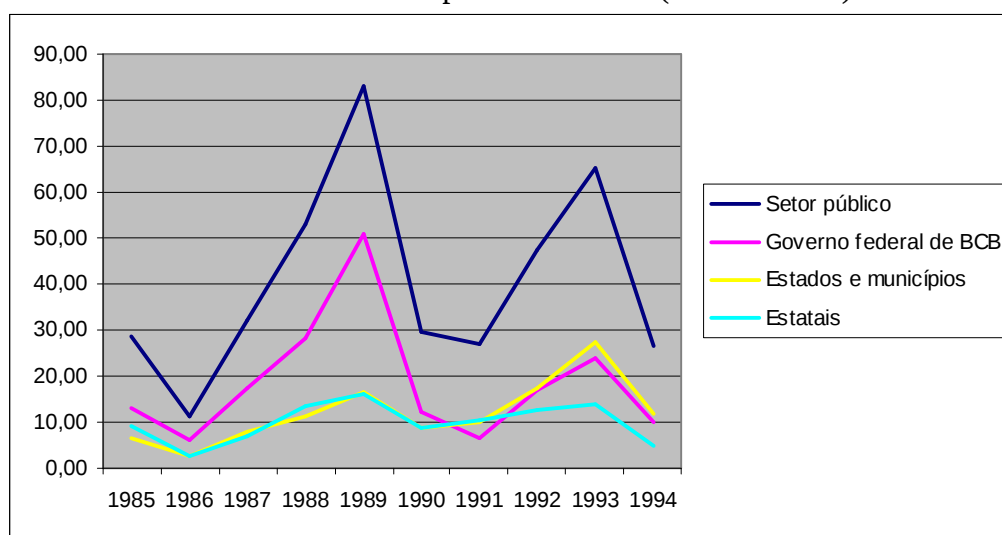
A partir de 1985⁶⁸, a análise das contas públicas brasileiras apresenta pontos que permitem que se divida a análise em 4 partes distintas: 1985-1988; 1989-1993; 1994-1998 e 1999-2003.

Na primeira parte, que vai do encerramento do regime militar até a constituição de 1988, houve crescimento dos gastos públicos, bastante acentuado no nível federal, mas também significativo nos níveis subnacionais e nas empresas estatais. O

⁶⁸ No ano de 1985 o IBGE passa a adotar uma metodologia de contas públicas desagregadas para governo federal, estados e municípios e empresas estatais.

gráfico 22 mostra que o descontrole inflacionário gerou déficits públicos⁶⁹ nominais que culminaram no montante de 80% do PIB no ano de 1989. A partir desse ano se inicia a segunda parte da análise da trajetória do déficit público, também conhecido na literatura técnica como necessidades de financiamento do setor público⁷⁰ (NFSP), que vai até 1993. Os déficits públicos nominais caíram a patamares mais baixos em função das políticas fiscais fortemente restritivas a partir de 1990. Porém com a inflação ainda em níveis muito altos, o relaxamento da política fiscal em 1993 leva o déficit nominal viria a explodir mais uma vez.

Gráfico 22 – Déficit público nominal (em % do PIB)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

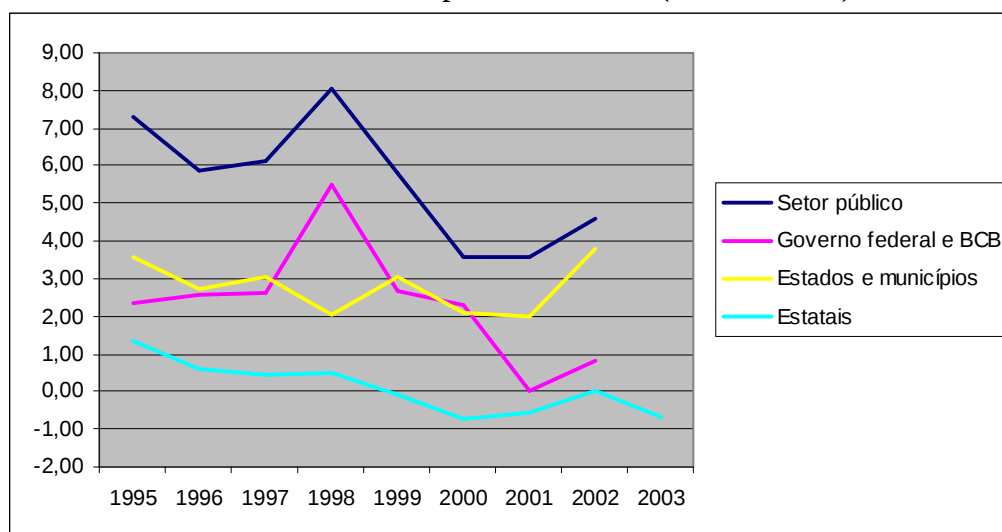
Apenas com o Plano Real em 1994, o déficit fiscal nominal inicia uma trajetória descendente para se fixar no patamar de 8% do PIB para o setor público em 1998. A partir da desvalorização cambial de 1999, o esforço fiscal se acentua até alcançar o nível de déficit público nominal abaixo dos 5% em 2002. Embora tenha havido um esforço fiscal em conjunto, o Governo federal (0,80% do PIB) e as empresas estatais (0,01% do PIB) praticamente zeraram seus déficits nominais em 2002. Os governos subnacionais, por sua vez praticaram um déficit nominal de 3,80% do PIB em 2002.

⁶⁹ Ao contrário das seções anteriores desse capítulo, ao mostrar números positivos, as figuras dessa seção se referem a déficits, enquanto que os números negativos representam os superávits.

⁷⁰ Os principais conceitos de déficit público no Brasil são primário, operacional e nominal. O déficit público primário corresponde à diferença entre as receitas e os gastos correntes. O déficit público operacional é igual ao déficit público primário acrescido das receitas e dos gastos financeiros, como o pagamento real de juros. O conceito de déficit público nominal se refere aos gastos e receitas correntes e financeiras (déficit operacional) somado à inflação.

Quando se faz a análise do déficit público sob a ótica dos gastos e das receitas correntes, a noção do esforço fiscal do setor público fica mais clara. A figura abaixo mostra que enquanto o esforço fiscal do governo federal ocorreu no início da década de 1990 (apenas em 1997 o governo federal apresenta déficit primário de 0,33% do PIB), os governos subnacionais, tiveram déficits primários entre 1995 e 1998. Isso ocorreu devido ao aumento do investimento público subnacional em saúde e educação, substituindo de certa forma o governo federal. Além disso, os gastos dos governos subnacionais apresentam uma maior elasticidade às demandas locais por bens públicos, impedindo um esforço fiscal tão imediato quanto o esforço do governo central.

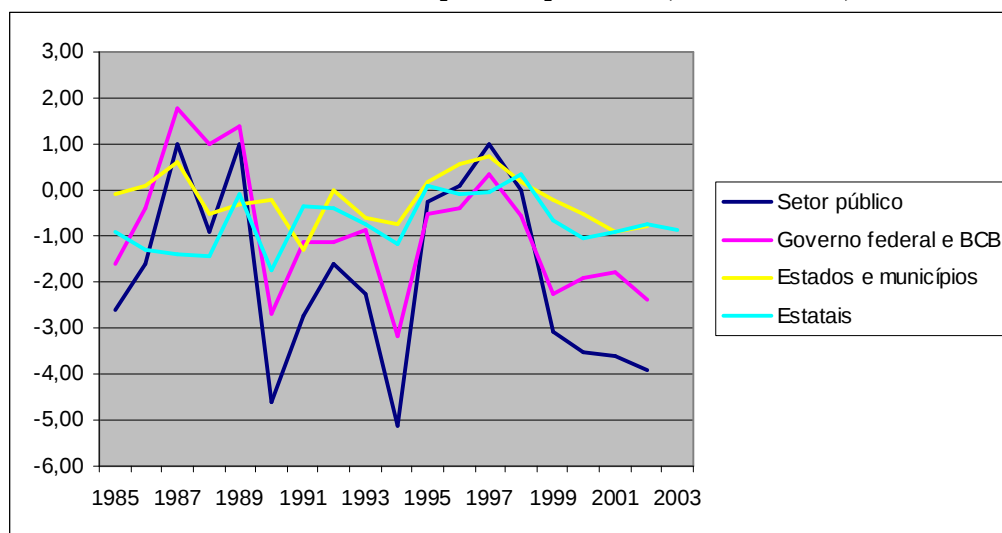
Gráfico 23 – Déficit público nominal (em % do PIB)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

As empresas estatais se mostraram equilibradas em todo o período com exceção dos anos de 1995 e 1998, quando tiveram déficits primários. Como houve um equilíbrio nos desajustes fiscais dos vários níveis da administração pública ao longo do período, o setor público como um todo só apresentou déficit público primário em 1987 e 1989 na época do descontrole inflacionário e em 1996 e 1997 na era do plano Real.

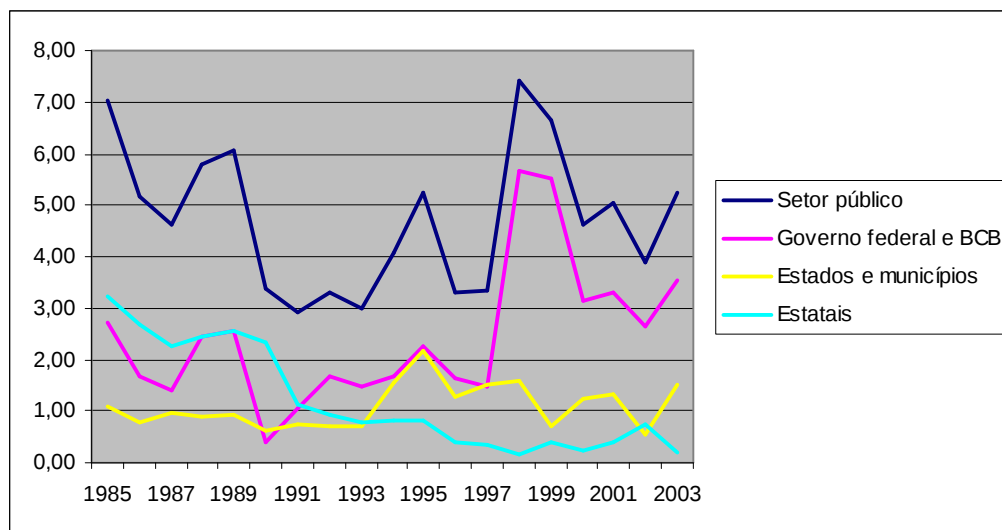
Gráfico 24 – Déficit público primário (em % do PIB)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

O pagamento de juros da dívida pelo setor público mostra uma trajetória distinta entre os comportamentos das unidades subnacionais, das empresas estatais e do governo central. Na figura abaixo, pode-se ver que as empresas estatais diminuíram continuamente o pagamento de juros reais partindo de despesas de 3,21% do PIB em 1985 até um patamar de 0,21% do PIB em 2003. Em 1985 as unidades subnacionais pagaram um montante de 1,10% do PIB em juros reais. O volume de recursos caiu até 0,70% do PIB em 1993 para explodir dois anos depois para 2,19% do PIB. No período 1996-1998 as unidades subnacionais negociaram com o governo federal uma reestruturação de suas dívidas, o que diminuiu o pagamento de juros dessas unidades subnacionais em detrimento de um aumento do pagamento de juros pelo governo federal. Com isso os governos subnacionais conseguiram diminuir o pagamento de juros reais para 1,5% do PIB em 2003. A explosão do pagamento de juros pelo governo federal em 1998 não se deve apenas ao pagamento de juros pela reestruturação da dívida das unidades subnacionais, mas também pela antecipação dos pagamentos de juros da dívida indexada à moeda estrangeira. Com isso em 1999, quando ocorreu a desvalorização cambial, parte significativa das despesas com juros reais indexadas ao dólar já tinha sido paga.

Gráfico 25 – Despesas com o pagamento real de juros da dívida pública
(em % do PIB)

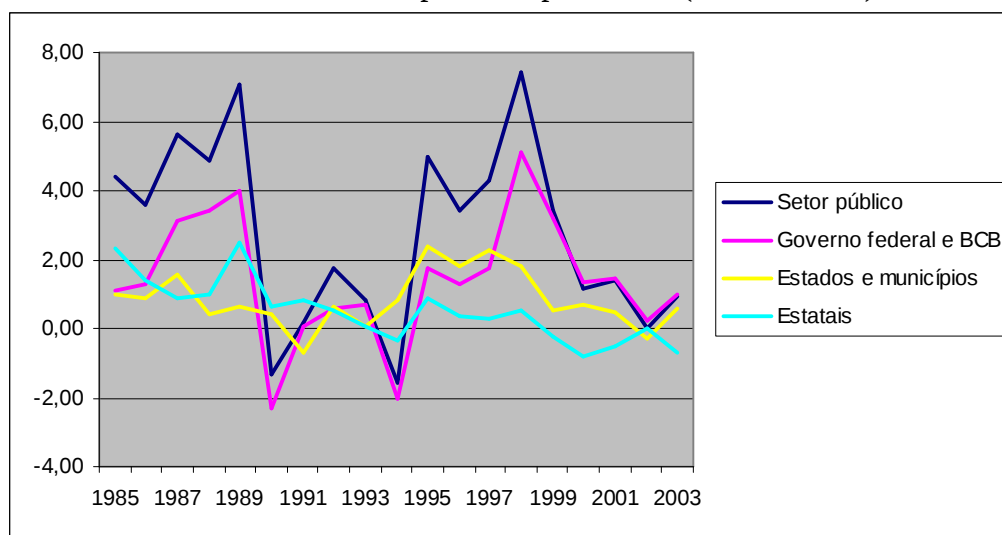


Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

A trajetória de queda do pagamento de juros reais iniciada em 1999 só foi interrompida em 2003 pela incerteza dos investidores provocada pela vitória da oposição nas eleições presidenciais de 2002, que aumentou o risco do investimento na dívida pública, aumentando assim os juros reais.

O quadro geral da análise do déficit público entre 1985 e 2003 é dado pela figura abaixo que mostra o déficit público operacional - que engloba o déficit primário e o pagamento de juros reais. Pode-se ver que o ajuste fiscal da década de 1990 não foi suficiente para colocar o setor público brasileiro em uma inequívoca trajetória de equilíbrio fiscal. As empresas estatais são o único ramo do setor público que conseguiu alcançar esse desejável equilíbrio no conceito operacional: partindo de um déficit de 2,31% do PIB em 1985, as estatais conseguiram um superávit de 0,68% do PIB em 2003. O ajustamento das unidades subnacionais provocou momentâneos superávits operacionais em 1991 e em 2002, mas caíram de volta ao déficit de 0,60% do PIB em 2003. Já o governo federal, ao partir de um déficit operacional de 1,10% do PIB em 1985, chegou ao descontrole com déficits de 4,01% e 5,13% do PIB em 1989 e 1998 respectivamente. Depois disso conseguiu diminuir seu déficit para 1% do PIB em 2003.

Gráfico 26 – Déficit público operacional (em % do PIB)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

A trajetória do déficit operacional de todo o setor público foi semelhante à trajetória do déficit do governo federal. Partindo de um déficit de 4,42% do PIB em 1985, o setor público chegou a ter déficits no auge do descontrole fiscal de 7,09% do PIB em 1989 e novamente de 7,40% do PIB em 1998 com a especulação com a desvalorização cambial. O equilíbrio do setor público foi alcançado com o superávit de 0,01% do PIB em 2002, mas abandonado com o déficit de 0,92% do PIB em 2003.

IV.2.2. Dívida pública

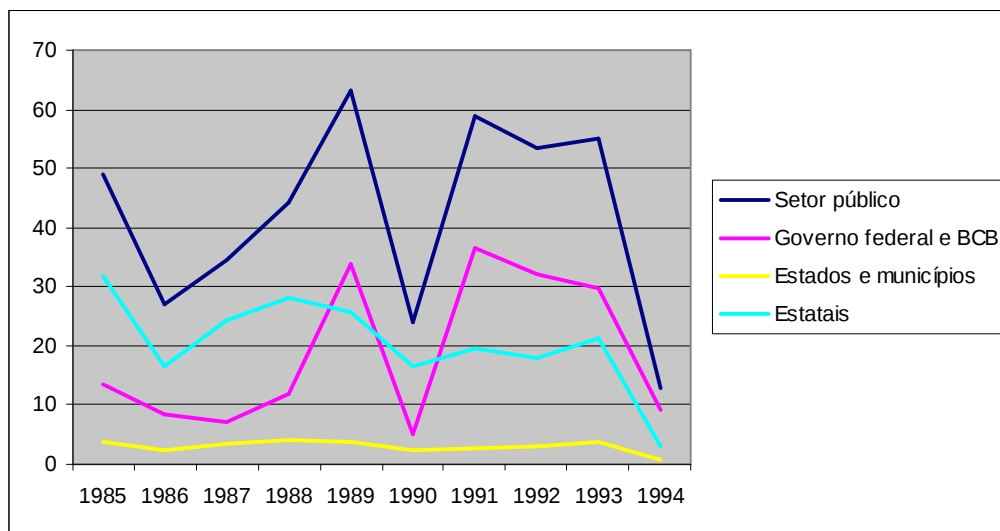
A trajetória da dívida pública⁷¹ foi pesquisada no período entre 1985 e 2001. da mesma forma que a análise do déficit público, pode-se dividir a evolução da dívida pública em 2 fases distintas: 1985-1993; e 1994-2001.

Entre as três divisões da dívida pública (dívida externa, dívida interna e dívida total), o perfil da dívida externa foi o que mais se modificou ao longo da década de 1990. A figura abaixo mostra a evolução da trajetória da dívida externa. Os estados e municípios nunca tiveram um montante significativo de dívida externa.

⁷¹ Os dados sobre dívida pública se referem ao conceito nominal.

Por isso, a dívida externa de entidades subnacionais, que correspondia a 3,8% do PIB em 1985, pouco se alterou, caindo a 1,08% do PIB em 2001.

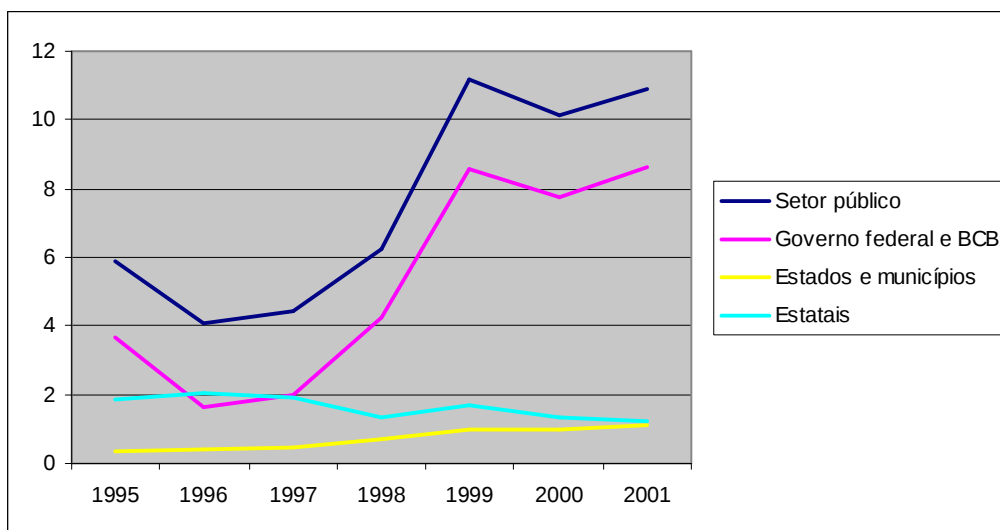
Gráfico 27 – Dívida externa nominal – 1985-1994 (em % do PIB)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

O impacto mais significativo da que da dívida externa foi das empresas estatais. A reestruturação administrativa pela qual essas empresas passaram durante a década de 1990, muitas com o objetivo de privatização, foi a responsável pela redução de suas dívidas externas do montante de 31,6% do PIB em 1985 para apenas 1,2% do PIB em 2001. Nesse processo de reforma gerencial das estatais, o governo federal teve que se responsabilizar parcialmente por dívidas dessas empresas. Isso explica o governo federal ter chegado em 2001 com sua dívida externa bem acima dos outros ramos do setor público (8,6% do PIB), tendo reduzido um pouco o seu volume de dívida externa com relação a 1985 (13,6% do PIB).

Gráfico 28 - Dívida externa nominal – 1995-2001 (em % do PIB)

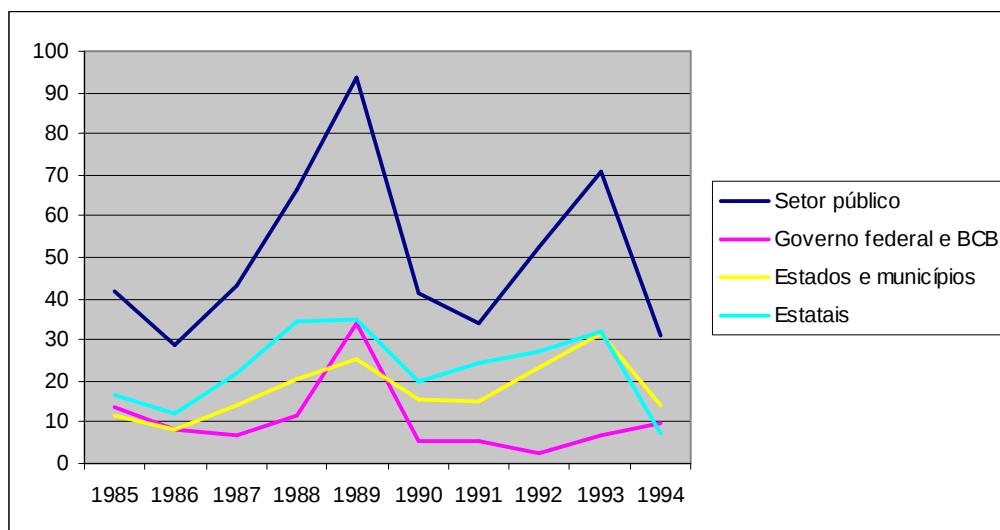


Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

O fim do descontrole inflacionário em 1994 revelou uma mudança do perfil de endividamento do setor público brasileiro. Ao ter atingido 63,2% do PIB em 1989 e 58,9% do PIB em 1991, as negociações com a dívida externa pelo plano Brady no início da década de 1990 praticamente equacionaram a questão da dívida externa e moveram o foco de atenção para a dívida interna. Após um aumento repentino com a desvalorização cambial de janeiro de 1999 (subindo de 6,25% do PIB em 1998 para 11,17% do PIB em 1999), a dívida externa do setor público se estabilizou nesse patamar. Em 2001 a dívida externa do setor público representava apenas 10,92% do PIB.

A evolução da dívida interna brasileira apresenta uma outra abordagem, embora o plano real também tenha representado uma mudança de patamar da dívida interna, com relação ao período da década de 1980 e primeira metade da década de 1990. O único aspecto que não mudou foi o comportamento das empresas estatais, que tinham uma dívida correspondente a 16% do PIB em 1985 e passaram a dever um volume de recursos correspondente a 0,4% do PIB em 2001.

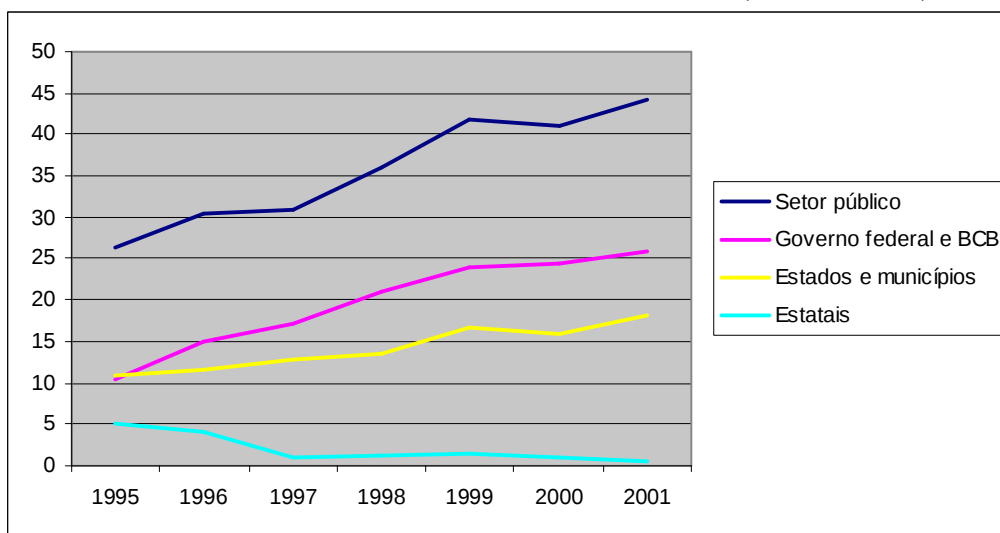
Gráfico 29 – Dívida interna nominal – 1985-1994 (em % do PIB)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

As unidades subnacionais tinham já em 1985 um volume de dívida significativa (11,7% do PIB). Essa dívida cresceu até o nível de 31,6% do PIB em 1993. Como plano Real, o volume de dívida caiu abruptamente para 10,8% do PIB em 1995. No entanto, mesmo a reestruturação da dívida dos estados no período 1996-1998 não foi o suficiente para estabilizar a dívida de estados e municípios, que voltou a crescer ao patamar de 18% do PIB em 2001.

Gráfico 30 – Dívida interna nominal – 1995-2001 (em % do PIB)

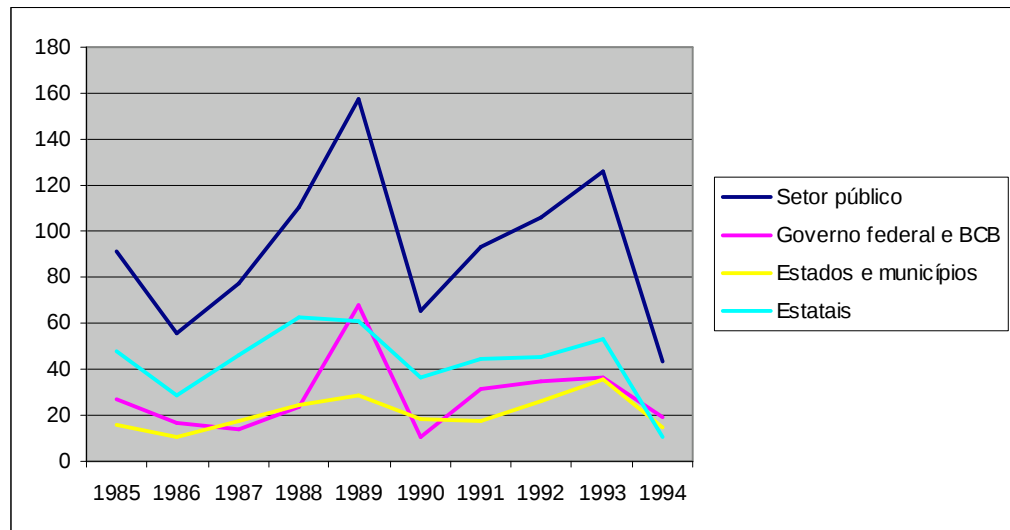


Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

Com a exceção de 1989, quando a dívida interna explodiu para 33,9% do PIB, o governo federal mantinha uma dívida interna baixa, em torno de 10% do PIB. Inversamente ao ocorrido com a dívida externa, o plano real teve um forte impacto negativo sobre da dívida interna. De um patamar de 2,3% do PIB em 1992, a

dívida interna do governo federal ganhou um impulso após o plano Real, para alcançar 25,7% do PIB em 2001.

Gráfico 31 – Dívida pública total nominal – 1985-1994 (em % do PIB)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

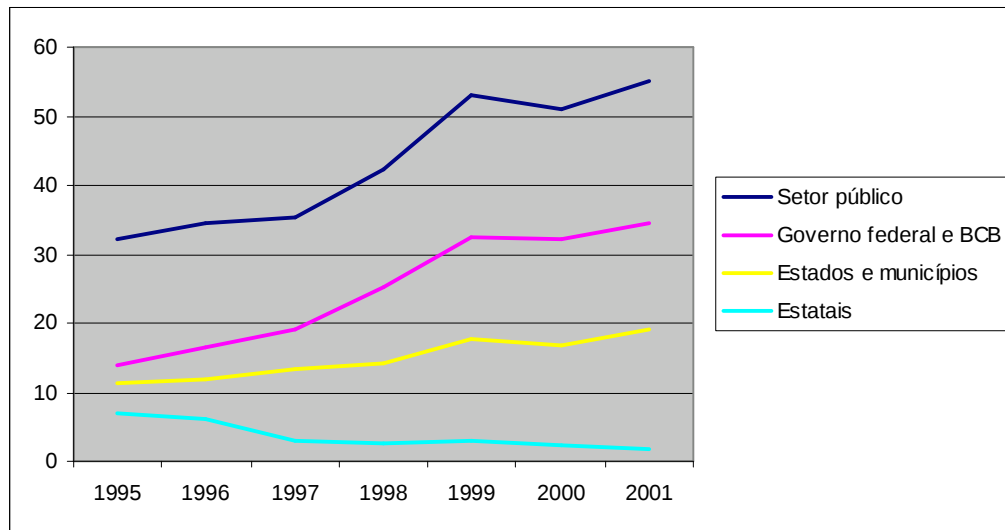
Com isso a dívida interna do setor público, que depois de ter atingido os picos de 93,7% do PIB em 1989 e de 70,6% do PIB em 1993, e que tinha entrado num círculo virtuoso de declínio atingiu em 1995 o seu patamar mais baixo (26,3% do PIB). Porém ela voltou a subir continuamente a partir de 1995 até atingir o patamar de 44,2% do PIB em 2001.

O quadro geral da dívida pública total, externa e interna, é dúbio. Por um lado, a dívida externa parece ser um problema equacionado. Por outro lado, a ausência do financiamento externo parece ter alimentado um crescimento exacerbado da dívida interna. O gráfico 31, que mostra a trajetória da dívida total do setor público entre 1985 e 1994, explicita a ausência de políticas fiscais com direções claras (certamente obscurecida pelo espiral inflacionário) no período. Por isso nos seus piores anos a dívida pública total chegou a representar 157% do PIB em 1989 e 125% do PIB em 1993.

Na fase pós-plano Real, mostrada no gráfico 32, a dívida pública total chega ao nível de 32,2% do PIB em 1995, refletindo o quase equacionamento da dívida externa. Entretanto, como o setor público não passou a praticar superávits

orçamentários, a dívida total começou a crescer desde 1995 para atingir o patamar de 55,1% em 2001.

Gráfico 32 – Dívida pública total nominal – 1995-2001 (em % do PIB)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

A análise do comportamento dos três ramos da administração pública aqui distribuídos mostra três reações distintas no cenário dos anos 1990. As empresas estatais tinham uma dívida de 48,1% do PIB em 1985 e se reestruturaram administrativamente, passando a ter apenas 1,6% do PIB em dívidas em 2001. Os governos subnacionais, que tinham 15,5% do PIB em dívidas em 1985, viram essa dívida aumentar até 35,4% do PIB em 1993, para, com a ajuda do governo federal reduzir o montante a 11,2% do PIB em 1995. Como esse esforço não foi acompanhado de um empenho fiscal na mesma proporção a dívida voltou a crescer até 19,1% do PIB em 2001.

Não é possível descrever com clareza o comportamento do governo federal com relação à dívida pública no período. Por um lado, o governo federal é o responsável por quase 80% da dívida externa e por mais da metade da dívida interna. De um patamar de 27,2% do PIB em 1985, passando por 67,8% do PIB em 1989 e tendo esse montante caído para 13,9% do PIB em 1995, o governo federal aumentou a sua dívida em 2001 para 34,3% do PIB. Isso talvez fosse o suficiente para culpar o governo federal pelo aumento da dívida total entre 1995 e 2001. Por outro lado, a incrível queda da dívida (tanto externa quanto interna) das empresas estatais assim como o relativo sucesso da diminuição da dívida das

unidades subnacionais, se devem ao comportamento do governo federal como prestador de última instância. Caso o governo federal não estivesse socorrido a estatais e entidades subnacionais, talvez o perfil da sua dívida estivesse melhor, em detrimento de uma piora do perfil da dívida dos outros dois ramos do setor público. Não é fácil identificar esse comportamento do governo federal como correto (saneador do setor público), ou como permissivo (sancionador do comportamento oportunista⁷² dos outros ramos).

IV.3. Distribuição de Renda

IV.3.1. A distribuição de renda entre os estados

Uma característica marcante de uma federação com 27 unidades federadas, além de mais de 5.560 municípios que se estendem por 8,514 milhões de quilômetros quadrados, seria inegavelmente a diversidade. Entretanto a divergência de renda entre as unidades da federação se impõe como uma barreira significativa para uma maior integração econômica (Markusen, 1995, p. 284). A tabela 13 procura mostrar o tamanho da diferença de renda entre os estados da federação, comparado com as suas populações e o resultado fiscal no ano 2000.

Tabela 13 – População, Renda per Capita dos estados em 2000 e Renda per Capita dos estados com relação à do país em 1985 e em 2000

	População (número de habitantes)	PIB per Capita (em R\$ de 2000)	% do PIB per capita do Brasil (1985)	% do PIB per capita do Brasil (2000)
Brasil	170 124 836	6 473	100	100
Norte	12 963 035	3 907	68,86	60,36
Acre	560 611	3 037	48,53	46,91
Amazonas	2 830 310	6 668	115,61	103,01
Amapá	480 367	4 097	69,99	63,30
Pará	6 219 628	3 040	48,87	46,97
Rondônia	1 383 740	4 065	80,00	62,79
Roraima	326 738	3 417	62,93	52,79
Tocantins	1 161 641	2 109	23,36 ⁷³	32,58
Nordeste	47 819 334	3 014	48,52	46,56
Alagoas	2 826 575	2 484	50,78	38,38
Bahia	13 096 003	3 680	66,83	56,85
Ceará	7 444 000	2 794	39,28	43,16
Maranhão	5 660 255	1 626	22,13	25,12

⁷² Aqui o termo comportamento oportunista engloba o conceito de *free-rider*. Ao se comportar como prestador de última instância, o governo federal estaria sinalizado aos outros ramos do setor público que um ajuste fiscal consistente por parte dessas entidades não é necessário.

⁷³ Como o estado do Tocantins foi fundado pela constituição de 1988, esse dado se refere ao ano de 1990.

Paraíba	3 445 125	2 681	31,90	41,42
Pernambuco	7 930 964	3 672	52,39	56,73
Piauí	2 847 489	1 871	22,19	28,91
Rio Grande do Norte	2 780 176	3 342	48,22	51,63
Sergipe	1 788 747	3 309	93,20	51,13
Centro-Oeste	11 651 583	6 558	70,56	101,48
Distrito Federal	2 053 897	14 405	131,44	222,53
Goiás	5 020 160	4 315	54,67	66,66
Mato Grosso	2 220 421	5 341	58,71	82,52
Mato Grosso do Sul	2 357 105	5 696	80,35	88,00
Sudeste	72 529 263	8 774	139,73	135,54
Espírito Santo	3 106 372	6 930	98,98	107,07
Minas Gerais	17 917 925	5 925	87,67	91,53
Rio de Janeiro	14 404 923	9 571	139,67	147,86
São Paulo	37 100 043	9 995	169,94	154,40
Sul	25 161 621	7 691	110,27	118,82
Paraná	9 585 383	6 882	97,49	106,31
Rio Grande do Sul	10 207 061	8 341	123,67	128,85
Santa Catarina	5 369 177	7 902	107,73	122,07

Fonte: FGV/IPC-RJ, BCB/Boletim, IBGE/SCN.

Se considerarmos a renda per capita nacional como a linha de separação entre estados pobres e ricos, nota-se que nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apenas o Distrito Federal e Amazonas têm uma renda per capita acima da média nacional de R\$ 6.473 por ano. Enquanto isso, nas regiões Sul e Sudeste, apenas Minas Gerais apresenta uma renda per capita anual abaixo dessa média.

Apesar da maior parte da população do país (57%) se concentrar nas regiões mais ricas (Sul e Sudeste), a região mais pobre do país, o Nordeste, concentra 28% da população nacional. Qualquer sistema de transferência de renda, ainda que extremamente necessária, não viria sem *trade-offs*, pondo portanto, um peso fiscal considerável sobre os estados mais desenvolvidos.

O aspecto mais preocupante do federalismo fiscal brasileiro descrito nessa tabela, no entanto, é a aparente incapacidade das políticas de distribuição de renda, sobretudo através das transferências intergovernamentais, em aumentar o padrão de vida das regiões e dos estados mais pobres do país.

Com a exceção do estado do Tocantins (criado na parte norte do estado de Goiás pela constituição de 1988), todos os outros estados da região norte virão seus PIB per capita perderem participação no PIB per capita nacional no período 1985-2000 (ver anexo). Dos 9 estados do nordeste, apenas 3 (Alagoas, Bahia e Sergipe) não

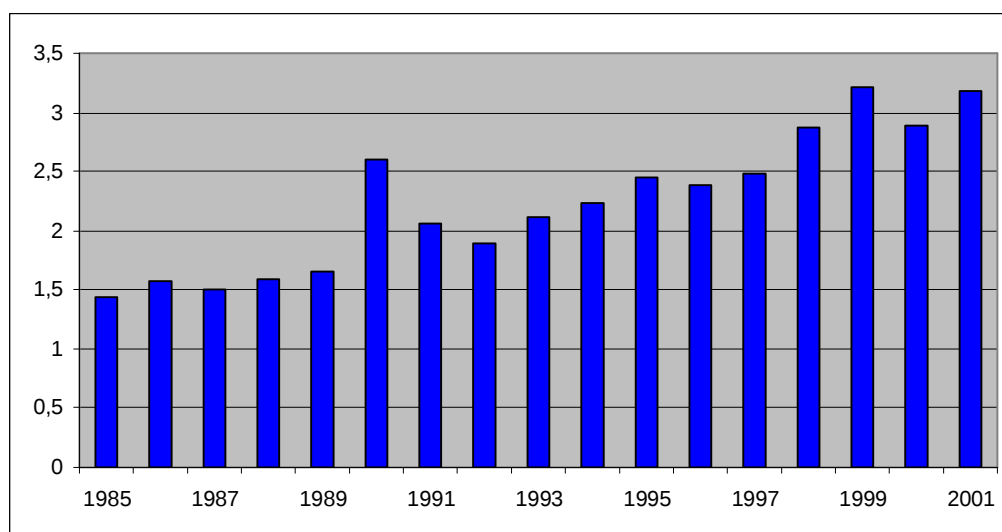
aumentaram o seu PIB per capita com relação ao PIB per capita nacional. Em todas as outras regiões do país, todos os estados com a exceção de São Paulo, viram a relação de seu PIB per capita com o PIB per capita nacional aumentar.

A renda per capita das regiões Norte e Nordeste caiu entre 1985 e 2000, apesar desse período ter contado com o reforço dos Fundos constitucionais de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). O PIB per capita de Sergipe caiu 42,07 pontos percentuais (p.p.) em relação ao PIB per capita nacional, o de Rondônia 17,21 p.p. e o do Amazonas 12,6 p.p., os PIB per capita de Roraima e da Bahia em torno de 10 p.p. A queda de 15,54 p.p. do PIB per capita de São Paulo com relação ao do país, por outro lado, era desejável pois o estado era o mais rico da federação.

Como a literatura a respeito do federalismo fiscal procura enfatizar a importância dos instrumentos de distribuição de renda verticais, é necessário analisar a evolução da economia nacional no período. A recessão do início da década de 1990 fez o PIB per capita nacional regredir quase aos níveis de 1985 (como pode ser visto no gráfico 21). No final da década de 1990, o PIB per capita também caiu (1998 e 1999), não por causa de uma recessão, mas devido ao crescimento econômico nesses anos ter sido menor que o aumento populacional. Num ambiente com concentração geográfica da renda nacional, o baixo crescimento econômico tende a limitar consideravelmente os esforços redistributivos do governo central.

A divergência de renda entre as unidades da federação, que há décadas faz parte do cenário econômico nacional, apesar de sempre ter preocupado a sociedade e governo, gerou poucos instrumentos efetivos para o seu combate. Embora desde a constituição de 1946 as regras para a repartição de recursos a partir do governo central tenha sido estabelecidas, as transferências de recursos sem vinculação sempre existiram e foram mais importantes que as transferências vinculadas, como as mais importantes delas: os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

Gráfico 33 – Transferências totais aos estados (em % do PIB)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

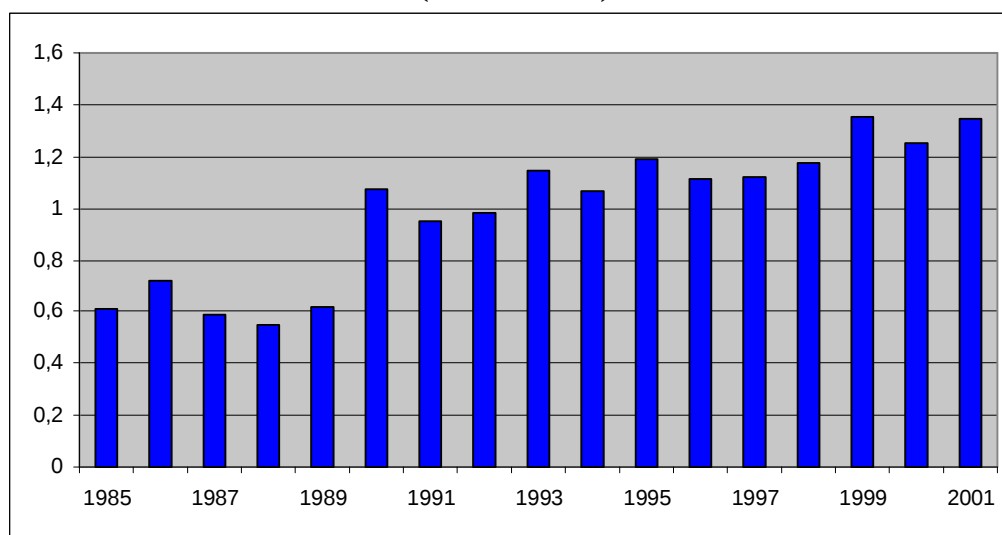
O gráfico 33 mostra que as transferências totais (vinculadas e não-vinculadas⁷⁴) do governo federal aos estados desde 1985 até 2001 vêm aumentando como proporção do PIB. Apesar de todo o período já contar com a distribuição de recursos dos dois fundos constitucionais mais importantes, enfatizando assim a estabilidade e impessoalidade do repasse de recursos entre diferentes níveis de governo, o ciclo político-eleitoral apresenta significativa influência sobre as transferências totais. A influência do ciclo político-eleitoral (aumentando principalmente os gastos não-vinculados) pode ser visto nos anos de 1986, 1990, 1994 e 1998 (anos de eleições gerais). Nesses anos, as transferências totais foram sempre maiores que nos 3 anos precedentes⁷⁵.

A Comparação do gráfico 33 (transferências totais aos estados) com o gráfico 34 (transferências do FPE) mostra a tendência das transferências desvinculadas serem sempre maiores que as transferências vinculadas ao FPE. É interessante notar então, qual tipo de repasse de recursos beneficia de forma mais clara o crescimento econômico nos estados mais pobres.

⁷⁴ Transferências vinculadas são as receitas que estados e municípios recebem da união através dos fundos constitucionais. Transferências não-vinculadas são repasses unilaterais de recursos da união para estados e municípios, com o objetivo de financiar gastos com projetos especiais (gastos não especificados constitucionalmente). As transferências totais englobam ambos os tipos (vinculadas e não vinculadas).

⁷⁵ Os anos de 1986 e 1990 são exceções pois, apesar de terem sido anos de eleições gerais, diferentemente de 1994 e 1998 não houve eleições para presidente. Apesar de só ter ocorrido eleição para presidente em 1989 (e não eleições gerais), as transferências totais nesse ano também foram maiores que nos 3 anos anteriores.

Gráfico 34 – Transferências do Fundo de Participação dos Estados – FPE
(em % do PIB)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

De acordo com a teoria do federalismo fiscal, as regras dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (ver anexo) deveriam claramente propiciar o crescimento econômico, tendo vantagens sobre repasses de recursos sem vínculos. Elas seguem a lógica da distribuição de renda vertical (do governo central para as unidades subnacionais) e procuram distribuir os recursos arrecadados pela união (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados) de forma diretamente proporcional às necessidades fiscais (o tamanho da população) e inversamente proporcional à capacidade fiscal (renda per capita) dos estados.

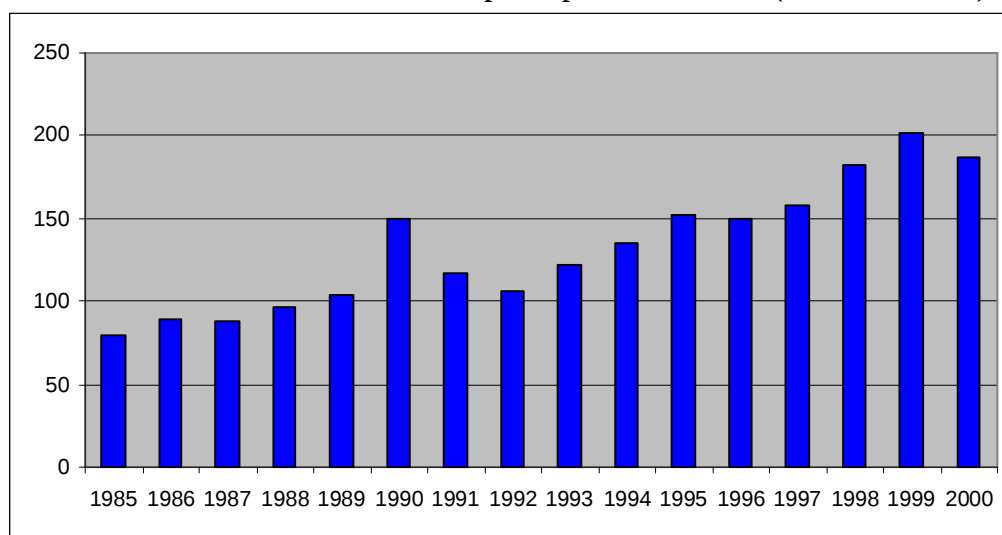
Como foi mostrada no capítulo 2, a reforma no federalismo fiscal no início da década de 1980 procurou aumentar a parcela dos impostos federais a serem destinados a esses Fundos. Essa tendência foi consolidada pela constituição de 1988, com o reforço do mecanismo de transferências constitucionais automáticas, que levaram a um aumento das transferências do FPE como proporção do PIB (como pode ser visto no gráfico 34).

Da mesma forma que as transferências totais, as transferências aos estados através do FPE também aumentaram como proporção do PIB nacional, partindo de 0,6% em 1985 para quase 1,4% do PIB em 2001. Esse crescimento fez com que todos os estados com exceção de Tocantins (cujas séries de dados se inicia em 1990) e Rio de

Janeiro, recebessem mais recursos do FPE como proporção do PIB nacional (ver anexo).

Quando se faz a análise dos dados com ênfase nas transferências per capita, os resultados das transferências totais mostram um aumento de 80 para quase 190 Reais por habitante em todo o país, como mostra afigura abaixo.

Gráfico 35 – Transferências totais per capita aos estados (em R\$ de 2000)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

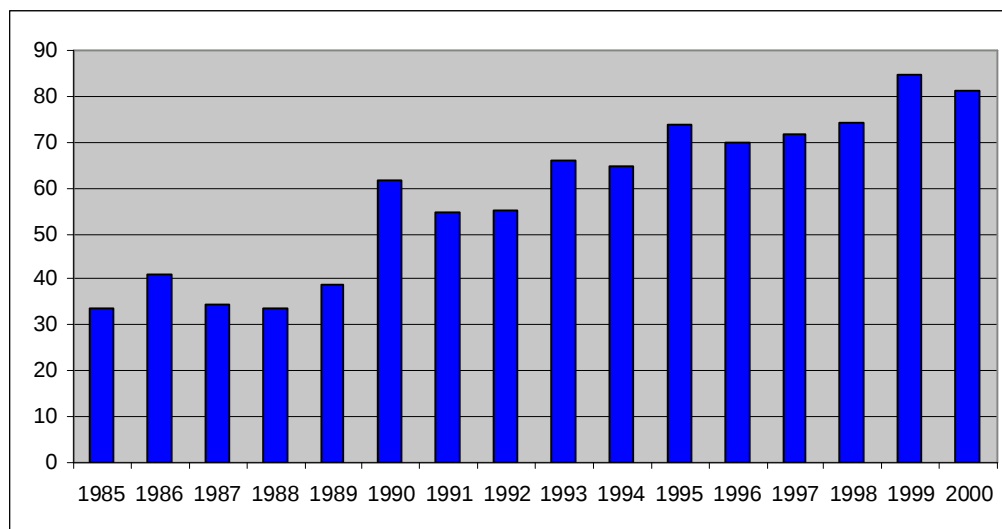
Rondônia e Roraima⁷⁶ se configuram como os únicos estados onde as transferências totais em reais foram menores em 2000 que em 1985. Mais uma vez as transferências totais se mostram contrárias ao objetivo da convergência das rendas dos estados: o Distrito Federal foi a unidade da federação que mais recebeu transferências, apesar de ser o mais rico entre os entes federados. Outras distorções também são evidentes, quando são analisadas as transferências totais per capita: o estado mais populoso do nordeste: a Bahia (estado pobre), recebe menos que cada um dos três estados do sul do país: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (estados ricos).

Para o país como um todo, a distribuição do FPE privilegia os estados mais pobres em detrimento dos mais ricos. Todos os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com a exceção de Bahia, Goiás e Distrito Federal, recebem do FPE

⁷⁶ Isso ocorreu porque antes da constituição de 1988 esses estados eram territórios nacionais e não estados. Com isso a sua administração era feita indiretamente pelo governo central, não tendo assim arrecadação própria.

mais recursos per capita que a média nacional (ver anexo). No caso do Distrito Federal, esse resultado é desejável, já que esta é a mais rica unidade da federação. Como geograficamente, o Distrito Federal pertence à região Centro-Oeste, ocorre essa distorção da unidade da federação mais rica receber o mesmo tratamento das mais pobres.

Gráfico 36 – Transferências per capita do Fundo de Participação dos Estados – FPE (em R\$ de 2000)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

Com relação ao FPE per capita, no gráfico 36 se pode ver que desde 1990, o montante médio de repasses per capita aos estados através do FPE vem subindo, chegando a 80 Reais per capita em 2000.

A análise paralela entre as transferências totais e as transferências do FPE mostra que um aumento das transferências do FPE seria aparentemente desejável em detrimento das transferências totais. O resultado disso seria uma quantidade cada vez menor de transferências não-vinculadas. O aspecto indesejável das transferências não-vinculadas é a sua falta de foco na convergência das rendas nacionais.

Tabela 14 - Participação das regiões no Produto nacional (em % do PIB)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1985	3,84	14,10	60,15	17,10	4,81
1986	4,38	14,07	58,55	17,62	5,38
1987	4,40	13,13	60,18	17,34	4,95
1988	4,35	12,83	60,32	17,51	5,00

1989	4,93	12,30	59,36	18,64	4,77
1990	4,94	12,86	58,83	18,21	5,16
1991	4,71	13,37	58,71	17,11	6,10
1992	4,32	12,92	58,79	18,30	5,67
1993	4,24	12,82	57,73	18,42	5,79
1994	5,09	12,87	57,27	18,67	6,10
1995	4,64	12,78	58,72	17,89	5,98
1996	4,64	13,17	58,07	18,03	6,08
1997	4,42	13,09	58,57	17,68	6,25
1998	4,48	13,05	58,16	17,48	6,84
1999	4,45	13,11	58,25	17,75	6,45
2000	4,60	13,09	57,79	17,57	6,95
2001	4,76	13,12	57,12	17,80	7,20

Fonte: IBGE/SCN.

A teoria do federalismo fiscal defende que, em face um aumento no montante de recursos desviados das regiões mais ricas do país para as áreas mais pobres, a consequência prática seria a convergência das rendas per capita através de um aumento na renda per capita das regiões mais pobres. Entretanto a consequência da distribuição de recursos do governo central para as unidades subnacionais pode ser vista na tabela 14. Essa tabela mostra que as regiões que realmente apresentaram aumentos consistentes na participação da renda nacional são as regiões Centro-Oeste (aumento de 49% entre 1985 e 2001) e Norte (a participação da região cresceu 24% no período). As demais regiões pouco oscilaram. A participação da região Sudeste caiu 5% e a da região Sul cresceu 4%. O mais grave ocorreu com a região mais pobre do país, o Nordeste, que viu a sua participação no PIB cair 7%.

O conflito entre os dados dos gráficos acima e da tabela 14 necessita uma resposta sobre a eficiência do sistema de repartição de recursos fiscais. A primeira resposta para a explicação tende a ser o pequeno volume de recursos de transferências totais aos estados. Apesar de ter duplicado entre 1985 e 2001, e 1,5% para 3% do PIB nacional, esse montante ao ser dividido por 27 unidades da federação, pode ter impacto pequeno nas economias locais. Com relação ao FPE, apesar do montante como proporção do PIB também ter dobrado entre 1985 e 2001, o total de transferências do FPE não alcançou 1,4% do PIB nacional.

Como em 1985 já havia um sistema de transferência vertical de recursos para estados e municípios, que foi reforçado pela constituição de 1988, é relevante investigar as razões pelas quais essas transferências não estão sendo capazes de

alavancar o crescimento das regiões mais pobres do país, principalmente no Nordeste.

IV.3.2. A análise da convergência das rendas

O seguinte modelo $[\text{Log}(\text{PIB}_{pc}) = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}(\text{Transferências}) + \varepsilon_0]$ foi testado partindo do pressuposto da convergência das rendas entre estados de um país (Barro & Sala-i-Martin, 1998, p. 443). Nesse modelo de convergência as suposições são de que as diferenças no nível de progresso técnico, nas preferências individuais, na cultura e nas instituições são menores dentro de um território nacional, que entre países. Além disso, uma mesma moeda, um sistema jurídico em comum, maior mobilidade dos fatores de produção e um mesmo governo central tendem a gerar um ambiente mais homogêneo, aumentando a possibilidade de existência de convergência das rendas.

O teste do modelo tem o objetivo de descobrir se houve correlação entre o PIB per capita dos estados e as transferências totais aos estados entre os anos de 1985 e 2000⁷⁷. Os resultados da tabela 15 evidenciam aspectos interessantes a respeito dos efeitos dos fluxos de recursos provenientes das transferências totais na renda dos estados.

Das 27 unidades da federação, em apenas 6 estados não há correlação significativa entre o PIB per capita e as transferências. Paradoxalmente, todos esses 6 estados pertencem às regiões Norte ou Nordeste⁷⁸. Há 5 estados pobres (Alagoas, Bahia, Rondônia, Roraima e Sergipe) que tiveram queda do PIB per capita entre 1985 e 2000. Em três deles, (Alagoas, Bahia, e Roraima) não há correlação entre as transferências e as rendas per capita.

Tabela 15 - Correlação entre PIB per Capita dos estados e as Transferências totais recebidas pelos estados (1985-2000)

[Modelo: $\text{Log}(\text{PIB}_{pc}) = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}(\text{Transferências}) + \varepsilon_0]$

	R ²	Grau de Significância	Coefficiente de	Autocorrelação dos
--	----------------	-----------------------	-----------------	--------------------

⁷⁷ O modelo foi logaritimizado não só para suavizar o impacto de uma observação extrema em alguma variável num determinado ano, como também para que a estatística R² forneça a elasticidade do PIB_{pc} com relação às transferências.

⁷⁸ Como os estados de regiões mais pobres têm economias menores, de acordo com os fatos estilizados da teoria econômica seria de se esperar que o impacto das transferências intergovernamentais fosse maior nesses estados.

		(Valor P)	Correlação	Erros (Valor P)
Acre	0,3361	95% (0,0186)	0,5796	Sim (0,0342)
Amazonas	0,0587	Não (0,3659)	- 0,2422	Sim (0,0276)
Amapá	0,1552	Não (0,1310)	0,3940	Sim (0,0017)
Pará	0,0100	Não (0,7119)	- 0,1002	Sim (0,0281)
Rondônia	0,5730	99% (0,0007)	0,7570	Sim (0,0255)
Roraima	0,1020	Não (0,2279)	- 0,3193	Sim (0,0000)
Tocantins	0,7965	99% (0,0002)	0,8924	Não (0,0885)
Alagoas	0,0226	Não (0,5777)	- 0,1505	Sim (0,0099)
Bahia	0,0767	Não (0,2991)	- 0,2769	Sim (0,0000)
Ceará	0,6824	99% (0,0001)	0,8261	Sim (0,0117)
Maranhão	0,6033	99% (0,0004)	0,7767	Não (0,2595)
Paraíba	0,7776	99% (0,0000)	0,8818	Não (0,1085)
Pernambuco	0,6080	99% (0,0004)	0,7797	Não (0,2582)
Piauí	0,9172	99% (0,0000)	0,9577	Sim (0,0424)
Rio Grande do Norte	0,4720	99% (0,0033)	0,6870	Não (0,1497)
Sergipe	0,3774	95% (0,0113)	- 0,6143	Sim (0,0002)
Distrito Federal	0,5263	99% (0,0015)	0,7254	Não (0,3122)
Goiás	0,5994	99% (0,0004)	0,7742	Não (0,3218)
Mato Grosso	0,5878	99% (0,0005)	0,7667	Não (0,1635)
Mato Grosso do Sul	0,5037	99% (0,0021)	0,7097	Sim (0,0085)
Espírito Santo	0,5098	99% (0,0019)	0,7140	Sim (0,0192)
Minas Gerais	0,4231	99% (0,0064)	0,6505	Sim (0,0114)
Rio de Janeiro	0,2369	90% (0,0558)	0,4868	Sim (0,0285)
São Paulo	0,2804	95% (0,0349)	0,5295	Sim (0,0047)
Paraná	0,5264	99% (0,0015)	0,7255	Sim (0,0016)
Rio Grande do Sul	0,2032	90% (0,0797)	0,4508	Sim (0,0050)
Santa Catarina	0,3806	95% (0,0109)	0,6169	Não (0,3004)

Fonte: cálculos do autor baseado em dados primários do IBGE/SCN.

Dos 21 estados onde a correlação tem pelo menos 90% de significância, em 12 deles há correlação entre os erros da amostra, o que nos leva a desconsiderá-los. Com isso em apenas 9 estados, 7 deles pobres (Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Tocantins) e 2 ricos (Distrito Federal e Santa Catarina) há robusta correlação entre o PIB per capita e as transferências totais provenientes do governo central.

A estatística R^2 indica a elasticidade do PIB per capita dos estados com relação às transferências totais. Ela nos mostra que nos estados mais pobres como Paraíba (0,7776) e Tocantins (0,7965), um Real em transferências resulta em quase 80 centavos de aumento do PIB per capita. Por outro lado, em Santa Catarina (0,3806), e paradoxalmente num estado pobre como o Rio Grande do Norte (0,4720), um Real de transferência aumenta o PIB per capita em menos de 50 centavos.

Quando se constata que em apenas 7 estados pobres de um total de 19 houve o desejável aproveitamento das transferências intergovernamentais totais para o aumento do padrão de vida da população, pode-se supor que as políticas públicas destinadas a nivelar o padrão de vida dentro da federação estão fracassando. Entretanto, as transferências totais não têm o objetivo único de nivelar o padrão de vida da população. Nela estão incluídos recursos para investimento em infraestrutura e para manutenção dos serviços de saúde e educação, entre outros, que estão diretamente ligados às demandas das populações locais e não a objetivos redistributivos.

Como as populações dos estados variam de forma bem significativa, a tabela 16 utiliza o mesmo modelo, com a modificação de apenas uma variável, para relacionar PIB per capita dos estados com transferências totais per capita.

Os resultados obtidos mostram que em 21 dos 27 estados há correlação com pelo menos 90% de significância entre as variáveis. Em onze desses 21 estados a relação entre as variáveis é maculada pela autocorrelação dos erros da amostra. Por isso em apenas 10 estados há clara correlação entre o PIB per capita e as transferências totais per capita. Como em todos os estados o coeficiente de correlação fica acima de 50%, há um relacionamento relativamente forte entre as variáveis nesses 10 estados.

Tabela 16 - Correlação entre PIB per Capita dos estados e as Transferências totais per Capita recebidas pelos estados (1985-2000)

$$[\text{Modelo: } \text{Log}(\text{PIB}_{pc}) = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}(\text{Transferências}_{pc}) + \varepsilon_0]$$

	R ²	Grau de Significância (Valor P)	Coeficiente de Correlação	Autocorrelação dos Erros (Valor P)
Acre	0,2256	90% (0,0630)	0,4750	Sim (0,0194)
Amazonas	0,0063	Não (0,7685)	0,0799	Sim (0,0130)
Amapá	0,4016	99% (0,0084)	0,6337	Sim (0,0268)
Pará	0,0194	Não (0,6067)	- 0,1393	Sim (0,0287)
Rondônia	0,5571	99% (0,0009)	0,7464	Sim (0,0013)
Roraima	0,3431	95% (0,0171)	0,5857	Sim (0,0001)
Tocantins	0,6531	99% (0,0026)	0,8081	Não (0,3581)
Alagoas	0,0048	Não (0,7987)	- 0,0692	Sim (0,0082)
Bahia	0,0729	Não (0,3116)	- 0,2701	Sim (0,0000)
Ceará	0,6191	99% (0,0003)	0,7868	Sim (0,0131)
Maranhão	0,5317	99% (0,0013)	0,7292	Não (0,2005)
Paraíba	0,7570	99% (0,0000)	0,8700	Não (0,1184)
Pernambuco	0,5787	99% (0,0006)	0,7607	Não (0,3283)
Piauí	0,8975	99% (0,0000)	0,9473	Não (0,0825)
Rio Grande do Norte	0,4160	99% (0,0070)	0,6449	Não (0,1664)
Sergipe	0,2613	95% (0,0430)	- 0,5111	Sim (0,0002)

Distrito Federal	0,3433	95% (0,0171)	0,5859	Não (0,0967)
Goiás	0,6074	99% (0,0004)	0,7794	Não (0,3747)
Mato Grosso	0,6135	99% (0,0003)	0,7832	Não (0,2159)
Mato Grosso do Sul	0,5125	99% (0,0018)	0,7158	Sim (0,0213)
Espírito Santo	0,4910	99% (0,0025)	0,7007	Sim (0,0213)
Minas Gerais	0,3754	95% (0,0116)	0,6127	Sim (0,0115)
Rio de Janeiro	0,1631	Não (0,1207)	0,4039	Sim (0,0124)
São Paulo	0,3527	95% (0,0153)	0,5938	Sim (0,0180)
Paraná	0,5136	99% (0,0018)	0,7166	Sim (0,0016)
Rio Grande do Sul	0,1465	Não (0,1433)	0,3828	Sim (0,0031)
Santa Catarina	0,3666	95% (0,0129)	0,6054	Não (0,2299)

Fonte: cálculos do autor baseado em dados primários do IBGE/SCN.

Entre os dez estados com significativa correlação entre as variáveis, há 8 estados pobres e os mesmos 2 estados ricos da regressão anterior. Com relação à regressão anterior, a única mudança foi o estado do Piauí, que passou a apresentar correlação significativa. Pernambuco (7.930.964 habitantes em 2000) é o único estado com uma população relativamente grande, onde há correlação significativa entre as variáveis.

A análise das elasticidades mostra que nos estados mais pobres como Piauí (0,8975) e Paraíba (0,7570), um Real em transferências per capita influencia de forma muito maior o PIB per capita (aumentando-o em torno de 80 centavos), que nos estados mais ricos como Santa Catarina (0,3666) e Distrito federal (0,3433), onde o PIB per capita aumenta apenas em torno de 35 centavos.

Se as transferências totais não podem ser consideradas como instrumentos ativos de distribuição de renda dentro da federação, o inverso tem que ser dito do FPE, que foi criado com o objetivo de fazer essa redistribuição. Para analisar a eficiência do FPE como ferramenta de nivelamento do padrão de vida dentro da federação, o mesmo teste de regressão simples de mínimos quadrados ordinários foi feito, com o mesmo modelo, substituindo a variável Transferências pela variável FPE.

Tabela 17 - Correlação entre PIB per Capita dos estados e a quota do FPE recebido pelos estados (1985-2000)

$$[\text{Modelo: } \text{Log}(\text{PIB}_{pc}) = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}(\text{FPE}) + \varepsilon_0]$$

	R ²	Grau de Significância (Valor P)	Coefficiente de Correlação	Autocorrelação dos Erros (Valor P)
Acre	0,3481	95% (0,0161)	0,5900	Não (0,0854)
Amazonas	0,3160	95% (0,0234)	- 0,5621	Não (0,1936)
Amapá	0,0546	Não (0,4419)	- 0,2338	Não (0,2378)

Pará	0,0001	Não (0,9826)	0,0059	Sim (0,0283)
Rondônia	0,1040	Não (0,3064)	- 0,3226	Sim (0,0002)
Roraima	0,7426	99% (0,0000)	- 0,8617	Sim (0,0388)
Tocantins	0,6558	99% (0,0025)	0,8098	Não (0,1656)
Alagoas	0,1180	Não (0,1925)	- 0,3436	Sim (0,0161)
Bahia	0,1484	Não (0,1405)	- 0,3853	Sim (0,0000)
Ceará	0,6950	99% (0,0001)	0,8336	Sim (0,0186)
Maranhão	0,5704	99% (0,0007)	0,7552	Não (0,1750)
Paraíba	0,8388	99% (0,0000)	0,9158	Sim (0,0393)
Pernambuco	0,4721	99% (0,0033)	0,6871	Sim (0,0269)
Piauí	0,8289	99% (0,0000)	0,9104	Sim (0,0012)
Rio Grande do Norte	0,3704	95% (0,0123)	0,6086	Não (0,1882)
Sergipe	0,5492	99% (0,0010)	- 0,7411	Sim (0,0024)
Distrito Federal	0,6256	99% (0,0003)	0,7909	Não (0,3226)
Goiás	0,5499	99% (0,0010)	0,7415	Não (0,2173)
Mato Grosso	0,3543	95% (0,0150)	0,5952	Sim (0,0376)
Mato Grosso do Sul	0,3366	95% (0,0185)	0,5802	Sim (0,0013)
Espírito Santo	0,5230	99% (0,0015)	0,7232	Sim (0,0372)
Minas Gerais	0,2049	90% (0,0783)	0,4526	Sim (0,0118)
Rio de Janeiro	0,0014	Não (0,8899)	0,0376	Sim (0,0001)
São Paulo	0,3663	95% (0,0130)	0,6053	Sim (0,0259)
Paraná	0,3623	95% (0,0136)	0,6019	Sim (0,0001)
Rio Grande do Sul	0,4631	99% (0,0037)	0,6805	Sim (0,0092)
Santa Catarina	0,2776	95% (0,0360)	0,5269	Não (0,1393)

Fonte: cálculos do autor baseado em dados primários do IBGE/SCN.

Das 27 unidades da federação, em 21 delas foi encontrada uma correlação significativa entre as variáveis. Dos 6 estados onde a relação entre as variáveis não é significativa, 5 são estados pobres (Amapá, Alagoas, Bahia, Pará e Rondônia). Em 13 dos estados onde a correlação é significativa, o resultado pode ser decorrente da autocorrelação dos erros. Com isso em apenas 8 estados o FPE influencia de forma relevante o PIB per Capita. Três dessas unidades da federação, Amazonas, Distrito Federal e Santa Catarina, são considerados ricos. Em outros cinco estados, todos pobres (Acre, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Norte e Tocantins) o objetivo principal do FPE parece estar sendo cumprido.

Um caso particular é o Amazonas. Nesse estado a correlação entre FPE e PIB per Capita é negativa (quanto mais recursos o estado recebe, menos ele cresce). Isso ocorreu porque a desaceleração econômica desse estado nos anos noventa foi tão significativa, que os moderados montantes de recursos do FPE a que o estado do Amazonas tem direito não foram suficientes para impulsionar uma política anticíclica.

Para todos os oito estados onde há significância na relação entre o PIB per capita e o FPE, o coeficiente de correlação é relativamente forte, indo desde 52% para Santa Catarina até 80% para Tocantins.

Ao contrário das transferências totais, o Impacto do FPE sobre o PIB per capita dos estados não apenas é menor, como parece ser distribuído de forma mais caótica. No estado mais rico da federação, o Distrito Federal (0,6256) um Real de transferências do FPE gera mais de 50 centavos a mais no PIB per capita. Enquanto isso, em estados pobres como Acre (0,3481) e Rio Grande do Norte (0,3704), um Real a mais dessas mesmas transferências do FPE geram menos de 40 centavos a mais no PIB.

Utilizando-se o mesmo modelo, mas mudando a variável FPE por FPE per capita, os resultados se modificam levemente. Em nove estados a correlação entre as variáveis não chega a ter pelo menos 90% de significância. Nos dezoito estados restantes, a correlação entre os erros pode influenciar a correlação em onze estados. Na nova análise, os 7 estados que passam a apresentar uma correlação significativa são: Acre, Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Norte e Santa Catarina.

Tabela 18 - Correlação entre PIB per Capita dos estados e a quota do FPE per Capita recebido pelos estados (1985-2000)

$$[\text{Modelo: } \text{Log}(\text{PIB}_{pc}) = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}(\text{FPE}_{pc}) + \varepsilon_0]$$

	R ²	Grau de Significância (Valor P)	Coeficiente de Correlação	Autocorrelação dos Erros (Valor P)
Acre	0,2726	95% (0,0380)	0,5221	Não (0,0621)
Amazonas	0,3057	95% (0,0263)	- 0,5529	Não (0,3238)
Amapá	0,0001	Não (0,9686)	0,0121	Sim (0,0382)
Pará	0,0001	Não (0,9725)	- 0,0093	Sim (0,0292)
Rondônia	0,1266	Não (0,2562)	- 0,3558	Sim (0,0002)
Roraima	0,6691	99% (0,0001)	- 0,8180	Sim (0,0243)
Tocantins	0,2392	Não (0,1267)	0,4891	Sim (0,0459)
Alagoas	0,1024	Não (0,2269)	- 0,3200	Sim (0,0163)
Bahia	0,1520	Não (0,1354)	- 0,3899	Sim (0,0000)
Ceará	0,6336	99% (0,0002)	0,7960	Sim (0,0222)
Maranhão	0,5254	99% (0,0015)	0,7248	Não (0,1618)
Paraíba	0,8265	99% (0,0000)	0,9091	Sim (0,0497)
Pernambuco	0,4309	99% (0,0057)	0,6564	Sim (0,0252)
Piauí	0,8165	99% (0,0000)	0,9036	Sim (0,0031)
Rio Grande do Norte	0,3257	95% (0,0210)	0,5707	Não (0,1909)
Sergipe	0,4982	99% (0,0022)	- 0,7058	Sim (0,0047)
Distrito Federal	0,5740	99% (0,0007)	0,7576	Não (0,2344)
Goiás	0,5691	99% (0,0007)	0,7544	Não (0,3901)
Mato Grosso	0,5754	99% (0,0007)	0,7585	Sim (0,0110)

Mato Grosso do Sul	0,0628	Não (0,3489)	0,2507	Sim (0,0019)
Espírito Santo	0,4769	99% (0,0031)	0,6906	Sim (0,0424)
Minas Gerais	0,1264	Não (0,1764)	0,3556	Sim (0,0035)
Rio de Janeiro	0,0275	Não (0,5390)	- 0,1659	Sim (0,0000)
São Paulo	0,2722	95% (0,0382)	0,5217	Sim (0,0036)
Paraná	0,3322	95% (0,0194)	0,5764	Sim (0,0001)
Rio Grande do Sul	0,4186	99% (0,0067)	0,6470	Sim (0,0102)
Santa Catarina	0,2201	90% (0,0667)	0,4691	Não (0,1400)

Fonte: cálculos do autor baseado em dados primários do IBGE/SCN.

No novo modelo, a relação entre as variáveis para o estado do Amazonas é negativa, contrariando a teoria de que a transferência de recursos do FPE per capita incrementaria o PIB per capita⁷⁹. Nos dez demais estados, onde a correlação entre as variáveis é positiva, o FPE per capita influencia o PIB per capita com uma intensidade um pouco menor que na amostra anterior. Desde Santa Catarina, onde a influência é moderada (46,91%) ao Distrito Federal, onde a correlação, embora menor, ainda permanece muito forte (75,76%).

Já as elasticidades entre as variáveis, na forma da estatística R^2 , mostram que em 3 estados – Distrito Federal (0,5740), Goiás (0,5691) e Maranhão (0,5254) – um Real em Recursos do FPE per capita influenciam moderadamente o PIB per capita: em mais de 50 centavos. Enquanto no Acre (0,2726), Rio Grande do Norte (0,3257) e Santa Catarina (0,2201), um real em transferências do FPE per Capita aumenta o PIB per capita apenas em torno de 30 centavos.

A análise das regressões das transferências aos estados (seja na forma de transferências totais, seja na forma de Recursos do FPE) mostra a baixa eficiência desses instrumentos para alavancar a renda dos estados mais pobres em direção à média nacional. Como as elasticidades das transferências totais são maiores que as elasticidades das transferências sob forma do FPE, a distribuição de uma maior quantia de recursos não-vinculados em detrimento de recursos distribuídos através do FPE poderia, aparentemente, melhorar a situação dos estados mais pobres.

Porém, um aumento de transferências não-vinculadas não apenas contraria os fatos estilizados a respeito do federalismo fiscal, como também põe dúvidas sobre a

⁷⁹ A explicação para isso está no fato da estagnação do PIB per capita do Amazonas para esse período.

fórmula de distribuição do FPE, que privilegia explicitamente os estados das regiões mais pobres.

Como a constituição de 1988 reconheceu os municípios como unidades da federação, uma análise da distribuição de recursos ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) pode ajudar a esclarecer a ausência de convergência das rendas estaduais na direção da renda nacional.

IV.3.3. A distribuição de renda entre os municípios

Diferentemente do FPE, o FPM utiliza duas formas de distribuição: uma para as capitais de estados e outra para as demais cidades. Na fórmula para as capitais de estados, os recursos são distribuídos de acordo com o PIB per capita estadual e a população da cidade. Já na Fórmula para as demais cidades, só é levada em consideração a população da cidade. Em nenhuma das duas fórmulas há privilégios para determinadas regiões do país, como no FPE para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (ver anexo).

A tabela 19 mostra os resultados dos testes de regressões simples de mínimos quadrados ordinários para as variáveis PIB per capita e FPM, de acordo com o modelo abaixo.

Tabela 19 - Correlação entre PIB per Capita dos estados e a quota do FPM recebido pelos estados (1985-2000)

$$[\text{Modelo: } \text{Log}(\text{PIB}_{pc}) = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}(\text{FPM}) + \varepsilon_0]$$

	R ²	Grau de Significância (Valor P)	Coefficiente de Correlação	Autocorrelação dos Erros (Valor P)
Acre	0,3698	95% (0,0124)	0,6081	Não (0,0537)
Amazonas	0,0900	Não (0,2588)	- 0,3000	Sim (0,0366)
Amapá	0,0088	Não (0,7290)	0,0940	Sim (0,0053)
Pará	0,2143	90% (0,0710)	0,4629	Não (0,2092)
Rondônia	0,0218	Não (0,5850)	- 0,1477	Sim (0,0003)
Roraima	0,1573	Não (0,1433)	- 0,3966	Sim (0,0004)
Tocantins	0,4445	95% (0,0179)	0,6667	Sim (0,0483)
Alagoas	0,1477	Não (0,1415)	- 0,3843	Sim (0,0309)
Bahia	0,1226	Não (0,1837)	- 0,3501	Sim (0,0000)
Ceará	0,4872	99% (0,0026)	0,6980	Sim (0,0005)
Maranhão	0,1259	Não (0,1773)	0,3549	Sim (0,0012)
Paraíba	0,4335	99% (0,0055)	0,6584	Sim (0,0003)
Pernambuco	0,4262	99% (0,0061)	0,6528	Sim (0,0405)
Piauí	0,4956	99% (0,0023)	0,7040	Sim (0,0013)
Rio Grande do Norte	0,1150	Não (0,1987)	0,3391	Sim (0,0091)
Sergipe	0,5830	99% (0,0006)	- 0,7635	Sim (0,0152)
Goiás	0,7789	99% (0,0000)	0,8825	Não (0,1260)

Mato Grosso	0,3889	95% (0,0130)	0,6236	Sim (0,0011)
Mato Grosso do Sul	0,1171	Não (0,1944)	0,3422	Sim (0,0003)
Espírito Santo	0,4947	99% (0,0024)	0,7033	Sim (0,0084)
Minas Gerais	0,3578	95% (0,0144)	0,5982	Sim (0,0053)
Rio de Janeiro	0,4997	99% (0,0022)	0,7068	Sim (0,0261)
São Paulo	0,0100	Não (0,7113)	- 0,1003	Sim (0,0002)
Paraná	0,6342	99% (0,0002)	0,7963	Sim (0,0039)
Rio Grande do Sul	0,4365	99% (0,0053)	0,6607	Sim (0,0080)
Santa Catarina	0,0350	Não (0,4876)	0,1871	Sim (0,0176)

Fonte: cálculos do autor baseado em dados primários do IBGE/SCN.

Os resultados mostram que nos 26 estados da federação que recebem recursos do FPM, em 11 deles não há correlação entre as variáveis para pelo menos 90% de significância. Nos 15 estados onde a relação entre as variáveis é significativa, em apenas 3 isso não pode ser atribuído à correlação entre os erros: Acre, Goiás e Pará.

Entre esses estados, Goiás (0,8825) e Acre (0,6081) apresentam correlação forte entre as variáveis, enquanto que no Pará (0,4629) a relação é moderada. Por outro lado, apenas em Goiás (0,7789), um Real distribuído através do FPM aumenta significativamente o PIB per capita do estado – em quase 80 centavos. Tanto no Acre (0,3648) quanto no Pará (0,2143), um Real em recursos do FPM aumenta o PIB do estado em aproximadamente 30 centavos.

Quando a variável FPM é substituída por FPM per capita, a tabela 20 mostra poucas alterações. Em dez estados não há correlação entre as variáveis para pelo menos 90% de significância e em apenas 2 estados (Pará e Goiás) a correlação entre as variáveis não sofre influência da correlação entre os erros.

Tabela 20 - Correlação entre PIB per Capita dos estados e a quota do FPM per Capita recebido pelos estados (1985-2000)

[Modelo: $\text{Log}(\text{PIB}_{pc}) = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}(\text{FPM}_{pc}) + \varepsilon_0$]

	R ²	Grau de Significância (Valor P)	Coefficiente de Correlação	Autocorrelação dos Erros (Valor P)
Acre	0,2374	90% (0,0558)	0,4869	Sim (0,0273)
Amazonas	0,0007	Não (0,9173)	- 0,0282	Sim (0,0130)
Amapá	0,0413	Não (0,4498)	0,2034	Sim (0,0126)
Pará	0,2253	90% (0,0632)	0,4747	Não (0,2621)
Rondônia	0,0010	Não (0,9043)	- 0,0327	Sim (0,0001)
Roraima	0,0056	Não (0,7907)	0,0749	Sim (0,0000)
Tocantins	0,2653	90% (0,0866)	0,5150	Sim (0,0073)
Alagoas	0,1257	Não (0,1778)	- 0,3545	Sim (0,0332)
Bahia	0,1215	Não (0,1857)	- 0,3486	Sim (0,0001)
Ceará	0,3334	95% (0,0192)	0,5774	Sim (0,0001)

Maranhão	0,0405	Não (0,4547)	0,2013	Sim (0,0005)
Paraíba	0,3440	95% (0,0169)	0,5865	Sim (0,0001)
Pernambuco	0,3391	95% (0,0179)	0,5823	Sim (0,0261)
Piauí	0,4013	99% (0,0084)	0,6334	Sim (0,0005)
Rio Grande do Norte	0,0277	Não (0,5373)	0,1666	Sim (0,0039)
Sergipe	0,4792	99% (0,0030)	- 0,6922	Sim (0,0378)
Goiás	0,7435	99% (0,0000)	0,8622	Não (0,3530)
Mato Grosso	0,3802	95% (0,0144)	0,6166	Sim (0,0006)
Mato Grosso do Sul	0,0011	Não (0,9002)	- 0,0340	Sim (0,0001)
Espírito Santo	0,4529	99% (0,0043)	0,6730	Sim (0,0075)
Minas Gerais	0,3118	95% (0,0246)	0,5584	Sim (0,0046)
Rio de Janeiro	0,4288	99% (0,0059)	0,6548	Sim (0,0166)
São Paulo	0,0323	Não (0,5047)	- 0,1799	Sim (0,0002)
Paraná	0,6152	99% (0,0003)	0,7843	Sim (0,0048)
Rio Grande do Sul	0,3965	99% (0,0089)	0,6297	Sim (0,0078)
Santa Catarina	0,0164	Não (0,6356)	0,1283	Sim (0,0174)

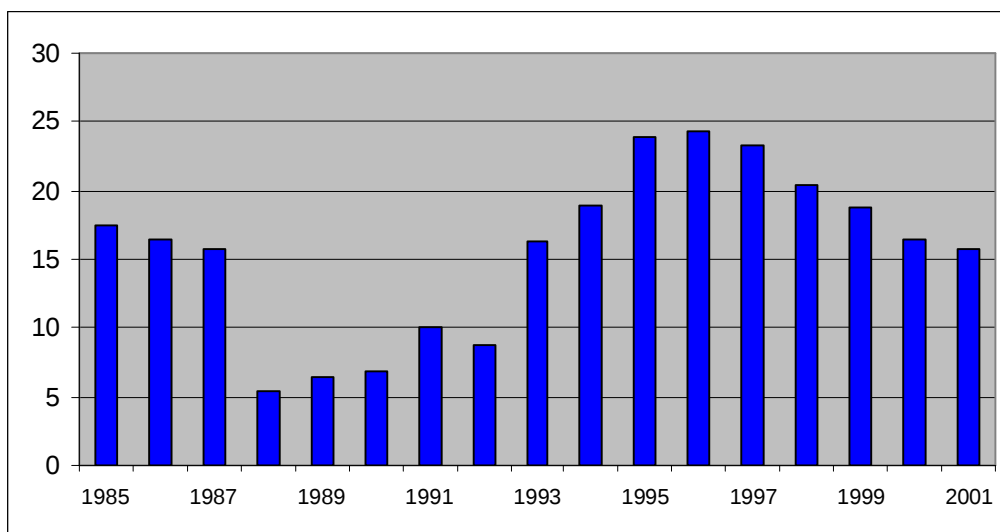
Fonte: cálculos do autor baseado em dados primários do IBGE/SCN.

Em Goiás, a correlação entre as variáveis é robusta (0,8822), enquanto que no Pará é apenas moderada (0,4747). Um Real transferido aos municípios de Goiás (0, 7435) através do FPM aumenta o PIB per capita do estado em quase 75 centavos. Já no Pará (0,2253), a elasticidade do PIB per capita com relação às transferências do FPM aos seus municípios mostra que a transferência de um Real a mais se transforma em aumento de pouco mais de 20 centavos no PIB per capita.

Como em comparação com os recursos provenientes do FPE, as verbas do FPM influenciam de forma muito menor o PIB per capita dos estados, é necessário ver o grau de dependência que os municípios têm dos recursos do FPM.

O gráfico 37 mostra a arrecadação própria dos municípios em comparação com as transferências que eles recebem. Antes da constituição de 1988, a figura mostra que os municípios recebiam bem mais recursos que a partir de 1988. Isso ocorre porque, ao reconhecer os municípios como entes federados, a constituição também passou a legislar sobre as fontes próprias de recursos dos municípios, os libertando das condicionalidades ao repasse de recursos existentes anteriormente.

Gráfico 37 – Parcela das receitas próprias dos municípios/Transferências (em %)

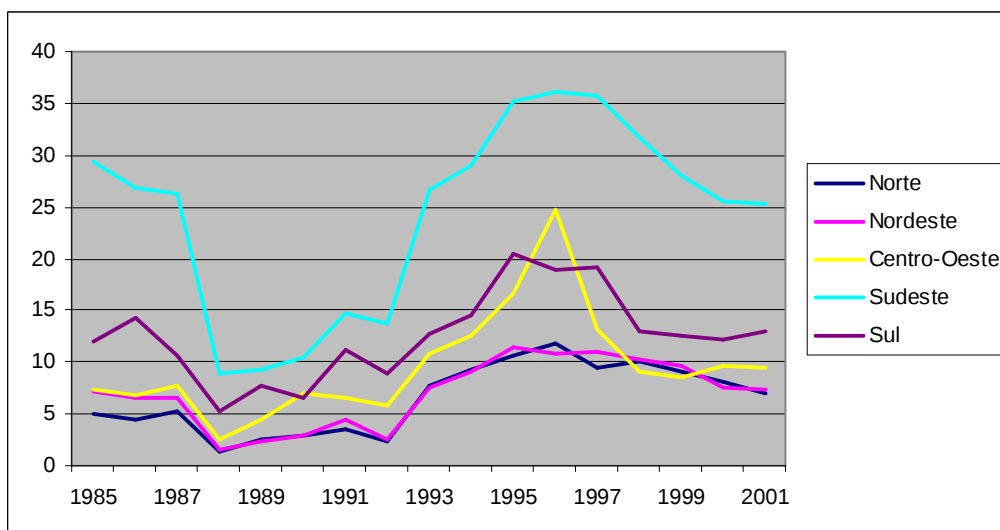


Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

Não só no período 1988-1992, quando as estruturas de arrecadação municipal estavam se aparelhando para melhor se adequar ao seu novo papel de agente arrecadador, como as recessões de 1990 e 1992, dificultaram bastante a tarefa de arrecadar tributos dos municípios. A partir de 1993 e sobretudo nos primeiros anos do plano Real, os municípios incrementam a sua capacidade de arrecadação. Com o fim do imposto inflacionário, a capacidade contributiva da população aumenta, o que foi devidamente explorado pelo fisco municipal.

O gráfico 38 mostra que as diferenças econômicas inter-regionais existentes no interior da federação também afetaram a arrecadação municipal.

Gráfico 38 – Parcela das receitas próprias dos municípios/Transferências – por região (em %)



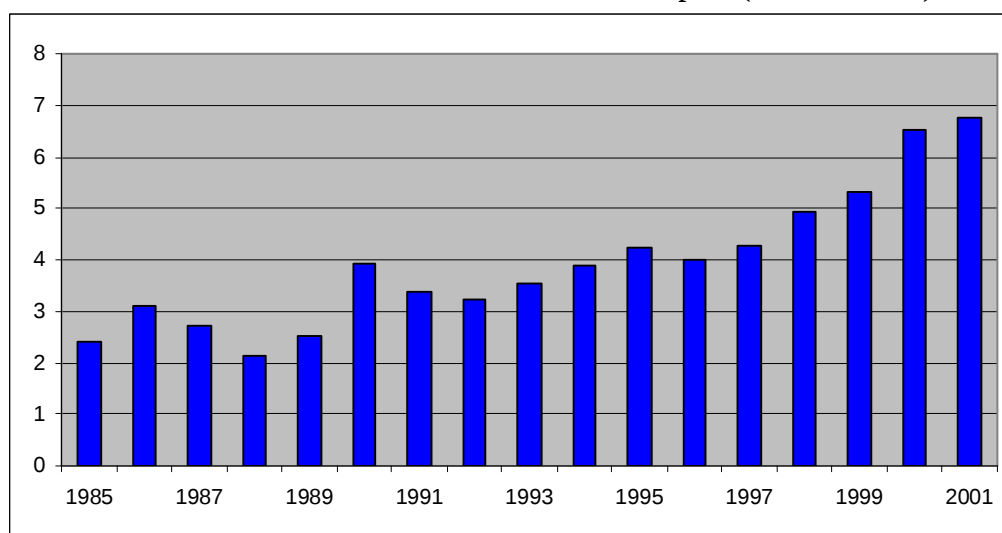
Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

Nas regiões mais ricas do País, Sudeste e Sul, os municípios arrecadam mais recursos em comparação com as transferências recebidas, que nas regiões mais pobres. Entretanto, mesmo na região Sudeste, onde os recursos próprios representam 25% daquilo que os municípios recebem como transferências, ou no Sul (13%), os municípios dependem significativamente das transferências para se sustentar. No Norte, Nordeste e Centro-Oeste com menos de 10%, a dependência das transferências insinua uma impossibilidade de viabilidade fiscal própria dos municípios.

O gráfico 39 mostra que desde a constituição de 1988, apenas nos anos de 1992 e de 1996 as transferências totais aos municípios como proporção do PIB caíram com relação ao ano anterior. Nos demais anos, a tendência do aumento das transferências aos municípios, que se iniciou em 1998 com um montante correspondente a 2,15% do PIB, se consolida e chega em 2001 ao valor de 6,74% do PIB.

A comparação entre os gráficos 38 e 39 gera a possibilidade de se tecer considerações a respeito do esforço fiscal dos municípios e da sinalização que o atual sistema de repartição tributária gera para os administradores das receitas fiscais municipais.

Gráfico 39 – Transferências totais aos municípios (em % do PIB)



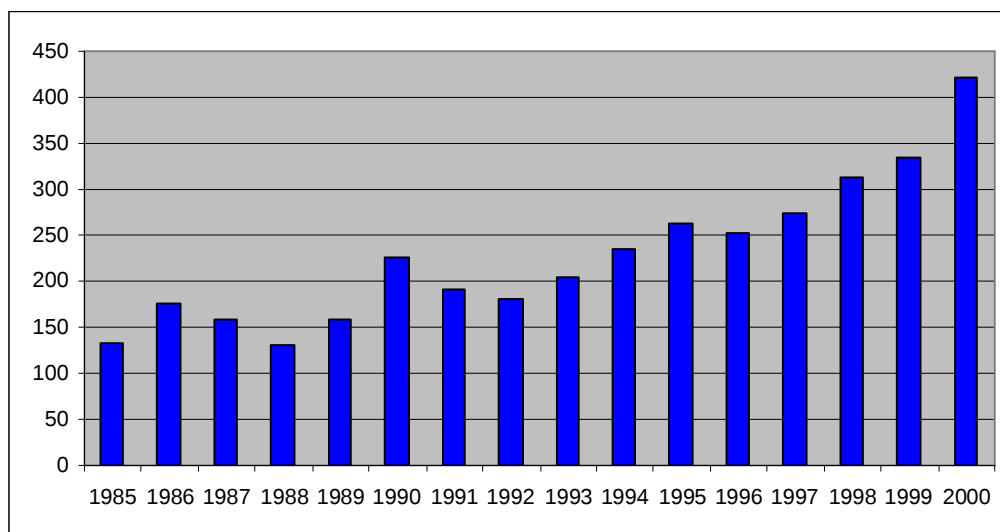
Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

Como entre 1988 e 1995, tanto as transferências totais aos municípios, quanto a arrecadação própria dos municípios crescem lado a lado, há um círculo virtuoso de esforço fiscal, por parte dos municípios e aumento dos repasses constitucionais. Entretanto, a partir de 1997 os municípios passam a arrecadar parcelas cada vez menores de suas receitas totais, enquanto continuavam recebendo cada vez mais repasses de recursos dos níveis superiores da administração pública. Isso mostra a possibilidade de existência de risco moral no atual sistema de repartição fiscal. Isso ocorreria porque, ao permitir que o aumento das transferências intergovernamentais aconteça em meio à ausência de esforço fiscal por parte do ente federado receptor dessas transferências, o sistema estaria desincentivando o esforço fiscal das unidades subnacionais.

Para se refutar a suposição de risco moral pode-se fazer uma análise conjunta dos dados da tabela 12 no início desse capítulo. Ela mostra que após 1997 o PIB só cresceu mais de 2% no ano de 2000 (4,36%). Como em todos os outros anos entre 1998 e 2001 o crescimento econômico foi medíocre para os padrões brasileiros, pode-se supor que a arrecadação fiscal dos municípios seja mais elástica com relação ao crescimento do produto que a arrecadação fiscal do governo federal. Isso explicaria a queda da arrecadação municipal com relação às transferências como sendo consequência da fraca atividade econômica e não fruto de ausência de esforço fiscal no nível local.

O gráfico 40 mostra que em termos monetários, as transferências totais per capita aos municípios triplicaram desde a constituição de 1988, indo de 130 reais em 1988 a 421 reais em 2000. Esse aumento em termos reais da disponibilidade de recursos aos municípios ocorre em meio a um paradoxo criado pela constituição de 1988: ao mesmo tempo em que a constituição criou estruturas para fomentar uma maior autonomia fiscal para os municípios - que serviu para aumentar o processo de descentralização dos serviços públicos - houve a geração de uma certa dependência das políticas públicas municipais com relação aos níveis superiores de administração, pois a maior parte dos recursos transferidos são feitos de forma voluntária pelos níveis superiores a administração pública.

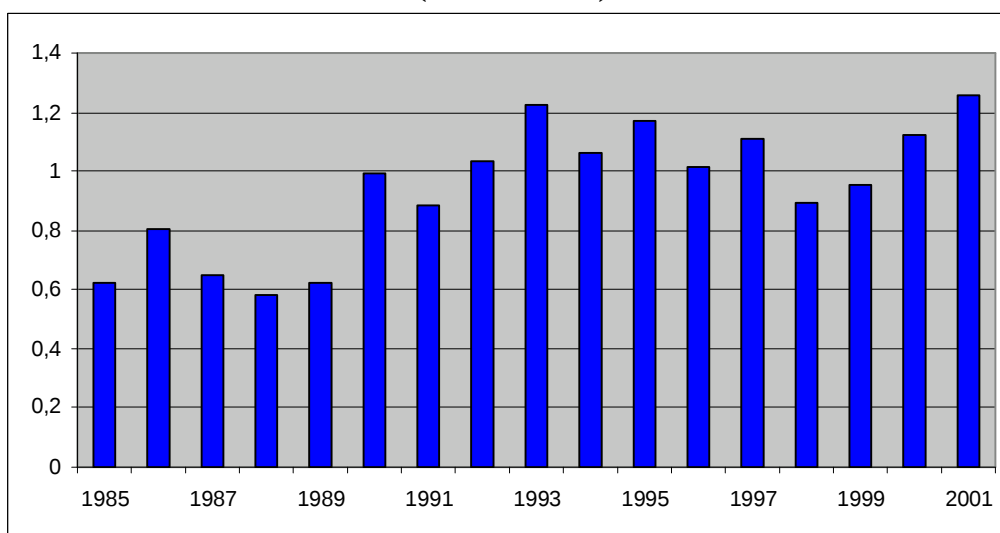
Gráfico 40 – Transferências totais per capita aos municípios (em R\$ de 2000)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

Pode-se ver pelo gráfico 41 que, como proporção da renda nacional, as transferências do FPM saíram de um patamar em torno de 0,6% do PIB na década de 1980 para atingir o nível de 1,2% do PIB em 2001. Isso ocorreu porque as regras de distribuição de recursos do FPM descritas pela constituição de 1988 incentivaram a criação de municípios por todo o país.

Gráfico 41 – Transferências do fundo de participação municípios – FPM (em % do PIB)



Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil (finanças públicas), vários volumes.

V. PROPOSTAS DE REFORMA PARA A ESTRUTURA DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

V.1. As mudanças nos instrumentos de transferências financeiras da Constituição de 1988 e a distribuição de direitos e de obrigações dentro da federação

A estrutura de compensações financeiras inter-regionais prevista pela constituição de 1946 e introduzida de fato pela reforma tributária da década de 1960, foi sancionada com algumas modificações pela constituição de 1988. Esse sistema visa aliar a autonomia federativa à luta contra as desigualdades regionais, na procura de um compromisso equilibrado entre os interesses dos estados mais ricos (contribuintes líquidos para esse sistema) e dos estados menos desenvolvidos (receptores líquidos das compensações financeiras).

O aumento da competência tributária de estados e de municípios (que de forma inédita foram reconhecidos como parte integrante da federação) foi contrabalançado pelo reforço do mecanismo das compensações financeiras dos fundos constitucionais FPE e FPM. Porém, os estados mais desenvolvidos, que esperavam sofrer um vasto aumento de arrecadação beneficiada pelo aumento de suas competências tributárias, viram suas intenções frustradas pelo baixo crescimento econômico. Enquanto isso, os estados menos desenvolvidos também não viram suas expectativas ser satisfeitas devido à perda de ímpeto economia, aliada à queda da arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) vis-à-vis ao aumento da arrecadação das contribuições sociais.

As principais características dessas modificações podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- A carga tributária aumentou demasiadamente modificando a repartição de recursos entre os entes da federação pelo processo de deterioração da qualidade dos tributos arrecadados.
- Aumento da repartição de receitas em direção às pequenas cidades e dos estados menores em detrimento dos grandes municípios e dos estados mais populosos.
- Aumento de formas alternativas de compensação financeira a estados e municípios (com ênfase nas áreas de saúde e educação), principalmente pela vinculação da recepção dos recursos ao desempenho exibido e com regras flexíveis (e instáveis) de financiamento.

Uma modificação na estrutura tributária brasileira que teve reflexo indireto no relacionamento entre os diferentes níveis de governo derivou da lei complementar nº 87 de 1996. Essa lei isentou do pagamento de ICMS os produtores de bens e serviços destinados à exportação, assim como a importação de bens de capital com o propósito de investimento (Afonso et Alli, 2000, p.155). Embora as exportações constituam uma parcela relativamente pequena da economia brasileira, alguns estados acabaram sendo mais afetados por essa medida, por concentrarem mais empresas exportadoras.

Para que essa isenção fiscal fosse aprovada, os estados exigiram uma compensação pela perda de receitas. Com isso foi instituído o fundo de compensação aos estados exportadores (FPEX). O FPEX é um fundo constituído de 10% da arrecadação do IPI. Os recursos desse fundo se dirigem aos estados que perderam arrecadação pela retirada da incidência de ICMS.

V.1.1. Transferências voluntárias, transferências vinculadas e fundos constitucionais

Os fundos constitucionais distribuem recursos obedecendo a uma fórmula rígida e não obrigam as entidades receptoras a aplicar esses recursos para um fim específico. As transferências voluntárias, por outro lado, são feitas a partir de acordos *ad doc* para financiar serviços específicos e os recursos do governo federal que os financiam não são pré-determinados.

Algumas transferências voluntárias da União para níveis subnacionais passam a ter um resultado tão satisfatório que posteriormente suas fontes de financiamento são vinculadas. São exemplos disso a criação da contribuição permanente sobre movimentação financeira (CPMF) em 1993 e do piso de assistência básica (PAB) de 1997 para financiar serviços de Saúde e do Fundo de valorização do ensino fundamental (Fundef) para financiar a educação elementar em 1996.

Essas transferências voluntárias da União que se transformam em transferências vinculadas se diferenciam dos fundos constitucionais como FPE e FPM por não terem caráter redistributivo e por terem uma finalidade específica. Isso facilita o processo de avaliação do desempenho. Por não obedecerem a fórmulas rígidas a respeito da distribuição regional, a aplicação dos recursos desses fundos tende a ser distribuída de acordo com a demanda por esses serviços.

A década de 1990 mostrou a consolidação de um sistema dual de contas públicas. De um lado o sistema de tributos que o governo central arrecada e reparte com estados e municípios e de outro lado o sistema de contribuições sociais, arrecadadas e gasta exclusivamente pela União (Rezende, 2001, p.192). Embora a União tenha utilizado parte dos recursos das contribuições sociais para firmar convênios com estados e municípios para o fornecimento de serviços públicos (nas áreas de assistência social, saúde e educação), ao contrário dos fundos constitucionais, esse repasse de verba é voluntário, podendo ser suspenso unilateralmente pela União.

Em meio à crise fiscal do Estado e à instabilidade macroeconômica, era previsível que o governo central se visse estimulado a comprometer seu esforço de arrecadação naquelas fontes de receitas não-repartidas com estados e municípios. Com isso as modificações fiscais ocorridas nos anos 1990 para o alcance da estabilidade macroeconômica no Brasil visavam os seguintes pontos (Afonso & Resende, 2002, p. 17):

- Um aumento significativo nas receitas provenientes de contribuições fiscais no nível federal, não repartida com estados e municípios.

- Uma queda significativa dos investimentos públicos, com fortes conseqüências para o estado da infra-estrutura e serviços públicos básicos.
- Maiores restrições ao aumento da dívida pública nos níveis subnacionais de governo, após as renegociações dessas dívidas nos anos de 1997 e 1998.
- Privatização de empresas estatais, que aliviou fiscalmente o Estado, sobretudo com relação aos passivos financeiros de firmas deficitárias.

Embora esses quatro pontos tenham contribuído para a melhoria das contas públicas no curto prazo, os dois primeiros pontos geram desequilíbrios nas finanças públicas. O primeiro ponto gerou uma deterioração da qualidade do sistema tributário, ao tornar a arrecadação mais dependente de tributos de pior qualidade (contribuições sociais). Esses tributos distorcem o sistema de preços e podem prejudicar a competitividade das empresas. Além disso o segundo ponto gerou volumosas obrigações financeiras no longo prazo. Foi necessária uma remodelação da infra-estrutura por ter sofrido ausência de manutenção.

Paradoxalmente, se por um lado houve deterioração do sistema tributário com o aumento mais que proporcional de receitas provenientes de contribuições sociais que de impostos vinculados às transferências intergovernamentais, por outro lado, parte desses recursos foi empenhada nas transferências voluntárias através de convênios setoriais. No final, a análise estatística feita no capítulo anterior mostrou que as transferências de recursos voluntários da União para estados e municípios pode ter contribuído muito mais para a melhoria da renda per capita dos estados e municípios que as transferências constitucionais.

A vinculação de receitas aos fundos constitucionais, entretanto, limita de certa forma a liberdade do governo central de destinar mais recursos às transferências voluntárias que estejam desempenhando uma função mais eficiente, impedindo assim a melhoria da qualidade do gasto público.

V.1.2. Harmonização fiscal e descentralização

A estrutura dos tributos no Brasil limita a competitividade dos produtos brasileiros nos mercados interno e externo; gera ineficiência econômica em virtude da grande quantidade de impostos e de sua disfuncionalidade; induz a evasão fiscal, impõe um fardo adicional ao investimento e faz o contribuinte se submeter a uma legislação volumosa.

Entre as inúmeras características peculiares do sistema tributário brasileiro está o fato do maior imposto no nível subnacional (o ICMS criado em 1965) ser um imposto de valor adicionado. Como a cadeia de produção em uma federação normalmente atravessa fronteiras estaduais, a administração e legislação das regras que regem esse tributo têm que levar em consideração todas as partes implicadas. A harmonização dos tributos não necessariamente significa ausência de competição fiscal, mas a criação de regras e incentivos à cooperação dentro da federação. Em um ambiente com uma estrutura tributária harmonizada a competição fiscal levaria apenas a estados com fardos fiscais distintos e com estruturas diferenciadas de serviços públicos (Afonso & Resende, 2002, p. 37).

Pelo lado do contribuinte, uma estrutura de impostos harmonizada traria menores custos de submissão às regras tributárias, diminuindo a evasão fiscal. Pelo lado da arrecadação de impostos, uma legislação harmonizada diminuiria as ineficiências causadas pelos diferentes padrões de legislações tributárias estaduais existentes e geraria menores custos administrativos.

Harmonização fiscal não significa que o governo federal estaria abandonando a aplicação de políticas de desenvolvimento regional. Entretanto, as políticas regionais teriam um foco maior em iniciativas como a melhoria da infra-estrutura pública, processos de urbanização e de desenvolvimento de programas sociais, para buscar uma padronização nacional com relação a serviços de saúde e educação elementar.

V.1.3. Capacidade financeira e sustentabilidade fiscal

Os instrumentos de distribuição de renda analisados no capítulo anterior se mostraram ineficazes para transferir renda dos estados mais ricos do país para os

estados mais pobres. O FPE e o FPM, que são fundos que se propõem a ter um papel mais ativo nesse processo combate às desigualdades regionais, se mostraram mais ineficientes até que as transferências genéricas do governo central e subnacional para esferas federadas menores.

Outro aspecto interessante que os dados expostos no capítulo anterior puderam mostrar foi a inexistência de sustentabilidade fiscal das esferas da federação mais pobres, tanto estados quanto municípios. Sobretudo os municípios dos estados mais pobres dependem quase que exclusivamente de fontes fiscais externas para o sustento de suas atividades.

A teoria do federalismo fiscal tradicional procura utilizar o princípio da equivalência fiscal para demonstrar a importância dos bens públicos locais serem financiados com fontes locais. Segundo esse princípio, os benefícios gerados por um bem público serão internalizados quando os governos locais financiarem com receitas próprias o seu fornecimento.

O princípio da equivalência fiscal implica que o fornecimento de bens públicos locais tenderá cada vez mais a saciar as preferências e características locais quanto maior for a capacidade fiscal local de financiar esse bem público.

O fato de que os municípios das regiões mais pobres não terem a mínima estrutura para financiar bens públicos locais mostram quão frágil e inalcançável é o princípio da equivalência fiscal no Brasil. Os habitantes desses municípios se comportam como *free riders*. Eles procuram consumir bens públicos de outras localidades financiadas por outros contribuintes, através das externalidades (*spillovers*), ou tentam financiar seus bens públicos locais com recursos externos como as transferências intergovernamentais.

O efeito desse comportamento para a evolução do federalismo fiscal e para as desigualdades regionais é o rompimento do vínculo entre o contribuinte-eleitor com os administradores públicos e a conseqüente inexistência de fiscalização por parte dos próprios contribuintes. Quando o administrados público local ou regional só é capaz de constatar o bem-estar criado pelo gasto público sem sentir a perda de

bem-estar causada pela cobrança de impostos (pois a maior parte do seu orçamento é composto de transferências de outras regiões), ele não será capaz de calcular o custo social causado pela arrecadação desses impostos.

Caso a maior parte das receitas fiscais venham da própria jurisdição, a busca de um ponto de equilíbrio entre cobrança de impostos e gastos públicos tenderá a aumentar eficiência dos bens e serviços sociais prestados, pela diminuição de desperdícios e aumento da fiscalização.

V.1.4. Restrições à eficiência alocativa

Wiesner (2003, p.25) sugere que, antes de iniciar um processo de descentralização, é necessário avaliar a eficiência da estrutura fiscal existente para que o processo de descentralização não gere aumento de ineficiência alocativa sem que se alcancem os ganhos provenientes da tomada local de decisão.

As regras que estabelecem a fórmula de distribuição dos recursos dos fundos constitucionais nunca foram revisadas, apesar dessa revisão ter sido previamente autorizada pela constituição (Afonso & Resende, 2002, p. 19). Com isso, a estrutura de fundos constitucionais pode estar atrelada a um grande risco moral:

- Os municípios e estados não se sentem incentivados a usar os recursos dos fundos constitucionais produtivamente com relação ao desenvolvimento econômico, pois o volume de recursos recebido por essas entidades é inversamente proporcional ao PIB per capita dos estados.
- Os estados que pertencem às regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste (mesmo aqueles poucos que utilizaram os recursos desses fundos constitucionais produtivamente e se desenvolveram) encontram enormes incentivos para manter o *status quo*. Esses estados se mostram os mais reticentes para qualquer modificação das regras atuais no sentido de realocação de recursos visando ganhos de eficiência.

A perda de eficiência alocativa também se dá em decorrência da fragilidade fiscal das unidades subnacionais. Quando a maior parte do orçamento de estados e

municípios são provenientes das transferências de outras esferas da federação, a prestação de contas que municípios e estados devem aos seus cidadãos fica comprometida.

A evolução do federalismo fiscal brasileiro influencia de forma extrema a distribuição de direitos e obrigações no interior do ambiente federal. A separação entre o contribuinte (agente que paga impostos) e o cidadão (agente que recebe serviços públicos financiados por esses impostos) é reforçado pela falta de transparência na conexão entre a arrecadação de impostos e a descentralização de responsabilidades.

Com uma estrutura tributária na qual impostos cumulativos ganharam uma grande relevância na arrecadação, as conseqüências para o sistema econômico são as seguintes:

- Aumento dos custos das empresas.
- Redução da competitividade.
- Impacto negativo sobre as exportações.
- Aumento da regressividade dos tributos.

Apesar de todos esse defeitos, os impostos cumulativos têm menores custos de administração que impostos sobre valor agregado, que são geralmente os impostos considerados substitutos dos impostos cumulativos na maioria das propostas de reforma dos tributos atualmente. Além disso tendem a serem levemente progressivos, ao contrário dos impostos sobre valor agregado que são regressivos⁸⁰.

A implantação da contribuição permanente sobre movimentação financeira (CPMF, primeiramente chamada de IPMF – imposto provisório sobre movimentação financeira) em 1993 gerou críticas em função de sua capacidade de distorção da alocação de recursos por ser um tributo cumulativo. Apesar da CPMF ter sido responsável por 6% da arrecadação do governo federal em 2001 com uma

⁸⁰ Um estudo da Secretaria da Receita Federal apontou essa hipótese da progressividade dos impostos cumulativos, baseado numa pesquisa sobre a COFINS e o PIS (SRF, 2004, p.17).

alíquota de 0,38% sobre cada transação feita através das instituições financeiras, ela exerce a importante função de gerar informações sobre pessoas físicas e jurídicas no processo de combate à sonegação do imposto de renda, reduzindo assim a sonegação desse imposto.

V.1.5. Igualdade dentro da federação

Os impostos progressivos sobre a renda são aplicados com mais eficiência no nível nacional que em níveis subnacionais devido à maior mobilidade do capital entre estados que entre países. O processo de integração das economias mundiais também gera um limite no grau de progressividade desses impostos. Devido a essas grandes restrições para a prática de políticas igualitárias pelo lado das receitas públicas, um ambiente que procure incentivar mais a igualdade tanto regional quanto social poderia se concentrar mais na distribuição do gasto público. A imposição de impostos seletivos no consumo de bens com características específicas, cujo consumo se deseje incentivar ou reprimir (álcool, tabaco), também tem eficácia limitada devido aos fatores da competição dos mercados interno e externo.

Para que os objetivos de igualdade não se transformem em barreiras à alocação mais eficiente dos recursos, elas devem focalizar a igualdade de oportunidades para o desenvolvimento regional e à ascensão social e não se comprometer inflexivelmente com os indicadores finais de equidade.

Entretanto muitas desigualdades são geradas pelo próprio sistema de repartição de receitas intergovernamentais. Embora os dados do capítulo anterior tenham mostrado que há um aumento das transferências a estados e municípios tanto em termos reais, quanto em proporção do PIB, os níveis subnacionais de governo são afetados desigualmente. Municípios de pequeno porte tanto em regiões mais desenvolvidas quanto em estados mais pobres recebem volumes de recursos per capita muito acima das transferências per capita a cidades maiores. Mesmo estados pobres da Região Nordeste acabam por receber receitas per capita bem menores que estados das regiões Norte e Centro-Oeste (Rezende, 2001, p.192). Entretanto, se o sistema de repartição de receitas for capaz de lidar com essas

desigualdades, reduzindo-as, mesmo sem extingui-las completamente, os objetivos da distribuição de receitas terão sido cumpridos.

V.2. Os mecanismos de incentivo e de sanção como sinalização para um comportamento cooperativo e a utilização desses instrumentos

A ausência de marco regulador e estrutura institucional não só limita o escopo dos mecanismos de transferências intergovernamentais como também pode influenciar negativamente o desempenho das políticas macroeconômicas, sobretudo a política fiscal nos níveis subnacionais.

V.2.1. Princípio da subsidiariedade e taxas de uso

O princípio da subsidiariedade procura defender que o maior número possível de iniciativas do setor público se dê no nível local, incentivando com isso o aprofundamento da descentralização. A principal barreira que a subsidiariedade costuma enfrentar é a limitação de receitas disponíveis nos níveis de governo mais próximos aos cidadãos.

Com a evolução tecnológica propiciando um aumento das transações econômicas entre os países através da queda dos custos de transporte e de comunicações, os sistemas tributários tendem a evoluir na direção da concentração da arrecadação de impostos em fontes tributárias imóveis. As fontes tributárias móveis tendem a migrar para países onde pagariam menos impostos. Como nos sistemas tributários as fontes de arrecadação com menor mobilidade, impostos sobre a propriedade, tendem a ser mais fortemente tributado pelas cidades, o princípio da subsidiariedade seria não apenas preservado como reforçado.

No Brasil, entretanto, os tributos recolhidos pelas cidades representam uma parcela ínfima de seus orçamentos. Os impostos sobre renda e consumo, que em sua maior parte são recolhidos pelos governos estaduais e central, por terem maior mobilidade, tendem a sofrer maior evasão fiscal que os impostos sobre propriedade. Com isso, as finanças municipais são também afetadas pela queda do volume de transferências.

Uma forma de tentar aprofundar a autonomia das unidades subnacionais sem causar pressões sobre o orçamento público é a autonomia municipal na cobrança e legislação de impostos sobre propriedade e sobre vendas no varejo no nível local, assim como a cobrança de taxas de uso de bens públicos.

As taxas de uso devem ser cobradas sobre bens públicos com as seguintes características:

- Externalidades (*spillovers*) positivas mas geograficamente restritas (como transporte público).
- Existências de conhecimento específico superior do administrador local.
- Ausência de economias de escala.

Esses bens públicos não necessariamente estariam disponíveis em todas as unidades subnacionais. As grandes cidades provavelmente seriam as maiores supridoras desses bens, devido à maior capacidade de pagar essas taxas por parte de seus cidadãos mais afluentes.

Do ponto de vista da equidade, os cidadãos com menor mobilidade tendem a sofrer um fardo fiscal maior enquanto que os mais pobres podem se deparar com uma quantidade menor de bens e serviços públicos disponíveis

V.2.2. Federalismo competitivo

As noções básicas do federalismo competitivo são em sua maioria rechaçadas pelo arranjo institucional existente no processo de evolução do federalismo fiscal brasileiro, que foi reforçado pela constituição de 1988.

Por outro lado, a chamada “guerra fiscal” foi reforçada na década de 1990 pelo abandono das iniciativas do governo federal de praticar políticas ativas de desenvolvimento regional (Afonso & Rezende, 2002, p.31), assim como pela segurança fiscal sentida por estados e municípios em virtude das transferências dos fundos constitucionais e por causa da crise macroeconômica até 1994.

Com um volume assegurado de recursos provenientes do governo central para financiar os gastos sociais com saúde e com educação, os estados e municípios se sentiram livres para praticar políticas fiscais ativas como forma de atrair empreendimentos industriais e comerciais para as suas jurisdições.

A principal arma utilizada na “guerra fiscal” por estados para gerar incentivos fiscais são os descontos do ICMS. O ICMS é um imposto de valor adicionado cobrado sobre a venda de bens e serviços no nível estadual com uma complexa estrutura de destino e origem. Quando a produção do bem ocorre em um estado menos desenvolvido (estados das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte) e o seu consumo ocorre em um estado mais rico (nos estados das regiões Sudeste e Sul), dois terços do imposto são coletados na origem e um terço é coletado no destino. O inverso ocorre quando a produção se dá em um estado rico e o consumo em um estado menos desenvolvido⁸¹.

Do ponto de vista administrativo, o estado onde o consumo se deu recolhe todo o imposto e repassa a devida parcela ao estado onde o bem foi produzido. Quando uma empresa ganha o direito aos incentivos fiscais por ter se instalado em determinado estado, ela pode pedir o ressarcimento da parcela de ICMS paga pelos seus produtos consumidos em outros estados. Com isso parte do alívio fiscal que a empresa recebe acaba sendo pago involuntariamente por outros estados.

Ao tentar se defender dessa perda fiscal involuntária, os estados que se sentem prejudicados passam a praticar políticas de incentivos fiscais agressivas. Embora essa resposta tenda a impedir que as empresas utilizem os incentivos fiscais como únicos fatores de localização (condições sócio-econômicas, qualidade da mão-de-obra, proximidade do mercado consumidor e infra-estrutura voltam a ser os fatores preponderantes), pois com a “guerra fiscal” todos os estados tendem a dar os mesmos incentivos, há uma deterioração do ambiente fiscal nacional, com os estados dependendo cada vez mais dos repasses de transferências federais.

⁸¹ As alíquotas interestaduais de ICMS para bens produzidos nas regiões Sudeste e Sul e consumido em outras regiões é de 7% enquanto que bens produzidos nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte e consumidos nas regiões mais desenvolvidas pagam alíquotas de 12%.

A consequência disso é um aumento da probabilidade do governo central abandonar definitivamente políticas de desenvolvimento regional. Isso ocorreria em função da piora da situação fiscal dos estados e do conseqüente aumento da demanda por financiamento central do fornecimento de serviços públicos básicos no nível estadual. Para financiar essas demandas o governo central seria pressionado a desviar os recursos destinados ao desenvolvimento regional.

Ao combinar uma estrutura fiscal que dificulta significativamente o federalismo competitivo com iniciativas unilaterais de políticas fiscais diferenciadas por parte dos estados (como a “guerra fiscal”), na estrutura federal atual há poucos incentivos para a prática de políticas fiscais benignas por parte das unidades subnacionais.

Se na estrutura de administração do principal imposto arrecadado pelos estados (o ICMS) outros estados não fossem implicados diretamente com perda de receitas, haveria possibilidade do federalismo fiscal brasileiro adotar uma postura de maior competitividade, emulando certas características dos incentivos de mercado. Embora tenha mostrado um lado sombrio no Brasil, a competição fiscal pode trazer benefícios significativos em um processo de descentralização.

Entre as atuais propostas de modificação da estrutura tributária no Congresso Nacional, os projetos de lei que propõem que o ICMS abandone sua complexa estrutura de cobrança na origem e destino dos bens produzidos e passe a ser um imposto cobrado exclusivamente no destino, apesar de bastante polêmica, seria uma das mudanças que melhor poderiam incentivar a competição na federação.

Com o recolhimento dos impostos apenas no destino final do bem, os estados que eventualmente escolherem alíquotas menores de impostos afetarão positivamente empresas em todo o país. Uma arrecadação menor de impostos teria efeito de menor oferta de bens e serviços públicos apenas sobre aquela jurisdição que tomou essa decisão. Com isso o interior da federação seria um mosaico com diferentes arranjos de níveis de oferta de bens e serviços públicos subnacionais, aumentando a eficiência econômica e a satisfação social.

V.3. Novos instrumentos e estratégias para a reforma da estrutura fiscal federal

V.3.1. A lei de responsabilidade fiscal e a transparência

A lei de responsabilidade fiscal (LRF) implementada em 2000 representa o mais importante arranjo institucional para regular e disciplinar a estrutura das finanças públicas no Brasil. Entre os principais instrumentos que a LRF utiliza para disciplinar a política fiscal são:

- Nenhum novo gasto corrente por mais de dois anos pode ser criado sem uma criação anterior de uma fonte permanente para seu financiamento, ou pelo corte de gastos de outros setores.
- São estabelecidos tetos para os gastos com pessoal (os gastos com salários dos funcionários públicos não pode exceder 60% das receitas correntes líquidas) e para o endividamento público para os diferentes níveis de governo.
- A possibilidade de o governo central resgatar as dívidas dos governos subnacionais é limitada, e só pode ser feita com garantias explícitas (*collateral*).
- Proibição da renegociação de dívidas entre diferentes níveis de governo.
- Introdução de mecanismos de transparência e de prestação de contas no gerenciamento das finanças públicas.
- Estabelecimento de planejamento orçamentário que imponha metas fiscais anuais para os próximos três anos.
- Governadores de estados e prefeitos de municípios ficam proibidos de criar novos gastos no último ano de seus mandatos sem que mantenham uma poupança para cobrir esses gastos. Também foram proibidas antecipações de receitas tributárias para cobrir gastos com aumentos ou contratações de novos funcionários públicos no último ano do mandato eleitoral.

Além disso a LRF obriga todos os níveis da administração a fazer previsões de arrecadação e a explicitar suas renúncias tributárias (SRF, 2004, p.9). Embora a LRF seja uma importante mudança nas instituições brasileiras que regulam o setor

público em direção a um ambiente mais democrático, as consequências disso para a transparência das contas públicas brasileiras no nível subnacional e para a construção de estruturas de sanção e de fiscalização ainda não são claras, pois as primeiras administrações a se submeterem integralmente à LRF serão as administrações municipais que deixarão o poder no início de 2005, após as eleições locais do final de 2004.

V.3.2. Limitações à reforma tributária

Se por um lado, há a necessidade de se combater as distorções da “guerra fiscal” através da harmonização fiscal e adequar o sistema tributário brasileiro às novas exigências provenientes da evolução tecnológica e da globalização, também existem sérias barreiras a reformas dos impostos.

Essas limitações podem ser resumidas nos seguintes pontos (Afonso *et alli*, 2000, p.149):

- A reforma deve ser neutra com relação às metas de superávit fiscal.
- A reforma deve ser neutra com relação à distribuição de recursos entre os entes federados.
- A reforma deve respeitar a autonomia das unidades subnacionais para legislar sobre tributos.
- Aliar a autonomia de cada unidade da federação com a necessidade de coordenação vertical e horizontal das regras tributárias.
- Garantir um nível de tributação sustentável.

A possibilidade de uma reforma tributária que leve à queda da arrecadação total no curto prazo é limitado por uma soma de fatores. Entre esses fatores estão a deterioração da infra-estrutura, o precário estado dos serviços públicos essenciais, os encargos da dívida pública, e a demanda reprimida por gastos sociais. Com relação a esse aspecto, a reforma deveria reforçar mais a qualidade do gasto público que visar impor uma diminuição ao seu montante.

Uma reforma tributária que não prevê a queda da arrecadação, ao mesmo tempo em que não pretende reverter o sistema de descentralização fiscal, é uma reforma que fica impedida de modificar o equilíbrio de federação. Por isso, qualquer reforma com esses pressupostos teria que procurar manter o *status quo* com relação à divisão de recursos na federação.

Mais uma consequência da manutenção do *status quo* federativo seria a manutenção do direito das unidades subnacionais de legislar sobre matéria tributária. Para que esse terceiro ponto não cause distorções no processo de alocação de recursos no interior da federação, é necessário que o poder de legislar das unidades subnacionais não seja absoluto, mas sim dentro de regras que levem a uma harmonização das legislações tributárias central e subnacionais. Essa solução de compromisso não pode ser nem tão extrema que equivalha à renúncia a legislar por parte das unidades subnacionais, nem tão inócua que não impeça o surgimento de legislações subnacionais que provoquem desarranjos fiscais.

Os quatro pontos anteriores procuravam atingir uma solução ótima de Pareto para o setor público: o aumento ou manutenção do nível de arrecadação total sem que nenhuma entidade federada individual piorasse de situação. Entretanto, o que para o setor público pode representar uma melhora da situação fiscal, para os contribuintes significa um aumento do fardo fiscal. Para que esse fardo fiscal não se torne insuportável para o contribuinte, é essencial que a reforma tributária vise um limite para o aumento da arrecadação de impostos. Se além disso reforma focalizar uma melhoria da eficiência econômica, o consequente aumento do crescimento econômico - ao aumentar o denominador da relação arrecadação/PIB - permite, pelo menos, o crescimento da renda disponível dos contribuintes em termos absolutos⁸².

V.4. Propostas de reforma visando à construção de um sistema tributário mais condizente com as estruturas da federação

É natural que uma discussão em torno do tamanho e atribuições do Estado preceda as discussões em torno da reforma tributária. Numa federação ainda há a

⁸² Aqui o termo renda disponível se refere à renda do contribuinte depois do pagamento de impostos.

necessidade de se estabelecer qual função no gastos cada nível de governo deverá desempenhar. Com isso, cada proposta de reformulação da estrutura tributária deveria também levar em consideração um componente externo (as despesas) na hora de estimar as receitas necessárias para financiá-las.

A equivalência ricardiana nos mostra que uma política ótima de financiamento público é aquela que calcula as parcelas ideais de gastos financiadas por impostos e por dívidas. Nas propostas relatadas abaixo se partirá do princípio de que o setor público será sempre financiado por impostos. Isso deriva da noção de que o financiamento por dívida pública é apenas um deslocamento intertemporal da cobrança de impostos. Embora não faça parte da estrutura tributária em si, os mecanismos de gastos também são determinantes para a análise de eficiência do sistema de contas públicas.

As maiores falhas existentes nos mecanismos de transferências intergovernamentais decorrem da inflexibilidade e incapacidade de correção de erros e adaptação. Esses mecanismos tendem a ignorar os incentivos e punições de uma estrutura de mercado e criam um risco moral de que transferências voluntárias se transformem em fonte de recursos para projetos não-prioritários e, não raro, desnecessários.

A reforma da presente estrutura de transferências intergovernamentais compensatórias precisa incentivar a cooperação entre os diversos níveis da federação com o objetivo de preencher as responsabilidades fundamentais do setor público. Para isso, a reforma da fórmula de distribuição dos fundos de transferências intergovernamentais precisa levar em consideração a evolução recente da trajetória da renda regional (A região Centro-Oeste deveria deixar de ser receptor líquido e passar a ser contribuinte líquido) e as distorções crescentes (modificar a fórmula do FPM para impedir que pequenas cidades desenvolvidas estejam entre as grandes receptoras de recursos per capita).

Ao tentar reformar o sistema tributário brasileiro, um fator norteador dessa modificação deve ser buscar a neutralidade no tocante às decisões econômicas. A capacidade de um sistema tributário conseguir financiar o setor público sem

provocar distorções na eficiência da alocação de recursos do setor privado assim com na sua competitividade devem o principal foco das reformas tributárias.

Entre as várias propostas de reforma fiscal alguns pontos em comum podem ser destacados⁸³:

- Aumento da base de tributação.
- Redução do fardo fiscal para os mais pobres.
- Racionalização da estrutura tributária.
- Combate à informalidade fiscal.

As principais barreiras para que uma reforma com esses objetivos sejam alcançados se dá na tradição de gradualismo das reformas tributárias brasileiras. Para atacar o problema da reduzida base tributária, por exemplo, primeiramente teria que se combater a baixa renda per capita da população assim como a forte concentração de renda. Por um lado, se um aumento da base de arrecadação do imposto de renda procurasse diminuir o piso de isenção desse imposto, o custo de se obrigar uma vasta parcela da população com renda muito baixa a declarar esse imposto seria possivelmente maior que a quantia recolhida com a arrecadação do imposto. Por outro lado, a existência de forte concentração de renda torna o sistema tributário muito dependente de impostos de consumo ao invés de impostos sobre a propriedade e sobre a renda. Assim, o sistema tributário brasileiro é bastante regressivo, dado a baixa propensão a poupar das camadas mais baixas de renda em relação às classes média e alta.

Para se combater a regressividade do sistema tributário é necessário criar fontes de arrecadação que sejam tão estáveis como a atual concentração tributária nos impostos indiretos, como também que preservem a relativa eficiência do processo de arrecadação. Já a racionalização da estrutura tributária parece ser um problema de mais fácil solução devido aos problemas que algumas distorções que a atual estrutura causam. Contribuintes com uma renda semelhante⁸⁴ mas com fardos

⁸³ Fritsche (1997, p.61)

⁸⁴ Profissionais liberais costumam declarar suas rendas como resultado de lucros auferidos por suas pequenas empresas, ao invés de fonte salarial por serem menos tributados dessa forma. Profissionais que têm o mesmo nível de renda, mas que trabalham em grandes empresas pagam

fiscais bem diferentes causam incentivos para que os contribuintes migrem de uma classe de contribuição para outra com o objetivo de pagarem menos impostos. Essa migração, ao diminuir a arrecadação de impostos, traria enormes incentivos para o setor público simplificar a legislação tributária.

Uma característica da evolução do sistema tributário brasileiro foi o aumento da informalidade tanto do mercado de trabalho como do funcionamento das pequenas e microempresas na década de 1990. Com a reforma fiscal do governo autoritário na década de 1960 o sistema de arrecadação de impostos foi racionalizado, diminuindo de forma consistente a evasão fiscal. Como a análise das finanças públicas sofria uma grande distorção provocada pelos altos índices inflacionários, apenas a partir de 1994, com o plano Real, a verdadeira situação das contas públicas pode ser constatada. Como o governo central passou a concentrar seu esforço de arrecadação nas contribuições sociais – que não são repartidas com estados nem com municípios - depois da constituição de 1988, as empresas passaram a sofrer a maior parcela do aumento do fardo fiscal.

A queda do grau de informalidade das empresas passa necessariamente pela concentração do sistema tributário na arrecadação de impostos diretos, com o gradual abandono das contribuições sociais, que têm forte caráter regressivo e por isso impõem um fardo adicional às empresas menores. Para isso ocorrer é necessário reformar a repartição das receitas do principal imposto que constitui o FPE e o FPM, o imposto de renda.

V.4.1. Propostas de reforma da Câmara dos Deputados

A proposta de modificação da legislação tributária procura se restringir aos impostos sobre o consumo, pois se considera que a atual legislação sobre os impostos sobre patrimônio e renda⁸⁵ não tem potencial para afetar a eficiência econômica de forma tão significativa quanto os impostos sobre o consumo.

muito mais impostos que esses profissionais liberais por não terem a possibilidade de declarar suas rendas como lucro ao invés de salário.

⁸⁵ Segundo a Secretaria da Receita Federal (SRF, 2004, p.14), as mini-reformas tributárias entre 1995 e 2000 eliminaram a maior parte das distorções causadas pela legislação do imposto sobre a renda.

No projeto de reforma dos impostos sobre consumo ora em tramitação na Comissão Especial de Reforma Tributária da Câmara dos Deputados, um imposto sobre valor agregado (IVA) iria substituir os impostos ICMS, IPI e ISS. O novo IVA seria dual, ou seja, cobrado simultânea e separadamente pelos governos central e estadual - utilizando o princípio do destino.

O IVA estadual teria uma alíquota média semelhante à alíquota do ICMS, enquanto o IVA federal teria os mesmos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes que o IVA estadual.

As alíquotas iriam variar desde uma alíquota básica para bens essenciais, até uma ou mais alíquotas maiores para bens não essenciais, ou supérfluos. A alíquota federal seria sempre inferior à estadual. Ambos seriam uniformes nacionalmente.

Para compensar os municípios pela perda das receitas do ISS, seria instituído o imposto sobre vendas no varejo e de serviços (IVV). Ao contrário do ISS, esse tributo não seria cumulativo, só sendo cobrado dos consumidores finais. As características básicas do imposto, assim como suas alíquotas, seriam nacionalmente uniformes e determinadas no nível central de governo.

Devido ao grau de incerteza das futuras receitas dos novos impostos, as propostas de modificação da Câmara dos Deputados costumam receber grande resistência dos governos das unidades subnacionais. Além disso, há uma perda na liberdade de legislar das unidades subnacionais nas propostas de IVA e de IVV. Por isso, é natural esperar que o governo federal tome a iniciativa de levar essa proposta adiante, mesmo que ele tome o papel de garantidor em última instância de receitas, caso as mudanças provoquem perda na arrecadação das unidades subnacionais.

V.4.2. Propostas de reforma da Secretaria de Receita Federal

A Secretaria de Receita Federal (SRF), por sua própria experiência e natureza, defende reformas fiscais graduais ao invés das revoluções tributárias. Por isso, suas propostas de reformas tendem a valorizar e reforçar as atuais estruturas tributárias que apresentam certo grau de eficiência, como o imposto de renda, e a

rechaçar propostas não testadas internacionalmente como o imposto único⁸⁶. Com isso suas propostas focam as sugestões mais factíveis de serem implementadas, ignorando propostas que poderiam trazer grandes ganhos de eficiência, mas que contam com forte oposição de certos setores da sociedade.

Defendendo a noção de que a tributação não pode ser baseada em fatos jurídicos mas em estruturas econômicas, a SRF atribui um caráter adaptativo às mudanças da legislação tributárias. Caso essa adaptação contínua não ocorra, a perda de eficiência e a obsolescência tornar-se-ão rapidamente características do sistema tributário.

A SRF considera um erro o mais importante imposto sobre valor adicionado do país ficar sob jurisdição estadual e não sob competência da União. A SRF tem uma postura instintivamente contrária ao federalismo competitivo. Isso a faz defender uma estrutura de impostos mais harmonizada, com uma nova legislação que procure extinguir a possibilidade da “guerra fiscal”. Em função da impraticabilidade da eliminação no curto prazo da competência estadual para cobrar o ICMS, a SRF recomenda uma solução sub-ótima: a uniformidade da alíquota desse imposto em todo o país (SRF, 2004, p.16), vedando a possibilidade dos estados de fornecerem renúncias fiscais a partir dessa fonte tributária.

A SRF defende que o ICMS passe a ser cobrado pelo estado onde a mercadoria foi vendida ao consumidor final (princípio do destino), ao invés do complexo sistema dual (princípio de origem e destino) do sistema atual. Entretanto, devido a sua tendência gradualista, a SRF recomenda que a adoção do princípio do destino seja feita muito lentamente e com instrumentos de compensação para os estados que perderem receitas com a modificação.

Com isso a SRF propõe uma reforma fiscal dividida em duas fases. A primeira fase contaria com as seguintes iniciativas:

⁸⁶ Fritsche (1997, p.64).

- Centralização das normas que regem o ICMS (com a manutenção da competência estadual) com a criação de alíquotas uniformes em todo o país e proibição de renúncia fiscal a partir desse imposto.
- Fixação nacional de alíquotas mínimas para o ISS (mantendo a competência municipal) e vedação de renúncia fiscal para esse imposto.
- Modificação do PIS e da Cofins para as características de um imposto sobre valor agregado para incidir sobre a mesma base tributária, além da introdução da incidência dessas contribuições sobre as importações.

Numa segunda etapa, seriam introduzidas modificações mais complexas através das seguintes medidas:

- Diminuição da alíquota da CPMF com o objetivo de diminuir o impacto do seu efeito cumulativo. Seria necessário diminuir ao mesmo tempo os gastos financiados por essa contribuição.
- Introdução do princípio do destino na cobrança de ICMS, modificando a estrutura de partilhas vertical (estados e municípios) e horizontal (estados) para compensar as partes que perderiam receitas.
- Transformação do IPI em um *excised tax*, imposto que incide apenas numa gama limitada de impostos industrializados, modificando a estrutura de partilha e vinculação de suas receitas. A eventual queda de arrecadação deveria ser compensada por receitas provenientes dos novos PIS e Cofins.
- Eliminação dos tributos sobre a folha salarial das empresas, substituindo-os por impostos sobre o valor agregado ou sobre o faturamento. A única exceção seria a contribuição previdenciária.

As conseqüências para o federalismo fiscal brasileiro da adoção dessas medidas propostas pela SRF seriam incertas. Por um lado, haveria uma diminuição da relativa autonomia das administrações fazendárias estaduais e municipais, implicando aumento da centralização tributária. Por outro lado, a evolução da estrutura tributária em direção a um modelo que crie menos distorções na atividade econômica poderia explicitar as ineficiências alocativas. Assim a decisão de alocação de recursos poderia ser feita baseada em vantagens que a SRF considera benignas, como qualidade da mão-de-obra, e da infra-estrutura,

localização geográfica, economias de escalas, economias e deseconomias de aglomeração, proximidade do mercado consumidor, entre outras e ignorando vantagens consideradas espúrias, como a renúncia fiscal.

V.4.3. Evoluções e revoluções tributárias

Entre as mais recentes propostas de modificação dos tributos, está uma que deve ser classificada de revolução tributária: o imposto único. O imposto único foi debatido na Câmara dos Deputados a partir de um Projeto de Lei que visava à aplicação de um imposto sobre todas as transações financeiras (Fritsche, 1997, p.64-65). O imposto único teria a alíquota de 2% sobre todas as transações financeiras, tanto o pagador quanto o receptor da transação pagariam metade do imposto. O imposto único substituiria todos os impostos existentes.

As maiores críticas que se fazem a respeito do imposto único são as seguintes:

- A dificuldade de se estimar o montante da alíquota necessária para arrecadar uma receita condizente com a necessidade de financiar as atividades do setor público.
- O caráter de forte regressividade do imposto.
- A seu caráter cumulativo.
- A abolição das competências tributárias subnacionais e do federalismo fiscal.
- O desprezo pelas informações acumuladas no processo de evolução do sistema tributário brasileiro pela adoção de um tributo inédito na estrutura tributária internacional.

Segundo Varsano, a adoção do imposto único seria um salto no obscurantismo fiscal, pois, ao desprezar a estrutura tributária vigente, esse tributo só traria um compromisso com a arrecadação final, ignorando os impactos econômicos incorridos por qualquer tributo⁸⁷.

⁸⁷ Varsano, 1996, p.21.

Impostos presumidamente não-sonegáveis, como o imposto único, procuram utilizar a noção de um fisco onipotente capaz de atingir a todos. Por trás dessa noção estaria porém o resultado da injustiça fiscal: A cobrança de uma mesma quantidade de impostos de cidadãos com capacidade contributiva diferentes. Outro aspecto seria a ruptura do princípio da equivalência fiscal: embora os contribuintes continuassem sofrendo um fardo fiscal considerável, a falta de transparência em função da ruptura do elo entre as receitas e as despesas do setor público impediria o contribuinte-eleitor de fiscalizar e punir os administradores públicos pelo seu desempenho. Esse problema torna-se ainda mais agudo em uma estrutura federalista com fortes conflitos de distribuição de receitas.

Como a forma de arrecadação do imposto único foi incorporada ao sistema tributário em 1993 - utilizada pela CPMF com a alíquota de 0,38% sobre qualquer transação bancária - a possibilidade de uma revolução tributária nesses moldes ocorrer no Brasil nos próximos anos é quase nula. Com isso, a hipótese da evolução do sistema tributário prevalecer sobre qualquer revolução parece mais pertinente.

O fenômeno da globalização e a conseqüente necessidade de harmonização fiscal nos níveis internacional e nacional parecem indicar que, mesmo preservando uma série de aspectos do federalismo fiscal brasileiro, o sistema tributário tende a se modificar na direção de uma menor liberdade das unidades subnacionais para legislar, pelo menos pelo lado das receitas.

Portanto, embora o sistema tributário tenda a ser alvo de uma série de propostas contraditórias de reformulação - as mais extremas felizmente sendo rechaçadas - as maiores chances de mudanças futuras apontadas anteriormente tendem a preservar os aspectos consensuais como os seguintes:

- Simplificação do sistema tributário.
- Melhoria da distribuição da carga tributária entre os contribuintes.
- Harmonização do sistema tributário, perseguindo os objetivos do aumento da competitividade econômica e melhoria da alocação de recursos.

VI. CONCLUSÃO

Os conflitos mais importantes do federalismo fiscal brasileiro se dão na relação entre diferentes níveis de governo (relação vertical): os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Para que esses fundos sejam reformados, com o objetivo de aumentar o grau de eficiência desses fundos, é necessário modificar suas fórmulas de distribuição de recursos.

O mecanismo do FPE pode ser considerado como tendo sucesso parcial. Com a ajuda dos recursos do FPE, as unidades subnacionais da região Centro-Oeste aumentaram tão significativamente a sua renda per capita entre 1985 e 2000, que não deveriam mais permanecer como receptoras líquidas desse sistema. Os recursos desse fundo deveriam ser remanejados na direção dos estados menos desenvolvidos. Isso significa modificar a fórmula de preferência de recursos para incluir apenas os estados das regiões Norte e Nordeste.

Por outro lado, a fórmula da repartição do FPM deve ser completamente alterada, para que a variável “Renda” seja incluída na equação. A fórmula atual pune desproporcionalmente as cidades em torno de regiões metropolitanas e beneficia as pequenas cidades com muitos recursos, sem lhes transferir tarefas ou obrigações. Como os recursos do FPM não têm relação com o nível de renda, cidades das regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste) recebem volumes de recursos iguais às cidades com populações equivalentes de regiões mais pobres (Norte e Nordeste).

Como a maior parte da população do Brasil reside nas regiões Sudeste e Sul (57%), mais da metade dos recursos do FPM se dirige a essas regiões. Mesmo as cidades menos desenvolvidas dessas regiões sofrem com a fórmula de distribuição de recursos do FPM, porque embora tenham mais necessidade de recursos, não recebem mais meios financeiros que cidades mais ricas, porém com populações equivalentes.

Apesar da ausência de mecanismos de distribuição de recursos no nível dos estados ou dos municípios, o conflito horizontal existe por causa da guerra fiscal,

que é causada pelo comportamento unilateral das unidades subnacionais. No debate sobre a reforma fiscal, uma importante proposta para a superação desse conflito gira em torno da introdução de um Imposto sobre Vendas ao Varejo – IVV. Seria um imposto sobre o valor adicionado com a tributação repartida entre união e estados, cuja tributação seria baseada no princípio do destino (*Bestimmungslandprinzip*).

As atuais tendências de reforma do sistema fiscal mostram a preponderância da defesa do “*Status Quo*”. O processo de harmonização do sistema tributário só terá êxito se um eventual aumento da concentração das receitas tributárias sob o poder do governo central não implicar grande restrição para os interesses das unidades subnacionais. As unidades subnacionais poderiam concordar com uma pequena perda de poder de tributar, caso essa perda fosse compensada por um aumento da transferência de recursos, garantindo o nível de receitas disponíveis a esses entes da federação.

As perspectivas de reforma do sistema de federalismo fiscal brasileiro são baseadas, independentemente das fontes tributárias, na noção de que os estados e os municípios continuarão sendo responsáveis pela maior parte das decisões de oferta de bens públicos. Partindo desse princípio um processo de reforma fiscal, mesmo com o objetivo de uma maior harmonização dos tributos, não resultará num novo processo de centralização.

VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). 1990. **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus.
- AFONSO, José Roberto. & REZENDE, Fernando. 2002. **The Brazilian Federation: Challenges, Facts and Prospects**. Center for Research on Economic Development and Policy Reform. Working Paper 149. Stanford: Stanford University.
- AFONSO, José R. R. (1995) “A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo”, in: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, p.315-328.
- AFONSO, José R. R., Araújo, Érika A., Rezende, Fernando & Varsano, Ricardo. (2000) **A Tributação Brasileira e o novo Ambiente Econômico: A Reforma Tributária Inevitável e Urgente**, Revista do BNDES, V. 7, N° 13, Rio de Janeiro.
- AFFONSO, Rui de B. A. (1995) “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas”, in: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, p.57-75.
- AGUIRRE, Basília M. B. (2000) “Conflitos e Instituições. Reforma Fiscal em uma Perspectiva Comparada”, in: AMARAL FILHO, Jair do. (Org.). **Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará**. Fortaleza: INESP, p.17-32.
- AGUIRRE, Basília M. B. e MORAES, Marcos R. (1997) “Questão federativa no Brasil: um ‘Estado das Artes’ da teoria”, in: **Revista de Economia Política**, vol.17, n°1 (65), Janeiro-Março, p.121-135.
- AHMAD, Ehtisham. HEWITT, Daniel. & RUGGIERO, Edgardo. (1997) “Assingning Expenditure Responsibilities”, in: TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. International Monetary Fund, Washington.
- BAER, Werner. (1996) **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel.
- BARRO, Robert J. (1992) **Makroökonomie**, 3. Auflage, München: Oldenburg Verlag.

- BIRD, Richard & WALLICH, Christine. (1993) **Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies**, Policy Research Working Paper, nº1122.
- BURDA, Michael & WYPLOSZ, Charles. (2001) **Macroeconomics**, Oxford, Oxford University Press.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. 1994. **A Lanterna na Popa**. Rio de Janeiro. Topbooks.
- CARNEIRO, Dionísio D. e WERNECK, Rogério L. F. (1990) “Dívida Externa, Crescimento Econômico e Ajustamento Fiscal”, in: **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol.20, nº1, Abril.
- COSTA, Vera L. C. e SILVA, Pedro L. B. (1995) “Descentralização e Crise da Federação”, in: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, p. 261-183.
- CREMER, Jacques, ESTACHE, Antonio & SEABRIGHT, Paul. (1994) **The Decentralization of Public Services**, Policy Research Working Paper, nº1345.
- FIORI, José L. (1995) “O Federalismo Diante do Desafio da Globalização”, in: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, p.19-38.
- FRITSCH, Michael. 1997. **Der aktive Finanzausgleich in Brasilien auf der Grundlage der Verfassung von 1988**. Marburg: Tectum Verlag.
- GALVÃO, Antonio Carlos F., RODRIGUEZ, Maria Lelia O. F. & ZACKSESKI, Nelson Fernando. 1997. **De Que Maneira se Distribuem os Recursos da União? Composição Regional e Estadual da Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – 1995**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, nº 16, dezembro.
- GIAMBIAGI, Fábio & RIGOLON, Francisco José Zagari. 1999. **A Economia Brasileira: Panorama Geral**. Rio de Janeiro: BNDES.
- GRIES, Thomas & HENTSCHEL, Claudia. (1994) **Internationale Wettbewerbsfähigkeit – was ist das?** In Wirtschaftsdienst vol. VIII.
- McLURE, Charles E. Jr. (1995) “Comment on ‘The dangers of decentralization’ by Prud’homme”, in: **The World Bank Research Observer**, vol.10, nº2, Agosto.
- MUSGRAVE, Richard A. & MUSGRAVE Peggy B. (1973) **Public Finance in Theory and Practice**, Nova Iorque, McGraw-Hill.

- OATES, Wallace E. (1977) “An Economist’s Perspective on Fiscal Federalism” in: OATES, Wallace E. (Ed.), **The Political Economy of Fiscal Federalism**. Lexington, Mass.
- OLIVEIRA, Francisco de. 1995. A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização. In: Affonso, Rui de Britto Álvares & Silva, Pedro Luiz Barros (Orgs.), **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP.
- PROKOP, Marc. (1999) **Finanzausgleich und euripäische Integration. Ein regionaler Ansatz**. Marburg. Tectum Verlag.
- PRUD’HOMME, Rémy. (1995) “The Dangers of Decentralization”, in: **The World Bank Research Observer**, vol.10, n°2, Agosto, p.201-220.
- RENZSCH, Wolfgang. (1995) “German Federalism Under the Challenge of European Integration and German Unity”, in: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, p.39-45.
- REZENDE, Fernando. (1995) “O Financiamento das Políticas Públicas: Problemas Atuais”, in: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, p.241-259.
- SANDRONI; Paulo (Org.). (1995) **Dicionário de Economia**. 4ª Ed. São Paulo: Best Seller.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (2004) **Condicionantes e Perspectivas da Tributação no Brasil**, Mimeo.
- SHAH, Anwar. (1991) **The New Fiscal Federalism in Brazil**, Washington: World Bank Discussion Papers, n°124.
- SKIDMORE, Thomas E. 1982. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- STIGLITZ, Joseph E. & SCHÖNFELDER, Bruno. (1989) **Finanzwissenschaft**, 2. Auflage, München, Oldenburg Verlag.
- TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). (1997) **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. International Monetary Fund, Washington.
- VARIANO, Ricardo. 1996. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas**. Texto para discussão n° 405. Brasília: IPEA.

WIESNER, Eduardo. (2003) **Fiscal Federalism in Latin America – From Entitlements to Markets**, Inter-American Development Bank, Washington.

WILLIAMSON, Oliver E. (1985) **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting**, Nova Iorque: Macmillan, The Free Press.

ZIMMERMANN, Horst. (2003)“Fiskalkrieg in Deutschland? Zur Zurkunft der Föderativen Finanzbeziehungen”, in: **Wirtschaftsdienst**, n° 12.

ZIMMERMANN, Horst & HENKE, Klaus-Dirk. (1994) **Finanzwissenschaft**, 7. Auflage, München, Verlag Vahlen.