

**A CRISE DO FEDERALISMO FISCAL-FINANCEIRO
BRASILEIRO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA**

CATIVO
NÃO É EMPRESTADO

336-185
C16C

MARCELO DE CASTRO CALLADO

FORTALEZA - CEARÁ

2001

**A CRISE DO FEDERALISMO FISCAL-FINANCEIRO
BRASILEIRO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA**



ORIENTADOR: PROF. DR. JAIR DO AMARAL FILHO

**A CRISE DO FEDERALISMO FISCAL-FINANCEIRO
BRASILEIRO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA**

CATIVO
NÃO É EMPRESTADO

MARCELO DE CASTRO CALLADO

**DISSERTAÇÃO SUBMETIDA À COORDENAÇÃO DO CURSO DE
MESTRADO EM ECONOMIA-CAEN COMO REQUISITO
PARCIAL PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE.**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FORTALEZA - CEARÁ

2001

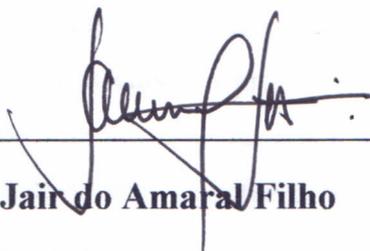
Esta dissertação foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de mestre em economia, outorgado pela Universidade Federal do Ceará e encontra-se à disposição dos interessados nas bibliotecas da referida universidade.

A citação de quaisquer trechos dessa dissertação é permitida, desde que seja feita em conformidade com as normas da ética científica.

Marcelo de Castro Callado

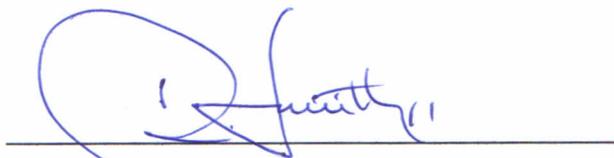
Marcelo de Castro Callado

Dissertação aprovada em 14 de setembro de 2001



Prof. Dr. Jair do Amaral Filho

Orientador da Dissertação



Prof. Dr. Roberto Smith



Profa. Dra. Angélica Pinheiro Ramos

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma dissertação de mestrado representa um desafio para o profissional que está desenvolvendo uma teoria científica e aperfeiçoando seus conhecimentos para se qualificar para o mercado de trabalho, assim como para níveis mais altos, como um curso de doutorado.

A dissertação representa a soma dos conhecimentos adquiridos durante os anos de mestrado, que habilitam a produzir aspectos de diferentes conceitos das disciplinas apreendidas. Juntando-se à capacidade de análise crítica a visão de mundo do pesquisador, este resultado deve servir como uma contribuição do profissional ao desenvolvimento do conhecimento científico.

O tema para o estudo proposto nessa dissertação foi “A Crise do Federalismo Fiscal-Financeiro Brasileiro: Uma Análise Institucionalista”, onde se procura analisar a estrutura do federalismo fiscal e a dinâmica da evolução do pacto federalista brasileiro.

A presente dissertação não seria possível sem a participação do professor Jair do Amaral Filho, responsável pela escolha do tema e parte da bibliografia. Em momentos extremamente difíceis do meu curso, o professor Jair sempre contribuiu com as suas ponderações equilibradas e se mostrou um dos meus maiores incentivadores, presente inclusive na árdua tarefa de orientar a confecção deste trabalho. Quero agradecer também aos professores: Roberto Smith, que no decorrer do meu curso contribuiu de forma decisiva para a minha formação com a disciplina de Economia Política se dispôs a fazer parte da banca examinadora desta dissertação; Professora Angélica Ramos, que também se prontificou de forma bastante solícita a fazer parte da banca examinadora da dissertação com observações imprescindíveis para o aprimoramento do trabalho; Professora Cristina Pereira de Melo que não mediu esforços durante o curso de Economia da Tecnologia; enfim aos demais professores do Caen responsáveis por propiciar um curso com uma sólida visão teórica; aos colegas do mestrado Wladimir, Fabrício, Marcos, Sérgio, Kílvia, Ana Neiva, Soares, Edinaldo, Liliane que alegraram essa jornada de estudo; aos funcionários do Caen; aos meus pais, Tereza e Paulo Sérgio; aos meus irmãos, Daniela e Arthur; aos familiares e amigos que nunca pouparam uma palavra de incentivo e a minha sempre presente esposa Sandra que me incentivou e apoiou com carinho nas horas difíceis.

John Stuart Mill

“the individual is sovereign”.

over his own body and mind,

“Over Himself,

RESUMO

O objetivo primordial desta dissertação é investigar o estabelecimento, a evolução e a atual situação do pacto federativo brasileiro, a partir de uma perspectiva da teoria do federalismo fiscal. Em um país com estrutura federalista, há várias formas de interação entre o governo central e as unidades subnacionais. As visões tradicionais de federalismo fiscal procuram focalizar e determinar certos comportamentos e atribuições para cada um dos entes da federação, implicando em maior ou menor grau de centralização fiscal-financeira. Interpretações alternativas como a institucionalista procuram focalizar o problema em uma vertente holística, incorporando à análise noções referentes às particularidades históricas, políticas, sociais, culturais e geográficas, trazendo também inovações conceituais como comportamento oportunista, racionalidade limitada e cooperação. A investigação do caso brasileiro com a utilização das noções federalistas tradicionais e alternativas nos ajuda a entender melhor fenômenos como a “guerra fiscal”, e contribui com propostas para o aprimoramento da estrutura federativa.

ABSTRACT

The main purpose of this dissertation is to analyze the set up, evolution and hitherto state of the Brazilian federation, according to the view of the fiscal federalism theory. In a country shaped by a federalist system, there are many diverse ways of interaction between the federal level of government and the level of the member states. The traditional focuses of fiscal federalism try to reach and undermine the accountability and behavior of each member of the federalist framework, implying in a broader or a lesser extent of fiscal and financial centralization. Alternative approaches such as the institutional one try to focus on the issue through a holistic framework, applying to the subject notions such as historical, political, social, cultural and geographical peculiarities, bringing forward new concepts as opportunistic behavior, bounded rationality and co-operation. The inquiry into the Brazilian experience with the use of traditional and alternative federalist notions enrich the analysis with a better comprehension of phenomenon such as the state bidding war and present proxies to the excellence of the federalist framework.

SUMÁRIO

Introdução.....	1
Capítulo1- Aspectos Teóricos do Federalismo Fiscal e os Processos de Descentralização.....	3
I.1- A Escola da Economia do Bem-Estar.....	4
I.2 - A Escola da Escolha Pública.....	6
I.3 - A Visão Institucionalista.....	9
I.4 - O Orçamento Público.....	15
I.5 - A Descentralização dos Serviços Públicos.....	20
I.6 - As Vantagens e Desvantagens da Descentralização.....	23
Capítulo 2 – Aspectos Históricos da Construção do Pacto Federativo Brasileiro.....	29
II.1 - O Desenvolvimento Histórico da Federação Brasileira.....	29
II.2 - A Situação do Federalismo-Fiscal Brasileiro na Década de 1990.....	38
II.3 - Perspectivas e Propostas para um Novo Federalismo-Fiscal Brasileiro.....	41
Capítulo 3 – Análise dos Dados Referentes ao Desempenho do Governo Central e das Unidades Subnacionais.....	44
III.1 - A Análise dos Dados.....	44
Conclusão.....	57
Referências Bibliográficas.....	59
Anexos.....	64

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Primário.....	44
Gráfico 2 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Operacional.....	46
Gráfico 3 – Dívida Líquida Total.....	47
Gráfico 4 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas das Unidades Subnacionais.....	50
Gráfico 5 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Despesas da União.....	51
Gráfico 6 – Receita Tributária e Contribuições Previdenciárias por Região.....	52
Gráfico 7 – Gastos com Pessoal e Benefícios Previdenciários.....	53
Gráfico 8 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas das Unidades Subnacionais por Região.....	54
Gráfico 9 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas dos Estados por Região.....	55
Gráfico 10 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas dos Municípios por Região.....	56

LISTA DE TABELAS ANEXAS

Tabela 1 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Primário (% PIB).....	64
Tabela 2 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Operacional (% PIB)...	64
Tabela 3 – Dívida Líquida Total (% PIB).....	65
Tabela 4 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas das Unidades Subnacionais.....	65
Tabela 5 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Despesas da União.....	65
Tabela 6 – Receita Tributária e Contribuições Previdenciárias por Região.....	65
Tabela 7 – Gastos com Pessoal e Benefícios Previdenciários.....	65
Tabela 8 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas das Unidades Subnacionais por Região.....	65
Tabela 9 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas dos Estados por Região.....	66
Tabela 10 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas dos Municípios por Região.....	66

INTRODUÇÃO

As diferentes modificações pelas quais o pacto federativo brasileiro passou nas últimas décadas encontrou, no final do século XX, no cenário mundial, um ambiente de profundas transformações e questionamentos das formas de organização do Estado por parte da sociedade. Tais transformações podem ser explicitadas pelos seguintes fatos:

- O desaparecimento de federações no leste europeu como União Soviética e Iugoslávia.
- Os processos de descentralização ocorridos nos países da América Latina após a queda dos regimes autoritários.
- O aprofundamento da construção da União Européia, através da adoção de metas de integração fiscais e monetárias.
- O processo desencadeado pelas privatizações considerada uma forma de atingir uma maior eficiência econômica, levando a uma valorização da descentralização da tomada de decisões.
- O surgimento de regiões com dinâmicas próprias (economias de escala e de aglomeração, vantagens comparativas) dentro de determinados países, como pólos de desenvolvimento econômico beneficiados pelo movimento de desregulamentação da economia.
- A globalização e a financeirização dos mercados que impõem uma lógica microeconômica de alocação ótima de recursos.

No Brasil há ainda o impacto exercido pela constituição de 1988 que provocou uma remodelação do relacionamento do governo central com as unidades subnacionais ao gerar uma significativa descentralização de recursos. Esta realocação das receitas dos impostos ocorreu em um momento de profunda crise fiscal-financeira do Estado e resultou em respostas diferentes por parte do governo central e das unidades subnacionais.

O esforço exercido pelo governo central para tentar equilibrar as finanças públicas torna-se ainda mais extremo quando se verifica a ausência deste esforço por parte das unidades subnacionais. A este fenômeno de conflito de políticas entre governo central e unidades subnacionais é acrescentado o conflito entre diferentes unidades da federação, por investimentos produtivos diretos (“guerra fiscal”).

O ambiente de “guerra fiscal” entre estados e a ausência de coordenação, assim como de políticas ativas de desenvolvimento regional por parte do governo central, vão caracterizar o ambiente do pacto federativo brasileiro no final do século XX.

Nesse contexto, esta dissertação pretende analisar, através do arcabouço teórico do federalismo fiscal, como se desenvolveu o processo histórico de construção do federalismo brasileiro, suas características básicas e seu desenvolvimento, assim como as perspectivas atuais para futuras transformações.

O primeiro capítulo da presente dissertação procura analisar a situação do federalismo fiscal-financeiro brasileiro partindo da literatura a respeito do federalismo fiscal discutida por Aguirre, Cremer et alli, Prud’homme e Musgrave entre outros autores. Este capítulo busca responder como o orçamento público pode ser contemplado em sua repartição entre governo federal e subnacional, de acordo com as atribuições de cada um e quais as conseqüências, positivas e negativas, da descentralização fiscal-financeira. No segundo capítulo é feita uma análise histórica da formação do pacto federativo brasileiro enfatizando a análise feita por Amaral Filho, Fiore e Oliveira e a sua atual composição. O objetivo do terceiro capítulo é fazer uma análise dos dados das finanças públicas brasileiras para tentar extrair conclusões a respeito da evolução patrocinada pelas modificações institucionais ocorridas ao longo das décadas de 1980 e 1990, sobretudo após a constituição de 1988. A base de dados utilizada é proveniente dos boletins do Banco Central e principalmente de um estudo específico do IBGE sobre as transações do setor público nas esferas nacional e regional desenvolvidas entre os anos de 1993 e 1997.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO FISCAL E OS
PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO

A construção de uma estrutura federativa baseia-se, segundo Fiore (1995, p.24), em um processo contínuo de aprendizado onde as bases materiais sólidas em comum convivem com a diversidade de interesses:

“O federalismo é uma forma de organização territorial do poder dos estados nacionais que supõe necessária e positiva uma permanente tensão e desarmonia entre as partes. Desarmonia que está na origem da tensão, mas que é motivo também de uma negociação que passa a ser permanente e cujos produtos serão sempre arranjos institucionais transitórios.”

Portanto é mais interessante pensar o federalismo como sendo um processo em constante evolução do que imaginar a possibilidade de um estado perfeito e acabado de estrutura federativa. Apesar deste ponto de vista tornar-se cada vez mais aceito pelos pesquisadores do federalismo, as escolas tradicionais de federalismo fiscal ainda trazem uma visão normativa, e pensam no federalismo mais como uma situação acabada que como um processo em construção.

A teoria do federalismo fiscal tradicional tem duas escolas que, apesar de se porem no aspecto da dicotomia centralização-descentralização, procuram usar critérios de eficiência, equidade e responsabilidade financeira como noções balisadoras do processo de descentralização fiscal-financeira. Esses critérios formam uma estrutura tradicional para a escolha do processo de descentralização. Essas escolas são a escola da economia do Bem-Estar que enfatiza a necessidade da centralização e a escola da escolha Pública, defensora da descentralização. A outra escola que procura analisar a questão do federalismo fiscal, a escola institucionalista, não se encaixa nos moldes tradicionais por não se limitar aos aspectos de eficiência microeconômica¹ as quais as escolas tradicionais se prendem.

¹ O instrumental teórico da microeconomia utilizado para se auferir a eficiência são as noções de maximização e equilíbrio.

A diferenciação, segundo a literatura do federalismo fiscal convencional, entre estado federado e estado unitário é feita apenas em termos de um maior ou menor grau de descentralização, ignorando as diferenças existentes nos níveis políticos, históricos e culturais que são levadas em consideração pela visão da terceira escola: a escola Institucionalista.

Os Institucionalistas enfatizam a construção do federalismo como se este tivesse um caráter processual. A melhor forma de organização deste sistema seria através de uma coordenação entre as partes no sistema de decisão política com relação aos aspectos fiscais. Como, pela visão das escolas tradicionais, o aspecto norteador da escolha a ser feita é a maximização da utilidade individual e o equilíbrio entre as partes, haveria choques irreconciliáveis entre as decisões tomadas por cada uma das unidades subnacionais. O governo central teria de tomar o papel de coordenador, impedindo que cada governo subnacional se comporte como um estrito maximizador de sua utilidade individual, forçando cada uma das partes a renunciar a certos objetivos em busca de um resultado global positivo.

L1 - 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-rivais² necessitados pela população. Segundo Théret (1998, p.100-101):

“é julgado bom governo aquele que, além de eficiente, é capaz de promover, enquanto produtor, a otimização do bem-estar econômico social (calculado por agregação das utilidades individuais), considerados os critérios de equidade vigentes.”

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 consumo individuais. Com isso a escola da Economia do Bem-Estar estipula uma visão

² 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 elimina a possibilidade do consumo desse mesmo bem por outros consumidores. A segurança pública e a defesa nacional são exemplos de bens não-rivais.

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 impostos 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:

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

Com relação aos aspectos metodológicos, a escola da Economia do Bem-Estar se utiliza das hipóteses da maximização dos recursos existentes por parte do governo central e do equilíbrio entre as partes por parte das unidades subnacionais. A utilização de noções de preferências provenientes da teoria do consumidor, na qual a teoria das finanças públicas se baseia, pode distorcer o problema, pois apresenta uma metodologia de escolha individual para um problema de escolha coletiva.

A crítica mais contundente que pode ser feita a um sistema centralizado, defendido pela escola da Economia do Bem-Estar, é relativo aos custos de transação decorrentes de um provimento central dos bens públicos. Outras críticas se referem à necessidade de que o bem público ofertado deva se encaixar devidamente na comunidade que o consome. Em decorrência das diferentes características das comunidades de um sistema federalista, os desejos de cada comunidade diferem entre si, exigindo diferenciação nas formas de executar os serviços públicos (Aguirre e Moraes, 1997, p.123).

O principal problema da escola da Economia do Bem-Estar é a sua incapacidade de inferir resultados em países com altos graus de descentralização fiscal, onde as funções de estabilização e de repartição das atribuições ficam a cargo local, devido às grandes disparidades culturais, étnicas, sociais, e políticas, entre outras.

L2 - A ESCOLA DA ESCOLHA PÚBLICA

A escola da Escolha Pública procura defender a descentralização fiscal. Esta descentralização ocorre de acordo com as necessidades dos indivíduos, que estão sendo maximizadas. As decisões governamentais passam a ser respostas ao processo de maximização dos indivíduos. A importância da descentralização ocorre devido à competição entre os governos locais para propiciar melhores serviços aos cidadãos, ao invés da harmonização das funções da escola da Economia do Bem-Estar.

Embora a escola da Escolha Pública possa diferir da escola da Economia do Bem-Estar no que se refere ao ponto principal que é receitar um processo de descentralização fiscal, metodologicamente ambas partem de um mesmo princípio, a saber: maximização das utilidades dos indivíduos e noção de equilíbrio entre as partes constituintes do sistema federalista. É difícil visualizar a possibilidade de equilíbrio na escola da escolha pública devido à possibilidade dos cidadãos abandonarem suas unidades subnacionais, se essas não estiverem maximizando as suas utilidades. Porém isso ocorre, pois as unidades subnacionais vão surgindo e desaparecendo de acordo com suas capacidades de agradar a seus cidadãos. Com isso, as unidades subnacionais, em qualquer momento, disporão de um relativo equilíbrio de forças.

A escola da Escolha Pública, entretanto, vai um pouco mais além que a escola da Economia do Bem-Estar, ao incorporar os aspectos de eficiência microeconômica e

competição de mercado ao comportamento dos governos subnacionais no fornecimento de bens e serviços.

As hipóteses mais frágeis da escola da Escolha Pública advêm da desconsideração da importância dos processos de estabilização e distribuição de renda. Pela suposição da inexistência de falhas de mercado, o sistema federativo se auto-regularia pela competição entre as entidades subnacionais pelo fornecimento de bens e serviços. A interpretação da escola da Escolha Pública explicita a noção de que toda a arquitetura federalista se voltaria basicamente em torno da competição pela busca da eficiência máxima na alocação dos recursos disponíveis mas também na arrecadação desses recursos.

Como do ponto de vista geográfico cada unidade federativa disporia de seu espaço próprio, a competição se daria quando os indivíduos decidem "*votar com os pés*" segundo Tiebout (Théret, 1998, p.105), ou seja, os cidadãos abandonariam as unidades federativas cujos governos fossem ineficientes e migrariam para unidades subnacionais que tivessem governos melhores³. Outra possibilidade é a visão um tanto quanto caótica da existência de governos locais sobrepostos ofertando os mesmos bens e serviços. A competição interna entre estes governos levaria à eleição e fixação dos governos mais eficientes naquele espaço físico.

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 supõe-se 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 tem-se uma contradição fundamental no modelo proposto pela escola da Escolha Pública: A federação seria descentralizada sob as vertentes política e econômica mas seria extremamente centralizada do ponto de vista institucional. Esta contradição é primordial para afirmar que a centralização está implícita no modelo da escola da Escolha Pública. Sem uma lógica central de estabelecimento de instituições a serem respeitadas, cada governo subnacional poderia criar o seu próprio

³ É relevante notar a ausência da noção de custos de transação no modelo da escola da Escolha Pública.

arcabouço institucional e portanto dificultar o processo de escolha, por parte dos indivíduos, sobre qual governo subnacional seria mais eficiente.

O principal problema encontrado pela proposta da escola da Escolha Pública é a sua natureza dúbia: centralismo institucional e descentralização fiscal. De acordo com Théret (1998, p.106):

“mediante redução do espaço ao território, isto é, do qualitativo ao quantitativo, a via da escolha pública homogeneiza o espaço federal, da mesma forma que na ótica standard. Superadas as aparências, essa escola conduz, na verdade a uma concepção centralista na qual o poder central dispõe de um território propriamente político e onde, por outro lado, as entidades regionais são percebidas apenas sob a ótica geográfica, estruturadas por meras regras de distância aos diferentes centros de prestação dos serviços públicos que dela fazem parte, ficando por conta do dado espacial a escala ótima de produção. Esse procedimento não permite apreender a especificidade dos níveis regionais de poder em um sistema federal – as dimensões comunitárias, históricas e culturais particulares das unidades federadas. Elimina-se, assim, da análise tudo o que constitui a própria base dos sistemas políticos federais que os distingue dos unitários.”

Por ser uma proposta normativa, assim como a Economia do Bem-Estar, a proposta da escola da Escolha Pública não é capaz de explicitar a existência de conclusões a respeito do formato federalista, o que impede a aceitação deste modelo.

Tanto a escola da Economia do Bem-Estar quanto a da Escolha Pública falham ao tentar fundamentar o funcionamento do federalismo. Isso ocorre devido a suas hipóteses serem incapazes de distinguir o estado unitário do estado federativo. As certezas expostas por ambas as escolas têm um caráter muito mais político e ideológico, pregando a centralização ou a descentralização, do que relativo aos critérios de avaliação. O mais relevante, porém, é constatar que, nos resultados empíricos, os sistemas federalistas existentes não obedecem a estrutura descrita por nenhuma destas escolas.

L3 - A VISÃO INSTITUCIONALISTA

Para fazer face a incapacidade de ambas as escolas em dimensionar corretamente os sistemas federalistas, surgiu um enfoque que procura visualizar o federalismo como um processo de construção de instituições que definam e explicitem resultados das políticas das finanças federais (enfoque positivo).

Esse enfoque positivo se distingue do enfoque normativo das escolas da Economia do Bem-Estar e da Escolha Pública ao incorporar a análise à constatação da existência de uma vasta diversidade de formas de instituições fiscais nas federações, que decorre de uma evolução institucional determinada historicamente pois Théret (1998, p.110) afirma que:

“a própria idéia de único modelo é contraditória, em essência, com o princípio federal, sendo este um princípio de acomodação da diversidade em um quadro institucional unificado.”

Esta visão positiva rejeita uma estrutura necessariamente hierarquizada entre o poder central e os governos subnacionais, admitindo a utilização de uma arquitetura cooperativa entre os diferentes níveis de governo com uma negociação entre iguais.

As principais hipóteses da visão institucionalista são:

1. O federalismo é um jogo de soma positiva.
2. As unidades federadas abandonam a posição de maximização individual.
3. A construção de um sistema federativo é um processo de constante experimentação, submetido às características culturais, sociais, geográficas, políticas e econômicas das unidades federadas.

Estas hipóteses da visão institucional necessitam o abandono das noções centrais dos modelos das escolas da Economia do Bem-Estar e da Escolha Pública: a maximização e o equilíbrio. Os governos subnacionais deixam de ser maximizadores de suas utilidades individuais e 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.

A visão institucionalista, entretanto, não é única. Ela é dividida entre os novos institucionalistas e os institucionalistas (Aguirre e Moraes, 1997, p.127). Os novos institucionalistas tentam utilizar os avanços conquistados pela estrutura analítica tradicional e incorporar as instituições econômicas e sociais para criar a noção de racionalidade limitada e oportunismo. 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. O oportunismo é uma defecção a que cada uma das partes envolvidas pode estar inclinada a se submeter devido ao resultado individual favorável decorrente desse ato.

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.”

Com isso é essencial investigarmos como os entes federados procurariam criar instituições e quais seriam os instrumentos com os quais essas instituições seriam administradas.

a) Contratos

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 subnacional 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.

Se for levado em consideração o aspecto das transferências financeiras entre governo central e governo subnacional e com a utilização da hipótese de que o governo subnacional tem mais conhecimento sobre a sua condição financeira que o governo central, pode-se presumir que o governo subnacional desejará extrair uma renda do governo central pela posse dessa informação (*informational rent*). O princípio da revelação implica que essa renda é zero (Cremer et alli, 1994, p.12), o que não ocorre na maioria dos casos.

Se o governo central conseguisse extrair todas as informações acessíveis ao governo subnacional, não haveria necessidade de descentralização. Como o contrato assinado entre o governo central e o governo subnacional estipula um repasse de verbas em acordo com as informações repassadas ao governo federal, pode-se supor que a renda repassada ao governo subnacional será pequena, levando a uma deterioração do serviço sob responsabilidade do governo subnacional.

Uma forma do 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 clara para nenhuma das partes.

O custo de se tentar redigir um contrato capaz de prever o impacto de todas as mudanças que ocorrerão no futuro é proibitivo e resultaria em um contrato extremamente complexo. Além disso, seria pouco razoável imaginar que o agente responsável pela redação do contrato teria esse poder de previsão. Fica claro a impossibilidade da existência de contratos completos.

Devido a provável impossibilidade de manter contratos intactos com o decorrer do tempo, os contratos devem se preocupar menos em especificar ações particulares, e mais, em alocar os direitos de controle (Cremer et alli, 1994, p.22). Com isso as inevitáveis futuras renegociações contratuais terão que se submeter a esses direitos de controle.

b) Os custos de transação e a cooperação

Arrow definiu o conceito de custo de transação como sendo (Williamson, 1985, p.18):

“costs of running the economic system.”

A escola institucionalista visa explicitar a existência de instituições como fator de diminuição desses custos de transações (Aguirre e Moraes, 1997, p.129). As instituições são decorrência de consensos coletivos cristalizados em normas, leis e regulamentos e, conseqüentemente, são limitadoras das ações individuais.

O modelo proposto pela corrente institucionalista é um modelo dinâmico, instável e em constante mutação e adaptação, que pretende extinguir a dicotomia centralização e descentralização e substituir as hipóteses de harmonização ou competição das escolas da Economia do Bem-Estar e da Escolha Pública respectivamente, pela lógica da coordenação e uma maior ênfase no processo de transformação; a via institucionalista se preocupa mais com as mudanças das regras existentes, do que com o resultado final.

A noção por trás da necessidade de instituições decorre da visão de que uma estrutura federalista não deve necessariamente ser erguida em cima da noção da maximização dos resultados imediatos dos indivíduos. Entretanto, segundo os novos institucionalistas, é o resultado do comportamento individual, cristalizado na ação coletiva, que determina a forma que as instituições tomarão.

A noção de instituições nasce da impossibilidade da teoria tradicional das finanças públicas de romper com a limitação da racionalidade do jogo de soma zero. Isso significa que no interior de um sistema federativo, nem sempre a melhoria da situação fiscal de uma unidade da federação tem que se dar em decorrência da piora das outras ou de alguma das outras unidades da federação. A criação das instituições no interior da federação visa o estabelecimento de um jogo de soma positiva, de forma que todas as unidades da federação obtenham resultados mais favoráveis conjuntamente.

Contrariamente aos jogos de soma zero, num jogo de soma positiva a cooperação tem um papel primordial. Isso decorre do fato de que, em um jogo de soma zero, o ganho de uma das partes é rigorosamente igual à perda das outras partes. Isso significa que qualquer comportamento, por parte de um dos participantes do jogos, que não seja um comportamento maximizador de seu ganho individual, pode gerar perda para esse jogador. Enquanto que em um jogo de soma zero a cooperação unilateral pode ser prejudicial àquele que buscou cooperar⁴, em um jogo de soma positiva todas as partes podem ganhar simultaneamente. A cooperação não se torna prejudicial para aquele jogador que tentou cooperar, pois o ganho dos outros jogadores não dependerá da perda dele. Num jogo de soma positiva apenas a cooperação entre os participantes da federação é capaz de gerar um resultado global favorável a todos.

O fato da construção de uma estrutura federativa ser um jogo de soma positiva, porém, não assegura ausência de comportamento oportunista⁵. Mais uma vez destaca-se a visão de que não há auto-regulação e que portanto é necessária a construção de instituições que forcem as partes a cooperarem e limitem as possibilidades de comportamento oportunista.

⁴ O dilema dos prisioneiros demonstra claramente o resultado negativo de uma cooperação unilateral, para o jogador que tentou cooperar.

O comportamento oportunista é auxiliado pela possibilidade de informações assimétricas, que podem ser de dois tipos (Williamson, 1985, p.47-48):

1. Um dos lados tem a informação que o outro não tem. Dessa forma, se o governo central desejar avaliar o desempenho fiscal de determinado governo subnacional, certas informações desfavoráveis sob poder do governo subnacional não serão repassadas ao governo central. Isso impede o governo central de esclarecer se o resultado final foi em decorrência de esforço do governo subnacional ou de estado da natureza⁶ favorável.

2. Cada participante da federação (governo central e governos subnacionais) têm conhecimento global, mas é custoso revelar o resultado além do conhecedor local. O exemplo mais claro disso é um resultado fiscal favorável no conjunto da federação. É extremamente custoso para o governo central monitorar o resultado fiscal de cada unidade da federação para descobrir que contribuiu e quem não contribuiu para o resultado agregado favorável.

O teorema de Coase⁷ explicita o processo de internalização dessas externalidades e dificulta o comportamento oportunista. Entretanto, há limites na capacidade do processo de barganha em internalizar as externalidades (Cremer et alli, 1994, p.24). Como os contratos podem ser renegociados (contratos incompletos), haverá um incentivo ao não cumprimento contratual sempre que uma das partes se enxergar em uma posição inferior.

14 - O ORÇAMENTO PÚBLICO

Ao analisar as finanças públicas, Musgrave (1959, p.3) 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. Entretanto o setor público, ao arrecadar impostos da sociedade, precisa calcular cautelosamente como estes recursos serão aplicados em bens públicos para satisfazer as necessidades desta sociedade. Com

⁶ Um jogador terá um comportamento considerado oportunista se ele procurar explorar a possibilidade de maximização de seus ganhos individuais, se aproveitando da iniciativa de cooperação desencadeada pelos outros jogadores.

⁷ O estado da natureza é o ambiente no qual o jogo está inserido. No caso, trata-se do ambiente econômico. Esse ambiente econômico pode ter influência significativa no resultado final, às vezes até mais influência que o esforço dos jogadores.

isso, Musgrave (1959, p.5) procura estabelecer três objetivos básicos para o orçamento público: a alocação de recursos, a distribuição de renda e a estabilização econômica.

Por ser uma visão normativa, esta estrutura citada por Musgrave traz implícita a noção de que os 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 seu objetivos, para que haja uma perfeita complementaridade nas diferentes funções do orçamento público, em que nenhuma destas funções atrapalhe as outras (Musgrave, 1959, 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.

a) Alocação de recursos

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 se utilizar de 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

⁷ Coase diz que, em função da ausência de custos de transação, um resultado ótimo pode ser alcançado através da barganha entre as partes.

que não são necessariamente desejados pelos indivíduos. Esse problema será mais grave quanto maior for a possibilidade da existência do *free rider*⁸. Mesmo que o governo tivesse conhecimento das preferências dos indivíduos, não haveria necessariamente uma única solução ótima para a oferta de bens públicos⁹.

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 cidadãos daquela unidade subnacional (Musgrave, 1959, 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 pertence. Desta forma, pode-se pressupor 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 (1959, 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 cidadãos, ou

⁸ 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.

⁹ 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.

empresas, se deslocam para outra unidade subnacional com o objetivo de pagar menos impostos¹⁰.

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.

b) Distribuição de renda

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, 1959, 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, 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 se utiliza de 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 (1959, p.19): igualdade em termos de máximo

¹⁰ 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.

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 recursos¹¹. 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 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 central e subnacionais podem acabar se anulando sem que se chegue a uma distribuição de renda desejável por ambas as partes.

Com os padrões de distribuição de renda de unidades subnacionais e governo central podem diferir, não só por questões culturais e políticas mas pela própria

¹¹ A progressividade da cobrança de impostos visando a alocação de recursos depende da elasticidade da renda com relação à utilização dos bens públicos.

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 (1959, p.181), se os governos subnacionais fossem 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.

c) 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 a estabilização econômica precisa se ocupar com a manutenção de um alto nível de utilização dos recursos e manter estável o valor da moeda (Musgrave, 1959, p.22).

A política de estabilização econômica deve se utilizar da 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 (1959, p.25) mostra que, como a estabilidade de preços não tem objetivos distributivos ou alocador de recursos, o aumento ou queda de impostos ou transferências¹² 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 ficassem 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 (1959, 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.

L5 - A DESCENTRALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O aumento da participação do governo na economia evidenciou-se a partir da crise de 1929 e ampliou-se após a Segunda guerra mundial. A teoria econômica procurava justificar esse movimento pela análise dos seguintes aspectos: falhas de mercado, externalidades, bens públicos e alocação ótima de impostos.

Após décadas de crescimento da participação do governo na economia, as críticas mais contundentes a isso se referiam à superioridade do mercado em alocar recursos em relação à alocação de recursos governamentais. O argumento era que as decisões tomadas pelo setor público sofrem grandes assimetrias de informação devido às atividades associadas ao desvio de finalidades na alocação dos recursos públicos (*rent seeking process*), o que gera perda de eficiência para os indivíduos mais pobres da sociedade (Cremer et alli, 1994, p.2).

A justificativa para a descentralização seria então que 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.

¹² A política de estabilização de preços também pode se utilizar de instrumento monetários. Aqui só foram discutidos os instrumentos fiscais devido à preocupação de mostrarmos a estabilização de preços como um dos ramos do orçamento público.

a) A dicotomia Centralização-Descentralização

O questionamento do processo de descentralização fiscal, que norteia a discussão em torno do federalismo fiscal, se baseia 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 as questões referentes ao tamanho ótimo da unidade fiscal. Os defensores da centralização explicitam os ganhos de escala com relação ao fornecimento dos bens públicos em nível federal ao invés dos níveis subnacionais.

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 diferentes 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.

Na análise do processo de descentralização se destacam as visões de Oates e de Tiebout. A visão de Oates enfatiza os casos *ex ante* que justificariam a adoção de um sistema descentralizado. Já a visão de Tiebout focaliza os casos *ex post* (Cremer et alli, 1994, p.5-6).

Oates observa que o fornecimento de cada serviço público deve passar pela análise da estrutura de informações que cada nível de governo possui a respeito da demanda por aquele serviço. O serviço é oferecido de acordo com as vantagens comparativas de cada nível governamental para captar a diversidade de preferências existentes na escolha dos consumidores.

Segundo Cremer et alli (1994, p.9), Oates considera que os governos subnacionais têm mais acesso às informações locais que o governo central. Além disso, o governo central é obrigado a executar um fornecimento uniforme do serviço, ignorando as especificidades locais.

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.

Os principais pontos da visão *ex ante* de Oates estão no modelo de De Groot:

1. A federação é dividida em n distritos.
2. O governo de cada distrito tem um significativo conhecimento das principais características do distrito.
3. O governo de cada distrito toma decisões, baseado unicamente em suas próprias necessidades, ignorando as necessidades de outros distritos.
4. O governo central toma decisões, baseado no interesse de toda a federação.
5. O governo central tem apenas um conhecimento médio das características de cada distrito. Conseqüentemente, o conhecimento que o distrito tem de si mesmo é muito maior que o conhecimento que o governo central tem dele.

Já o modelo de Tiebout que caracteriza a descentralização como um processo *ex post*, consiste nas seguintes hipóteses:

1. O papel do governo nacional é exógeno.
2. Os governos têm como objetivo a maximização dos lucros.
3. Falhas de governo, tais quais corrupção, existem tanto nos níveis subnacionais quanto em nível nacional¹³.
4. Há mobilidade de fatores entre as jurisdições dos diferentes governos.
5. A mobilidade de fatores pode gerar externalidades. Essas externalidades não são levadas em conta para a construção de uma estrutura fiscal.
6. A pressão política pode gerar transferência de fatores de produção entre as unidades subnacionais.

7. Há um mecanismo de divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Esse mecanismo funciona devido a uma estrutura de incentivos à cooperação.

Segundo o modelo de Tiebout, o problema da alocação ótima de recursos desaparece se podermos considerar a mobilidade ótima de fatores de produção (Cremer et alli, 1994, p.8), ou seja, não há custos de transação inerentes à movimentação dos fatores de produção.

L.6 - AS VANTAGENS E DESVANTAGENS DA DESCENTRALIZAÇÃO

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

Segundo Prud'homme, para a teoria do federalismo fiscal, a descentralização pura é um sistema onde o governo local cria impostos locais para aumentar as despesas locais, 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.

a) 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

¹³ Apesar disso, certos autores enfatizam a descentralização como fator determinante do aumento do nível de corrupção. Ver (Prud'homme, 1995, p.211).

regionais, ele deve ser mais voltado para a descentralização das atividades do que para a descentralização dos impostos e gastos públicos (Prud'homme, 1995, p.204):

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

Com relação à distribuição de renda dentro dos próprios estados federados, a inexistência de um processo de distribuição de renda no nível federal propiciaria um aumento de bem-estar entre os pobres dos estados mais ricos em detrimento de uma perda de bem-estar da parcela da população de baixa renda dos estados mais pobres da federação.

Um aspecto peculiar da descentralização dos impostos é que, ao cobrar impostos de um montante menor, as esferas subnacionais passam a contar com um montante relativamente menor do que se a arrecadação fosse concentrada no nível federal. Isso também ajuda a concentrar forças em torno dos estados mais poderosos. Na “guerra fiscal”, os estados que podem abrir mão de uma parcela maior da arrecadação, ou seja, os estados mais ricos, acabam sendo destino de novos investimentos.

b) A descentralização e a estabilidade

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.

O impacto que políticas fiscais deficitárias de certas unidades subnacionais, sobretudo as menores, teriam, na política de estabilização nacional, pode ser negligenciável. Mesmo que um governo subnacional tenha grande influência econômica, a maior parte do impacto de uma política fiscal deficitária por parte deste governo subnacional recairá sobre todo o país e não apenas dentro de sua jurisdição. Isso ocorre

porque as economias subnacionais em uma federação são muito mais abertas que a economia nacional¹⁴. Com isso não há incentivos para os governos locais praticarem políticas fiscais austeras, já que, do ponto de vista político, o custo social da manutenção de uma política fiscal equilibrada para os governos subnacionais é muito grande. Já o impacto da consequência de políticas fiscais deficitárias por parte dos governos subnacionais será creditado no governo central (Prud'homme, 1995, p.205). O ciclo político será portanto um importante determinante das despesas públicas subnacionais, dentro de uma estrutura descentralizada.

c) 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, economias de aglomeração e 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).

Outra suposição que pode também ser refutada com relação aos ganhos da descentralização é a que diz respeito à eficiência produtiva. Não apenas com relação às economias de escala mas também com relação ao conhecimento técnico é razoável supor

¹⁴ Isso pode explicar porque que no Brasil, sucessivas administrações de uma grande unidade

que as burocracias locais se encontram mais distantes da fronteira de produção técnica que a burocracia federal e portanto a transferência de decisões do nível federal para o nível local provoca perda de eficiência.

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.

d) 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 federativas¹⁵. 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.

subnacional como São Paulo não se sentiram incentivadas a praticar políticas fiscais equilibradas.

¹⁵ 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.

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 melhor 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 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).

e) 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 incapacidade do sistema centralizado de acompanhar e satisfazer as demandas locais. A construção de um sistema federativo não pode ser, entretanto, uma renúncia completa ou um antagonismo ao sistema centralizado. A essência de um mecanismo federativo eficiente é a perfeita complementaridade entre o poder central e os governos locais. 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 governo federal, pela maior capacidade técnica e de fiscalização, estariam reservadas as funções de contratação, monitoramento, auditoria e supervisão dos investimentos.

ASPECTOS HISTÓRICOS DA CONSTRUÇÃO DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

II.1 - O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A noção de pacto federalista tem como idéia inspiradora a constituição americana, onde os *Founding fathers* (pais fundadores) da nação procuraram desenhar uma estrutura que estimulasse a agregação dos estados em uma federação, sem que esses estados perdessem a sua soberania. Essa noção de construção do pacto federativo “de baixo para cima”, não foi observada tão rigorosamente, quando os países latino americanos, dentre eles o Brasil, começaram a desenhar suas estruturas federativas (Oliveira, 1995, p. 77).

Paradoxalmente, o início do experimento federativo no Brasil, apesar de ter claramente se iniciado “de cima para baixo” não contou com uma imposição ostensiva do poder central em detrimento das iniciativas locais¹⁶. Segundo Oliveira (1995, p.78-79), as oligarquias das províncias mantinham sob seu poder a maior parte das funções do aparato estatal, tais quais: a coleta de impostos, a guarda nacional e os bancos com capacidade de emissão, restando ao poder central do império a condução de alguns serviços burocráticos, assim como a administração das forças armadas e da diplomacia:

“Há toda uma vertente de interpretação na historiografia brasileira que enfatiza a centralização do Estado no Império. Contudo, se observado ‘de perto’, esse modelo não se sustenta, conhecendo-se todas as transferências de poder que o Estado realizava para pessoas privadas, revelando a incapacidade de o Estado Imperial abranger a imensidão do território e a diversidade de sua formação. Em outras palavras, as oligarquias provinciais e regionais já eram uma forte realidade bem antes de a República vir a reconhecer a relativa autonomia de que desfrutaram os novos estados até a Revolução de 1930.”

¹⁶ Ao contrário de Oliveira, Fiore considera que embora formalmente descentralizada, as estruturas de poder do período imperial brasileiro foram, na prática, extremamente centralizadoras. (Fiore, 1995, p.26).

A queda do Império não vai representar uma reorientação da estrutura federativa, e sim um reforço desse *Status Quo* com a exacerbação do poder das oligarquias regionais frente ao poder central. A reordenação de forças decorrente do estabelecimento da República vai encontrar o processo de descentralização, autonomia dos estados e enfraquecimento do poder central em seu ápice na história da nação brasileira (Oliveira, 1995, p.79). Esse ápice corresponde a um momento em que os estados se constituíam em espaços econômicos virtualmente autônomos, com legislações próprias de comércio interno e externo, além de contar com poder de polícia próprio. A extensão do poder dos estados frente ao poder central fica evidenciada quando políticas econômicas consideradas como políticas clássicas do poder central passam a ser administradas pelas oligarquias estaduais. A política cambial, cuja administração de defesa de uma taxa de câmbio favorável, era sustentada pelos grandes proprietários, assim como a política de valorização do café, era empreendida pelo governo estadual de São Paulo.

É relevante notar que a ausência do poder central - durante todo o período da República Velha (até 1930) - na formulação de políticas econômicas que poderiam interferir na alocação de recursos, está amplamente de acordo com a interpretação liberal¹⁷, bastante em voga no período: os governos deveriam ter a menor participação possível na economia. Com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 e a insistência do governo americano em continuar seguindo o receituário liberal até 1932 (que é interrompido com a eleição para a presidência de Franklin Delano Roosevelt), o agravamento da desaceleração da economia mundial leva a um aumento da intervenção estatal na economia (na Alemanha e na Itália este aumento da intervenção assume as feições extremas do Nazi-Fascismo) e à falência do ideário econômico liberal por, pelo menos, 30 anos (Hobsbawm, 1995, p.113).

A crise de 1929 levou ao fim da República Velha e à Revolução de 1930. As principais características desta revolução foram a adoção, por parte do governo federal, das políticas antiliberais de manipulação do câmbio e do comércio externo. À esta modificação seguiu-se a queda das barreiras sobre o comércio interestadual e suas respectivas legislações e tributos. Os bancos emissores dos estados são também extintos

em nível estadual, passando as emissões de moeda a serem controladas pelo poder central (Oliveira, 1995, p.81).

A mudança do movimento pendular do federalismo fiscal brasileiro mostrava a partir de 1930 um fortalecimento do centro, em detrimento dos entes federados. As oligarquias locais entretanto não tinham desaparecido. Os governos estaduais ainda mantinham receitas próprias e liberdade para modificar as alíquotas dos impostos que arrecadavam. Isso evidenciava as disparidades regionais aos olhos do governo central, que começou a fazer transferências voluntárias de receitas com o objetivo de amenizar as desigualdades no interior da federação¹⁸. Embora a revolução de 1930 (através da constituição de 1934) tenha buscado estabelecer um certo equilíbrio estrutural entre os entes federados, o Golpe do Estado Novo em 1937 vai explicitar um posicionamento mais centralizador, com os estados tornando-se meras esferas administrativas¹⁹.

Paradoxalmente o governo do Estado Novo, com a clara influência de instrumentos de propaganda fascista, filia-se à aliança das democracias liberais com o comunismo para combater o Nazi-Fascismo na Europa. As contradições internas decorrentes da luta ao lado das democracias liberais leva à derrocada do Estado Novo e à convocação de uma nova Constituição assim como de eleições presidenciais. A influência da derrota do fascismo faz com que a constituição de 1946 tenha um espírito liberal e federalista em meio a um ambiente com 15 anos de tradição centralizadora (Amaral Filho, 1999b, p.881).

Essa centralização, que inicialmente privilegiava a preocupação com o fortalecimento da União em detrimento das unidades federadas, começa a dar espaço à constatação da necessidade de minimizar os imensos desequilíbrios existentes entre os entes federados. Isso ocorre, basicamente pela constatação de que o processo centralizador se utilizou de certos instrumentos que não propiciavam a integração entre

¹⁷ Paradoxalmente, a ausência de políticas ostensivas por parte do governo central devia-se a uma aliança de classes antiliberal (Oliveira, 1995, p.80).

¹⁸ É relevante explicitar que na República Velha o poder político federal se concentrava nos interesses das unidades federativas mais fortes política e economicamente. O Governo de Getúlio Vargas, empossado pela Revolução de 1930, tinha recebido apoio das unidades da federação mais fracas política e economicamente, a quem o novo presidente não só era grato como continuava necessitando de seu apoio. Portanto havia interesses convergentes para um maior equilíbrio de forças no interior da federação.

¹⁹ Apesar da ênfase na centralização, a Constituição do Estado Novo mantém o sistema federativo.

as unidades da federação. Os instrumentos de distanciamento econômico entre os estados foram abandonados e iniciou-se um processo de integração do espaço econômico no interior da federação. Essa integração do mercado nacional se dá não somente em decorrência da circulação de mercadorias mas também do mercado de trabalho (estabelecimento de forte fluxo migratório da região Nordeste para a região Sudeste) e é propiciada por uma melhoria da infra-estrutura como a construção de grandes rodovias ligando as regiões Norte e Nordeste à região Sudeste.

Apesar do diagnóstico da existência de profundas desigualdades econômicas no interior da federação e das tentativas de minimizar essas desigualdades através de um aumento das transferências voluntárias para as unidades da federação mais pobres, o processo de centralização do federalismo brasileiro encontrava basicamente dois fatores fortemente interrelacionados (um externo e outro interno) que impediam um equilíbrio entre os entes federados e desencadeava um processo de concentração política e econômica:

- A crise mundial: com a queda da demanda mundial por café, o principal produto de exportação brasileiro, a estrutura primário-exportadora da economia brasileira entrou em colapso. O governo federal passa a utilizar políticas de sustentação da renda interna ao comprar a produção de café e eliminá-la²⁰. Essa política propicia a manutenção da infra-estrutura econômica existente, preparando a mudança do sistema primário-exportador para o início do processo de industrialização (substituição de importações).

- O desencadeamento do processo de industrialização: como a maior parte das exportações brasileiras consistia de bens agrícolas (*Commodities*). A partir da crise de 1929 o mercado mundial não é capaz de absorver mais esses produtos e as condições latentes do processo de industrialização passam a aflorar. A condução do processo de industrialização pelo poder central não consegue ignorar as características necessárias para o florescimento de uma economia industrial tais quais: economias de aglomeração, vantagens comparativas tecnológicas, economias de escala, conhecimento incorporado pela experiência de aprender fazendo (*learning by doing*) e os rendimentos crescentes que surgem como consequência de todos estes fatores (Amaral Filho, 1999a, p.2-3).

Todas estas características propiciam a concentração do processo de industrialização onde já estavam montadas as condições básicas: nas regiões Sudeste e Sul do país.

As décadas de 1940 e 1950 vêem o surgimento de toda uma infra-estrutura estatal concentrada no Centro-Sul do país: a fundações da CSN, Petrobras, Vale do Rio Doce, Companhia Nacional de Álcalis, assim como o início de instituições tais quais o BNDE. No final do anos 1950, a fundação da SUDENE explicita a preocupação do governo central com a forma com a qual o processo de industrialização distanciou os interesse dos estados mais fortes da federação, dos estados mais fracos: só o estado de São Paulo respondia por mais da metade do PIB nacional na época (Oliveira, 1995, p.82).

A estrutura tributária evidenciava as disparidades regionais existentes com boa parte das finanças dos estados menores dependendo quase que exclusivamente das transferências voluntárias do governo federal. A criação de incentivos fiscais para investimentos no Nordeste pela SUDENE apenas mostra a falta de equilíbrio entre as partes federadas assim como nos traz um paradoxo: o período de concentração de poder político iniciado com a revolução de 1930 acaba por minar as próprias bases da centralização federalista quando o governo central torna-se um dos principais fomentadores do processo de industrialização concentradora. O peso do estado de São Paulo na federação torna-se uma ameaça à própria existência do sistema federalista, que apenas não é implodida formalmente por falta de interesses convergentes para esse intuito na sociedade.

O rompimento institucional decorrente do Golpe de Estado de 1964 vai representar a dissolução deste pacto federativo. O abrupto processo de centralização de poder na União se sobrepõe aos conflitos regionais e reduz os estados federados a meras subdivisões administrativas com limitado poder de decisão (processo semelhante ao desencadeado pelo golpe do Estado Novo). A estratégia do governo autoritário com relação ao pacto federativo era de eliminá-lo de suas características básicas, obviamente não legalmente²¹. A prática do governo que surgiu a partir de 1964 era a de um país unitário descentralizado (Varsano, 2000, p.10). O sistema tributário que, na República

²⁰ Como o café (bem de consumo não-durável) apresenta uma elasticidade-preço da demanda extremamente inelástica ($E_p < |1|$), qualquer tentativa de manipulação da oferta de café no mercado mundial seria inócua para tentar aumentar a receita proveniente do consumo de café neste mercado.

²¹ Do Ponto de vista legal o governo pós-1964 mantém a estrutura federativa.

Velha se encontrava quase que exclusivamente a cargo da administração estadual, foi concentrado sob os auspícios do governo federal, centralizando a cobrança de todos os impostos, exceto o ICM (Oliveira, 1995, p.85). As alíquotas dos impostos eram determinadas pelo poder central que repassava-os parcialmente a estados e municípios em proporção relativa às populações locais. Além disso a aplicação destes recursos não era determinada exclusivamente por estados e municípios. Estes deveriam obedecer aos critérios de aplicação de recursos impostos pela União.

Em função da nova estrutura fiscal-financeira criada pelo governo do regime militar entre 1964 e 1967 e ratificada pela constituição de 1967, que propiciou enorme aumento da produção industrial nos anos seguintes, houve um aumento da concentração industrial no Sudeste do país e, devido a impossibilidade de abrir canais de comunicação para atender as demandas por descentralização por causa da natureza autoritária do regime, o governo central introduziu uma política de desenvolvimento regional explícita através de instrumentos já existentes como o Banco do Nordeste e a SUDAM (Amaral Filho, 1999b, p.883).

É interessante notar que estas iniciativas de desenvolvimento regional, embora praticadas por um governo autoritário e centralizador, estava de acordo com as teorias do federalismo fiscal: a renúncia fiscal que incentivava empreendimentos a se instalarem em regiões menos desenvolvidas, era feita pelo governo central e não por unidades federadas²². Isso mostra a lógica de que, no interior da federação, parte da riqueza das regiões ricas deve minimizar a pobreza das regiões menos afortunadas. Outro aspecto das políticas ativas de descentralização industrial desenvolvidas no período que também estava de acordo com as noções norteadoras do federalismo fiscal era a submissão deste processo de descentralização econômica espacial à divisão geográfica do trabalho. Ou seja, havia a preocupação dos incentivos fiscais não interferirem na alocação de recursos existente.

Paradoxalmente, no final dos anos 1960 e início da década de 1970 as críticas feitas ao *Welfare State* vão provocar, no seio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma reação conservadora ao processo de

²² As empresas instaladas em regiões menos desenvolvidas se beneficiavam da renúncia fiscal do imposto de renda por parte do governo central.

concentração político-econômica, gerando mudanças de políticas em direção a uma maior descentralização. Esta descentralização no mundo desenvolvido, indo de encontro às diretrizes básicas do governo autoritário brasileiro, procura delegar competências e atribuições, antes sob o poder central, a níveis subnacionais. Neste processo de descentralização há uma preocupação com a redefinição do papel do estado, incluindo propostas de ajustes patrimoniais (privatizações) assim como uma crença franca no processo de descentralização como um promotor de inovações nas administrações públicas. Outra preocupação desta nova discussão era o aumento da importância dos instrumentos de monitoramento e avaliação, que anteriormente praticamente não existiam em função do papel de agente produtivo direto do governo central (Costa e Silva, 1995, p.265). Fica claro que o regime militar não seguia as novas diretrizes pelas quais os países desenvolvidos estavam sendo reformulados e estas preocupações só tornar-se-ão parte das preocupações dos *Policymakers* no Brasil, quase duas décadas depois.

O movimento de redemocratização que vai culminar no fim do governo militar, na metade da década de 1980, é fortemente apoiado por lideranças dos estados mais fortes da federação. Embora a demanda por democracia fosse um clamor nacional, não se pode ignorar que a fragmentação do pacto federativo, e conseqüente enfraquecimento relativo do poder de decisão dos estados mais fortes, proporcionado pelo regime militar, tenha sido preponderante para que as lideranças destes estados se unissem para arquitetar o fim do período autoritário.

O Início de um novo período democrático veio fortalecer ainda mais as demandas por descentralização. Ao contrário da divisão de receitas feitas pelo regime militar, que utilizava critérios meramente técnico-demográficos para o repasse de recursos às unidades da federação, a descentralização decorrente da redemocratização (explicitada pela constituição de 1988) aumenta a parcela destinada às unidades subnacionais na repartição das receitas.

A grande contradição da constituição de 1988 reside da estrutura política herdada do período autoritário: os estados mais pobres tinham uma representação política no congresso nacional bem acima daquilo que permitiriam suas densidades populacionais. Isso ocorria devido a um posicionamento menos críticos destes estados com relação ao

regime vigente. O regime autoritário procurava recompensar este comportamento ao aumentar a participação política relativa destes estados na federação. Com isso a nova constituição foi construída com base no desequilibrado sistema de distribuição política do regime autoritário e, naturalmente, esta distorção ficou evidenciada na reestruturação do federalismo fiscal-financeiro brasileiro.

A grande questão posta no debate da descentralização na constituição de 1988 era a competência das unidades federativas para estabelecer tributos e arrecadá-los. Entretanto esse aspecto não foi modificado tão significativamente quanto o aspecto do acesso destas unidades federativas a maiores receitas por meio de repasse de verbas federais. A decisão de manter a arrecadação centralizada vai de encontro ao receituário que a teoria do federalismo fiscal costuma prescrever em casos de descentralização. Isso é feito para que o governo central possa desempenhar o papel de agente de desenvolvimento regional e que, portanto, não haja um desequilíbrio estrutural tão avassalador entre as unidades da federação (Prud'homme, 1995, p.214).

Apesar da manutenção da arrecadação dos impostos federais terem permanecido a fonte mais importante de recursos pela Constituição de 1988, o processo de descentralização desencadeado pelo fim do regime autoritário construiu um sistema de transferência de recursos do governo central para as unidades subnacionais (Varsano, 2000, p.10-11). Isso ocorreu ao mesmo tempo em que alguns impostos indiretos foram descentralizados, o que gerou nas unidades da federação a liberdade quase irrestrita para estipular suas alíquotas.

As conseqüências da rigidez das receitas do governo federal em virtude das transferências constitucionais aliadas à liberdade da fixação das alíquotas de ICMS por parte dos estados, deu a estes estados a possibilidade de praticar uma política industrial extremamente agressiva de renúncia fiscal. Essa "guerra fiscal" é fortalecida por dois pontos:

- A descentralização de recursos promovida pela Constituição de 1988 não foi acompanhada da descentralização dos encargos sociais²³, ampliando a pressão fiscal da União e permitindo às unidades subnacionais maior flexibilidade para a renúncia fiscal.

- A ausência de iniciativas para reverter o problema da dívida das unidades subnacionais, que mais tarde foram negociadas e renegociadas (Amaral Filho, 1999b, p.888) após o governo central assumir parte do débito e, com isso, estimular indiretamente a “guerra fiscal”.

A forma utilizada pela União para reagir ao aumento do repasse de recursos na década de 1990 foi a imposição de pequenas alterações fiscais, aumentando a alíquota de impostos não comprometidos com repasses constitucionais. A consequência dessa atitude foi uma deterioração da estrutura fiscal, pois as características principais destes impostos são evidenciados pela distorção que eles causam na cadeia produtiva (são os chamados “impostos em cascata”, pois são pagos em cada etapa da produção).

A maior crítica que a teoria do federalismo fiscal faz com relação a um aumento das transferências do governo central para as unidades subnacionais diz respeito às responsabilidades dos governos subnacionais. Os fundamentos microeconômicos baseados na estrutura Principal-Agente nos mostram que quando os resultados positivos obtidos por uma unidade subnacional (no caso, um aumento da receita disponível devido ao aumento das transferências) independem de seu esforço, há uma tendência favorável ao desperdício e à ineficiência destes gastos (Rezende, 1995, p.252). Como um dos pontos básicos sustentados pela teoria do federalismo fiscal é que as políticas de desenvolvimento econômico estejam sob controle do governo central, as conclusões a serem tiradas do novo modelo fiscal imposto pela constituição de 1988, derivam da noção de que a arquitetura financeira ideal para o federalismo fiscal brasileiro deveria incluir não apenas a estrutura de transferências que existe atualmente, mas também uma estrutura de arrecadação própria, vinculada a estas transferências. Isso demandaria um esforço de arrecadação própria das unidades da federação para que não houvesse um

²³ Há um rico debate em torno deste ponto. Alguns autores argumentam que o aumento dos gastos de consumo por parte das unidades subnacionais reflete a falta de monitoramento do processo de descentralização, com o gasto destes recursos sendo fonte corrupção. Outros autores sustentam que o aumento destes gastos em determinados programas mostra que houve real transferência de encargos sociais para as unidades subnacionais, pois o governo central diminuiu os gastos nestes programas.

excesso de dependência financeira das transferências federais, mas também como forma de aumentar a eficiência dos gastos locais.

II.2 - O FEDERALISMO-FISCAL BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990

A crise fiscal do estado brasileiro evidenciada no início da década de 1980 (conseqüência direta da crise da dívida externa brasileira, um rompimento abrupto do padrão de financiamento do modelo de crescimento econômico brasileiro entre as décadas de 1960 e 1980) é acrescentada à perda de importância da União nos investimentos totais da federação após a constituição de 1988. Com uma série de modificações nos antigos paradigmas institucionais e produtivos (Amaral filho, 1999a, p.1), os estados federados tornam-se os principais agentes do desenvolvimento local.

A década de 1990 traz uma série de modificações no ambiente econômico, no momento em que as propostas de descentralização fiscal-financeira da constituição de 1988 serão postas em prática. Essas mudanças podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- A abertura comercial e seu conseqüente impacto na competitividade do setor produtivo.
- A reestruturação patrimonial do Estado.
- O Plano Real e suas conseqüências fiscais para as finanças públicas através do fim do imposto inflacionário (senhoriagem).
- O virtual abandono pela União das políticas públicas de desenvolvimento regional.

O ambiente econômico do federalismo brasileiro passa a ser pressionado pelo ajustamento da estrutura produtiva, em resposta aos novos condicionamentos expostos pela abertura comercial e à integração competitiva dos mercados mundiais (processo de globalização dos mercados). Aliado a isso há uma extrema fragmentação dos investimentos públicos em função da forte descentralização promovida pela constituição de 1988. A dispersão dos recursos em um momento de forte restrição financeira limita significativamente a eficiência destes investimentos (Rezende, 1995, p.252).

A ausência de uma participação mais efetiva de vozes que defendessem os interesses do governo central na constituição de 1988 deve-se ao fato da parca legitimidade política do poder executivo naquele no momento²⁴. A falta de uma visão federalista nos anos posteriores à promulgação da carta constitucional explicita a inexistência da noção do governo central como coordenador da estrutura federalista (Afonso, 1995, p.318-319).

As ferramentas que os estados federados passam a utilizar para praticar suas políticas industriais advém do aumento significativo de recursos que a constituição de 1988 passa a lhes atribuir. Como os recursos constitucionais não podem ser cancelados unilateralmente pela União, os estados federados adotam uma política de isenção dos impostos estaduais, notadamente ICMS, além dos incentivos federais chancelados pela Constituição em caso de projetos industriais nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Dessa forma é criada uma disputa por investimentos onde os estados federados competem entre si, ao oferecer mais incentivos fiscais, para sediar o maior número possível de empresas.

O processo de perda de importância do governo central no pacto federativo brasileiro na década de 1990 pode ser mostrado através de três pontos (Costa e Silva, 1995, p.269-270):

- O conflito vertical: neste conflito as diferentes esferas do governo procuram obter mais ganhos em detrimento das outras esferas.
- A disputa horizontal: há um conflito no interior de determinada esfera de governo em busca de uma parcela maior de poder.
- Conflito generalizado: é uma exacerbação dos dois conflitos anteriores quando o pacto federativo parece estar em vias de ser abolido em virtude do comportamento totalmente individualista e maximizador por parte dos agentes federados.

O ambiente do pacto federativo brasileiro no final dos anos 1990 é dominado pela “guerra fiscal” entre as unidades da federação (conflito horizontal) e, conseqüentemente,

²⁴ Após dois anos do fim do regime militar a assembléia nacional constituinte era formada por deputados e senadores eleitos por voto popular, enquanto que o poder executivo tinha sido eleito indiretamente pelo congresso nacional.

por uma deterioração fiscal-financeira da união devido à perda de receita indireta representada pela renúncia fiscal dos estados, que acaba sendo compensada pela união devido aos repasses de recursos (conflito vertical). O paradoxo da “guerra fiscal” está justamente no fato de que não é necessariamente a unidade da federação que ganha a disputa para sediar uma indústria, que arca sozinha com as conseqüências desta “guerra fiscal”. Todas as outras unidades da federação, assim como a União, também sofrem as conseqüências dessa renúncia fiscal devido ao intrincado sistema tributário.

Esse problema explicita a ausência de um marco institucional claramente delimitado para o pacto federativo brasileiro. Os exemplos mais claros no tratamento da “guerra fiscal” por países federalistas são a Alemanha e os Estados Unidos:

- No primeiro caso a arrecadação é fortemente centralizada e a possibilidade de “guerra fiscal” é nula devido à ausência de prerrogativas institucionais que permitam aos estados alemães (*länder*) a tomada de qualquer atitude unilateral de renúncia fiscal (Renzsch, 1995, p.40). O Estado alemão, de acordo com a Teoria do Federalismo Fiscal, centraliza as decisões de estímulo fiscal como forma de política de desenvolvimento para os estados mais pobres.

- No caso americano, a “guerra fiscal” não só existe como é, de certa forma, estimulada pelo governo central como um meio para que estados menores consigam obter níveis de investimento produtivo mais próximos aos dos estados mais ricos (Aguirre e Moraes, 1997, p.131). Entretanto, em um sistema fiscal fortemente descentralizado como o americano, as conseqüências da renúncia fiscal por parte de um estado não afetam os outros estados pois o governo central se exime de qualquer responsabilidade por eventuais socorros financeiros necessários para reabilitar a saúde fiscal dos estados federados (há uma ausência do governo central como prestador de última instância).

Com uma estrutura fiscal mais próxima à do pacto federativo alemão, a federação brasileira deveria procurar arquitetar a emergência de instituições financeiras que punissem ou inviabilizassem a possibilidade de “guerra fiscal” por parte de unidades da federação.

A União, no papel de coordenador, deu um passo importante ao propor a Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe que detentores de cargos públicos das esferas executivas subnacionais contraíam dívidas a serem pagas em administrações posteriores, limitando a possibilidade do uso dos incentivos fiscais tornarem-se dívidas estaduais a serem renegociadas posteriormente. No entanto, ao mesmo tempo em que a União começa a se preocupar com as conseqüências da “guerra fiscal” entre estados federados, não parece haver a mesma preocupação em impor uma política de desenvolvimento regional que substitua a política desvirtuada da “guerra fiscal”.

Uma legislação mais vigorosa contra a “guerra fiscal” poderia ser alcançada ou no fórum do Conselho Nacional de Política Fazendária²⁵ (CONFAZ), onde por várias vezes as propostas de limitação das isenções das alíquotas de ICMS não conseguiram encontrar um consenso (Affonso, 1995, p.60), ou no Congresso Nacional através de uma reforma fiscal. A constituição de 1988 estabeleceu que a redução da alíquota de ICMS de qualquer estado só pode ser feita após a concordância do colegiado do CONFAZ. Isso entretanto não ocorre porque estes fóruns não estão imbuídos de um espírito harmonizador que propiciem uma maior participação das unidades subnacionais na federação. Estes fóruns acabam por reforçar o comportamento individualista maximizador para seus estados, resultando em uma situação de equilíbrio ineficiente (Pareto inferior) entre as unidades da federação assim como com o governo central.

II.3 - PERSPECTIVAS E PROPOSTAS PARA UM NOVO FEDERALISMO-FISCAL BRASILEIRO

A exacerbação da “guerra fiscal” começa a gerar uma reação tanto por parte de órgãos ligados ao poder central quanto por parte de órgãos ligados às esferas subnacionais, assim como a sociedade civil em geral. Com esta reação, por enquanto ainda inarticulada, começam a surgir propostas de reorganização do pacto federativo (Afonso, 1995, p.325). Isso ocorre devido a atual cristalização do alcance de um equilíbrio federativo imperfeito.

Não apenas o atual desequilíbrio existente aumenta cada vez mais a pressão dos partidários da reforma, como o próprio processo de descentralização, desencadeado a

partir da década de 1980 e ratificado pela constituição de 1988, ajuda a arregimentar mais vozes a favor da reforma através da constatação de que o atual pacto federativo gerou um jogo de soma negativa.

As vozes da sociedade civil libertas da censura do período autoritário, indicam que o processo democrático está ajudando a aumentar o clamor para uma reforma do pacto federalista. Após 15 anos de experiência democrática, uma maior participação da sociedade civil através de uma cidadania ativa, implícita na constituição de 1988, não toma o processo de descentralização fiscal-financeira da federação como a única forma de aprofundamento dos controles democráticos sobre o Estado, como parecia ser inevitável na metade da década de 1980 (Fiori, 1995, p. 22). Essa maior participação da sociedade civil certamente ajudará a moldar o novo pacto federativo com instrumentos mais efetivos de fiscalização das divisões de tarefas entre governo central e governos subnacionais.

A reforma do federalismo fiscal brasileiro passa necessariamente por uma retomada do papel de coordenador por parte do governo central em função de suas vantagens comparativas na capacidade de formular planos, liderar negociações e coordenar suas execuções, além de ter uma visão nacional dos problemas. Esta reforma também exige a necessidade da aceitação de um papel cooperativo por parte das unidades federadas, devido a sua inclinação em evitar uma reversão do processo de descentralização e aos eventuais ganhos a serem obtidos provenientes da articulação com os outros entes federados (Afonso, 1995, p.325). Esta reformulação ainda parece distante devido à forte resistência de determinados fóruns de agentes federados, especialmente o CONFAZ. De certa forma no Congresso Nacional, que ainda se mostra resistente a uma modificação substancial do pacto federativo²⁶, começam a aparecer as primeiras propostas de reconstrução do federalismo fiscal brasileiro, através das reformas tributária e político-eleitoral.

Com relação a nova arquitetura institucional criada para dar suporte a um eventual novo federalismo fiscal brasileiro é importante assimilar uma série de características que

²⁵ O CONFAZ é um colegiado que reúne os secretários da fazenda de todas as unidades da federação e é o fórum encarregado de determinar as alíquotas de ICMS dos estados e do distrito federal.

²⁶ Esta forte resistência decorre basicamente do sistema político-eleitoral onde os deputados e senadores são eleitos para representar os interesses dos estados e não para defender os interesses da federação.

o setor produtivo já incorporou após os choques sofridos no início dos anos 1990 (Costa e Silva, 1995, p.262-263): flexibilidade, agilidade na tomada de decisões, estabelecimento de metas a serem alcançadas e monitoramento. Além disso é importante visualizar a construção do pacto federalista como um processo inacabado e por isso, um processo evolucionista que seja capaz de absorver inovações, incentivando-as.

É importante ressaltar que embora os resultados adquiridos por um sistema federalista mais descentralizado a partir da década de 1980 tenham sido decepcionantes, em função principalmente da “guerra fiscal”, a experiência da descentralização não deve ser negligenciada. Os cortes institucionais provocados pelo Golpe de 1964 e pelo Estado Novo foram muito mais deletérios para o federalismo brasileiro por ignorar as demandas dos pequenos grupos de interesse locais. Por mais que a alocação de recursos sofra interferências significativas em razão da descentralização fiscal-financeira, aspectos importantes como uma maior interação entre o lado da oferta de serviços públicos e a demanda por estes serviços são melhor contemplados por uma estrutura mais descentralizada. Por isso surge um papel cada vez mais relevante a ser desempenhado pelo poder central, para que a descentralização não seja sinônimo de desperdício de recursos públicos: o monitoramento e a avaliação do desempenho das unidades subnacionais.

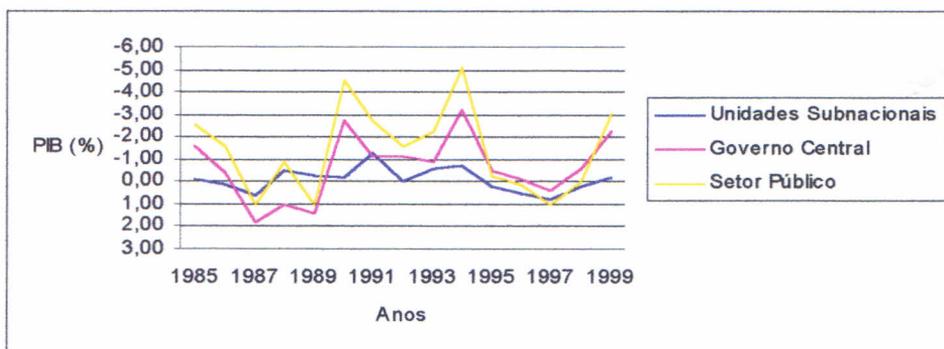
CAPÍTULO 3

ANÁLISE DOS DADOS REFERENTES AO DESEMPENHO DO GOVERNO CENTRAL E DAS UNIDADES SUBNACIONAIS

III.1 - A ANÁLISE DOS DADOS

A observação dos dados a respeito do déficit público na década de 1990 nos mostra quão paradoxal foi o comportamento da diferentes esferas da federação: o governo central e as unidades subnacionais. Com relação ao desempenho primário (receitas corrente menos despesas correntes), o governo central apenas não obteve superávit fiscal no ano de 1997, quando apresentou um déficit de 0,33% do PIB²⁷ (ver gráfico 1)²⁸.

Gráfico 1 – Necessidades de financiamento do Setor Público – Primário



Fonte: BCB/Boletim.

Enquanto isso as unidades subnacionais tiveram uma trajetória errática ao longo desta mesma década. É relevante salientar que a década de 1990 foi a primeira década em que se pôde analisar as transformações feitas pela constituição de 1988. Estas transformações geraram um aumento significativo de recursos para as esferas subnacionais em detrimento do governo central. Com isso entre 1989 e 1994, as esferas subnacionais tiveram superávit primário. Entretanto a partir de 1995, o primeiro ano do plano real e o começo do aprofundamento da “guerra fiscal” (evidenciado pela instalação

²⁷ Os Gráficos de necessidades de financiamento do setor público mostram valores positivos para déficits e negativos para superávites.

²⁸ Para uma análise mais precisa dos dados dos gráficos presentes no capítulo 3, ver as tabelas em anexo no final desta dissertação.

das montadoras de automóveis), as unidades subnacionais começam a ter déficits fiscais primários.

Alguns pontos podem explicar a diferença de comportamento entre os entes federativos:

- O plano de estabilização monetária: Plano Real.
- O ajuste patrimonial: as privatizações.
- A operação “desmonte” do governo central.

Como demonstra a teoria tradicional do federalismo fiscal, o aspecto da estabilização é considerado como estando sempre sob responsabilidade do detentor dos instrumentos de política monetária: o governo central. Com isso havia um choque de interesses entre governo central, ente ao qual, o sucesso do plano de estabilização seria atribuído, e governos subnacionais, que não se sentiam estimulados a implementar esforços fiscais significativos, pois não seriam responsabilizados pelo alcance da estabilidade monetária.

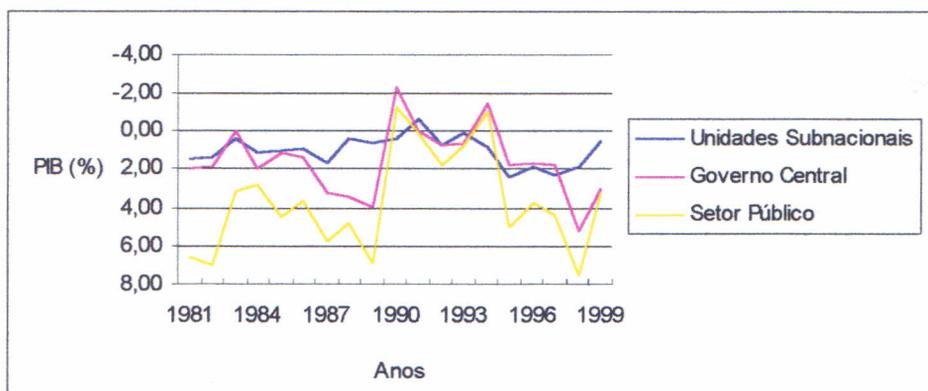
Com relação ao segundo ponto, foi o governo central que tomou as primeiras iniciativas com o objetivo de privatizar. O governo central também era o detentor do maior número de empresas sujeitas ao processo de privatização e as mais valiosas. Isso tudo demonstra que as receitas provenientes das privatizações levaram o governo central a apresentar prolongados superávites primários.

Não se pode ignorar que as empresas a serem privatizadas geram fluxos intertemporais de despesas e receitas. As despesas ocorrem antes da privatização, com os ajustes necessários para uma maior valorização dos ativos da empresa. As receitas são decorrentes da transferência destes ativos. Os superávites ocorridos através da alienação destes ativos, impedem fluxos de superávites futuros decorrentes de lucros destas empresas. Entretanto, ao se subtrair a baixa quantidade de dividendos recebidos pelo governo central por sua participação acionária nessas empresas, o resultado final é positivo. É importante também ressaltar a discussão que houve na época em torno da cobertura de gastos em forma de fluxos (gastos correntes) com receitas sob forma de estoque.

A reação do governo central à nova realidade fiscal imposta pela constituição de 1988 é a chamada operação “desmonte”: o governo deixa de investir em manutenção da infra-estrutura e em programas nacionais, tentando transferir estas atribuições às unidades subnacionais ou esperando que estes agentes passem a ter a iniciativa de substituí-lo (Campos, 2000, p.75). Isso ocorre em alguns estados mas dada a natureza unilateral e descoordenada desta decisão do governo central, a consequência é uma deterioração significativa da infra-estrutura.

Entretanto, se o Plano Real deu motivações ao governo central que não se mostraram suficientemente grandes para gerar um estímulo nas unidades subnacionais, certos aspectos do plano de estabilização afetaram ambas as esferas igualmente. O aspecto mais relevante foi o impacto das taxas de juros.

Gráfico 2 – Necessidades de financiamento do Setor Público – Operacional



Fonte: BCB/Boletim.

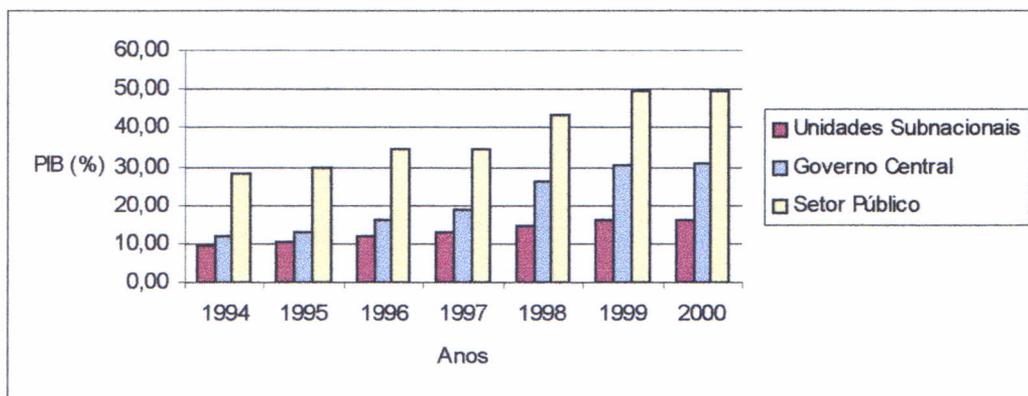
Após a adoção das regras fiscais da Constituição de 1988, o governo central só consegue ter superávit operacional nos anos de 1990, 1991 e 1994 com 2,3%, 0,04% e 1,55% do PIB respectivamente (ver gráfico 2). A principal razão para que o governo central seja incapaz de obter superávites fiscais operacionais decorre do Plano Real. O plano de estabilização subverte a lógica da administração pública financeira brasileira ao impedir que o governo continue usando a inflação para financiar os seus gastos correntes (senhoriagem).

O modo de financiamento do Plano Real: uma política monetária restritiva para incentivar o fluxo de poupança externa (dada a debilidade da poupança interna), mostra a

impossibilidade de obtenção, por parte de qualquer ente federativo, de superávit operacional.

Com uma trajetória ascendente da taxa de juros há uma significativa deterioração das finanças públicas, apesar do alcance de superávites primários. Esta deterioração é explicitada pelo desempenho da dívida pública líquida.

Gráfico 3 – Dívida Líquida Total



Fonte: BCB/Boletim.

A dívida líquida do setor público, que no início do Plano Real se encontrava em torno de 30% do PIB (28,09 em 1994) passa a 50% do PIB no final da década (49,52 no ano 2000).

Houve uma certa convergência no comportamento das dívidas líquidas de unidades subnacionais e governo central ao longo deste período. Pelo lado do governo central havia um forte engajamento em uma política de superávites fiscais que reprimiam um aumento da dívida. No entanto, a política monetária fortemente restritiva tornou inevitável o aumento da dívida líquida do governo central. O montante da dívida do governo central era de 12,07% do PIB em 1994 e passou a 31,04% do PIB em 2000 (ver gráfico 3).. Este aumento também se deveu à renegociação das dívidas das unidades subnacionais feita em 1997, claramente desfavorável para o governo central.

Com relação às unidades subnacionais, o aumento de sua dívida líquida refere-se significativamente a incapacidade das unidades da federação em obter superávites fiscais primários. Aliada à razão principal para o aumento da dívida líquida das unidades subnacionais está, assim como no caso do governo central, a mudança de patamar dos juros reais. Com isso de uma dívida de 9,37% do PIB em 1994, as unidades da federação

passam a ter uma dívida líquida de 16,30% do PIB em 2000 (ver gráfico 3). Não se pode esquecer que o patamar desta dívida poderia ser muito maior, caso o governo central não tivesse absorvido parte desta dívida na negociação das dívidas de 1997 (Amaral Filho, 1999b, p.888-889).

A relação do governo central com as unidades subnacionais na administração da dívida líquida vai de encontro a algumas das noções básicas do federalismo fiscal: o papel de coordenador das ações por parte do governo central e a responsabilidade da participação por parte das unidades subnacionais.

As recorrentes negociações das dívidas de unidades federadas desde 1989 criaram um risco moral para os entes federados: qual incentivo estes entes têm para aplicar um esforço fiscal em suas contas públicas? Ao ignorar a necessidade de esforço fiscal, as unidades subnacionais comprometem a estratégia de estabilização monetária do governo central. Estratégia essa que também é sabotada pelo próprio governo central ao não se engajar no seu papel de coordenador.

A trajetória das dívidas das unidades subnacionais chega a um ponto máximo de 38,34% da dívida líquida do setor público em julho de 1997. Quando sua parcela foi menor que 30% no início da década (28,82% em janeiro de 1994). Com a renegociação da dívida em 1997, a parcela da dívida das unidades subnacionais cai até atingir o mínimo de 28,70% em fevereiro de 1999. Com a desvalorização cambial nesse mês, a parcela da dívida das unidades da federação volta a subir.

Este movimento pendular da dívida das unidades subnacionais é caracterizado pelos mesmos problemas apresentados na análise anterior: a inexistência de uma vinculação mais consistente do desempenho das unidades federadas com os objetivos de políticas públicas do governo central, ou seja, um engajamento maior destas unidades nas políticas do governo central e a criação de um mecanismo de incentivo à cooperação mútua entre entes federados, por parte do governo central.

Uma forma de estabelecer uma maior participação das unidades subnacionais no desempenho de políticas professadas pelo governo central é através de transferências do governo central para as unidades subnacionais. Porém a constituição de 1988 estabeleceu vinculações obrigatórias entre receitas do Tesouro Nacional e transferências para

unidades subnacionais. Estas transferências constitucionais impedem que o governo central utilize uma parcela de seus recursos, como política de incentivos a uma maior participação das unidades subnacionais em políticas do governo central.

Uma forma de burlar as transferências constitucionais vem sendo feita em todas as reformas e modificações tributárias na década de 1990, através do aumento de impostos federais sem vínculos com as transferências constitucionais, assim como pela criação de contribuições sociais (CPMF e FSE²⁹). Estas reformas não mudam a cobrança do Imposto de Renda (IR) e do IPI, os mais importantes impostos cujas receitas têm vínculos com as transferências. O grande problema desta prática do governo central é a substituição de impostos de melhor qualidade fiscal como o IR e o IPI por impostos que prejudicam a estrutura produtiva. Impostos que incidem ao longo de toda a cadeia produtiva, “impostos em cascata”, como a CPMF.

Esta prática por parte do governo central, notadamente na reforma fiscal às vésperas da implantação do Plano Real (quando foi criado o FSE), levou a uma tendência de declínio nas transferências a partir de 1995, após ter ocorrido uma elevação do patamar de transferências em 1994 (ver gráfico 5).

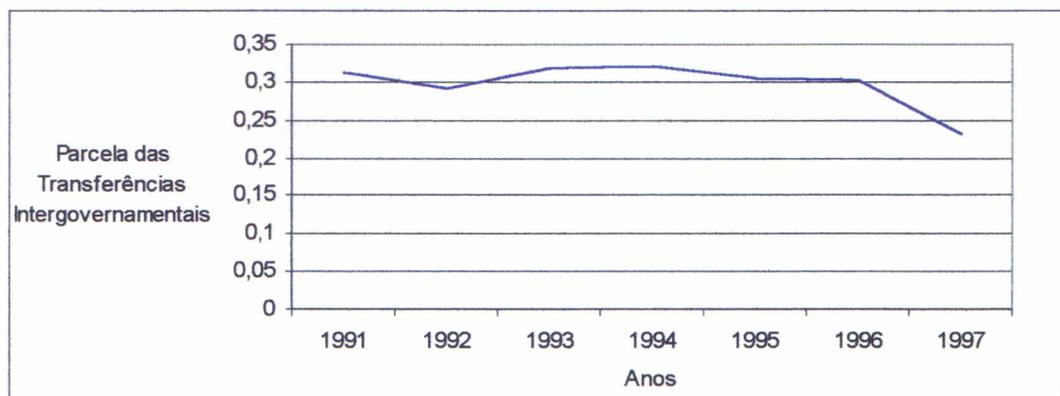
A mudança de patamar das transferências ocorrida em 1994 pode ser atribuída ao seguinte fato: com o aumento do ritmo da inflação no final da década de 1980, o governo começa a indexar seus impostos para não sofrer perda de receita devido ao Efeito Tanzi³⁰. Entretanto o governo central se preocupa apenas em indexar suas receitas, ignorando as despesas. As conseqüências desta decisão vêm na forma de uma deterioração da infra-estrutura e de quaisquer projetos dependentes das despesas do governo central. As transferências para as unidades subnacionais também sofrem este Efeito Tanzi ao inverso. Com o declínio da inflação a patamares muito baixos, este efeito Tanzi inverso também desaparece, ou seja, há um aumento significativo no valor das transferências para as unidades subnacionais com o Plano Real.

²⁹ Embora de caráter provisório (vigência durante 2 anos) o FSE foi posteriormente substituído pelo fundo de estabilização fiscal (FEF) com as mesmas características.

³⁰ O Efeito Tanzi mostra a relação entre a arrecadação tributária e as taxas de inflação. Quando as taxas de inflação são bastante elevadas, quanto maior for a defasagem entre a arrecadação de um tributo e o fato gerador que motivou esta arrecadação, menor será o montante arrecadado devido a perda do seu valor real em função da inflação.

A respeito das mudanças trazidas pela constituição de 1988 na relação entre governo central e unidades subnacionais, um fato novo foi a inclusão dos municípios como instituições com autonomia para criar e cobrar impostos. Outro aspecto foi a criação de um regime de transferências intergovernamentais ao qual seriam vinculadas receitas do governo central.

Gráfico 4 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas das Unidades Subnacionais



Fonte: IBGE/Regionalização das Transações do Setor Público.

O gráfico 4 mostra que durante boa parte da década de 1990 as transferências do governo central para unidades subnacionais foram responsáveis por 30% das receitas destes entes. Apenas a partir de 1997 há uma mudança de patamar e o governo central passa a transferir parcelas menores (23,17%) para as unidades subnacionais. Apesar do governo central transferir menos a partir de 1997, é relevante notar que a renegociação das dívidas das unidades subnacionais trouxe um maior fardo financeiro para o governo central e um alívio para estados e municípios.

A lógica do federalismo fiscal demonstra que a construção federalista está sempre a reboque das demandas locais, que formam estruturas culturais, econômicas e sociais particulares, porém carecem de uma estrutura político-administrativa. Isto explicita o caráter peculiar do federalismo brasileiro: como há uma delimitação geográfica do espaço político pela criação de novos estados (Tocantins) e pela transformação de territórios nacionais em estados a partir da constituição de 1988, há uma inversão da lógica federativa ao se criarem estruturas político-administrativas antes da efetivação do espaço econômico. Em virtude desta peculiaridade boa parte dos entes federativos tornam-se excessivamente dependente de recursos do governo central.

Esta dependência financeira das unidades subnacionais de recursos provenientes do governo central é agravada por um regime extremamente liberal de criação de novos municípios, aliado à estrutura imperfeita da divisão dos recursos das transferências³¹.

Outra forma de interpretar o declínio da parcela das transferências nas receitas das unidades subnacionais seria um aumento da capacidade de arrecadação destes entes federados. Esta interpretação, entretanto, não é válida pois a queda da parcela das transferências intergovernamentais nas despesas da União (ver gráfico 5) ocorre em função do aumento das receitas não tributárias (sem vinculação com transferências a unidades subnacionais) do governo central, em virtude da política monetária restritiva.

Gráfico 5 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Despesas da União



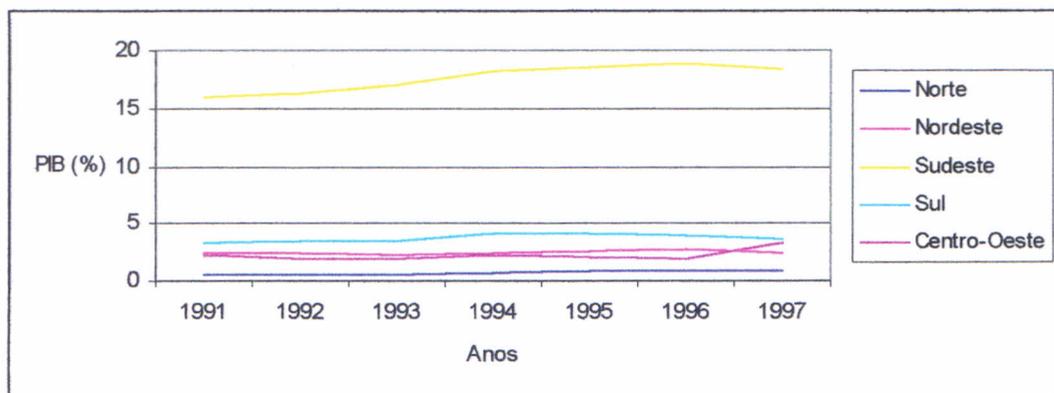
Fonte: IBGE/Regionalização das Transações do Setor Público.

Para o governo central, a vinculação de parcela de suas receitas às transferências a unidades subnacionais representa o comprometimento de uma parcela muito menor de suas receitas (em comparação com a parcela substancial das despesas das unidades subnacionais). Entretanto com o declínio da inflação a partir do início do plano Real, as transferências a estados e municípios aumentam significativamente até quase dobrar em 1996 (de 8,26% para 15,2%). O ano de 1994 representa um ponto de inflexão para as contas públicas pois o plano Real, ao trazer a inflação brasileira a níveis internacionais, acabou com a receita inflacionária, tornando a receita tributária a principal fonte de recursos até 1997, quando as receitas não-tributárias (em função do aumento das receitas provenientes das operações de crédito) passam a ter mais relevância e com isso deprimem o montante de transferências a unidades subnacionais.

³¹ Esta estrutura financeira imperfeita fica clara quando se nota que o repasse de recursos destinados a um município seria menor que o repasse de recursos destinados a dois ou mais municípios criados a

O repasse de recursos provenientes de arrecadação tributária de alguns entes da federação para ser gasto em outras unidades federativas é um dos pontos centrais na literatura do federalismo fiscal que foi vastamente contemplado pela constituição de 1988. O Gráfico 6 mostra que a região mais industrializada e com maior contingente populacional do país (Sudeste) contribui com a maior parte da receita tributária arrecadada.

Gráfico 6 – Receita Tributária e Contribuições Previdenciárias por Região



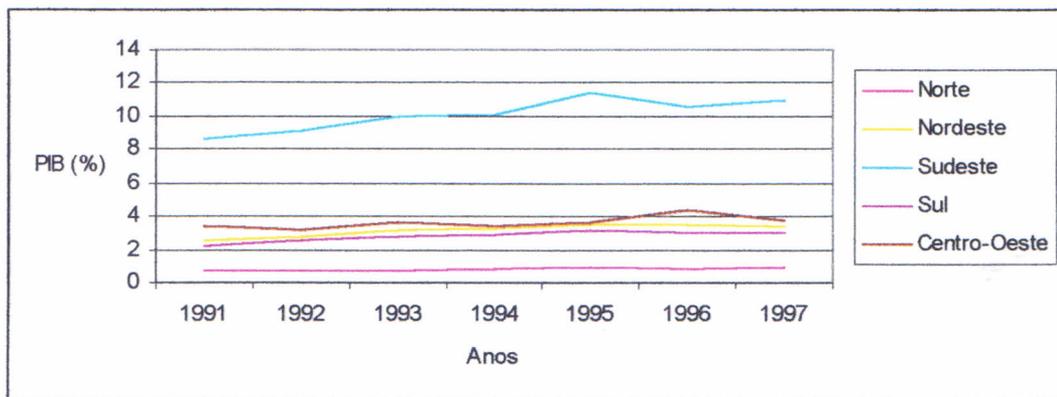
Fonte: IBGE/Regionalização das Transações do Setor Público.

As conseqüências da “guerra fiscal” não têm impacto tão significativo na arrecadação dos estados que mais se utilizam desta prática devido à peculiaridade do federalismo fiscal brasileiro: os estados das regiões Nordeste e Sul, que mais adotaram a prática da “guerra fiscal” sofrem um pequeno decréscimo em suas arrecadações (o Sul de 4,1% em 1994 para 3,7% em 1997 e o Nordeste de 2,7% em 1996 para 2,5% em 1997). Entretanto a incompetência na arrecadação é premiada pela estrutura fiscal brasileira, pois, apesar do esforço fiscal de alguns estados tornar-se menor, as conseqüências naturais da perda da arrecadação, que seriam uma menor capacidade de gastos e de fazer investimentos, não ocorre.

Pelo lado dos gastos, nota-se que a noção federalista de redistribuição espacial das receitas é amplamente agraciada pelos instrumentos fiscais impostos pela constituição de 1988. Isto é evidenciado pelo fato de que a região Sudeste, que arrecadou recursos da ordem de 18,6% do PIB em 1995, gastou apenas 11,5% neste mesmo ano, enquanto que a região Nordeste gastou 3,5% do PIB em 1995, tendo arrecadado apenas 2,6%.

O vigor redistributivo da estrutura fiscal brasileira é abalada pela ausência de coordenação do esforço fiscal por parte do governo central. O exemplo da “guerra fiscal” esclarece as conseqüências disto para as contas públicas. A região Sul teve uma arrecadação de 4,1% do PIB em 1994 e gastou 2,94% neste mesmo ano gerando 1,16% do PIB em recursos para serem alocados em outras regiões. Entretanto a ausência de incentivos para um comportamento fiscal que busque superávites fez com que a região Sul se entregasse à “guerra fiscal” e tivesse uma queda da arrecadação para 3,7% do PIB e passasse a gastar 3,04% do PIB em 1997, levando a uma queda do montante a ser distribuído a outras regiões para 0,66% do PIB.

Gráfico 7 – Gastos com Pessoal e Benefícios Previdenciários



Fonte: IBGE/Regionalização das Transações do Setor Público.

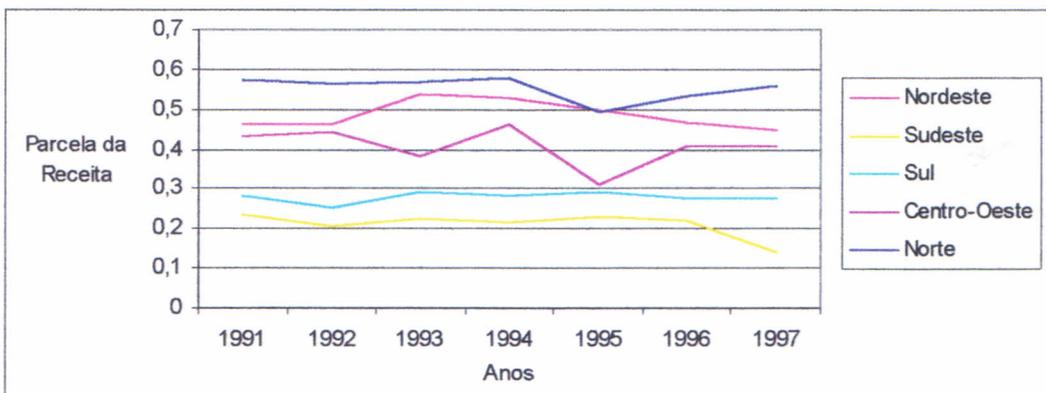
Se por um lado a ausência do governo central no papel de coordenador leva a regiões, que são contribuintes líquidas, a gerarem contribuições cada vez menores, por outro lado a ausência de punição a desempenhos fiscais medíocres leva a que regiões, que são receptores líquidos de recursos, a não desempenharem nenhum esforço fiscal para melhorar sua estrutura de arrecadação. Em 1991 o Nordeste arrecadou 2,4% do PIB e gastou 2,54% do PIB, sendo receptor líquido de um montante referente 0,14% do PIB. Já em 1997 a região arrecadou 2,5% do PIB e gastou 3,37%, aumentando o fluxo de recursos de outra regiões para 0,87% do PIB.

Isto mostra que, se, por um lado, as instituições fiscais básicas de um sistema federalista já foram montadas, pois há mobilidade na alocação de recursos de unidades subnacionais deficitárias para unidades da federação superavitárias, no entanto não foram montadas estruturas complementares à estrutura institucional básica que procurassem

explorar e incentivar objetivos em comum a todos os entes federados, como a busca de superávites fiscais por todas as unidades da federação.

Outro aspecto a ser considerado na construção de um arcabouço institucional para lidar com o problemas da federação brasileira é a grande diferença existente entre os entes federados do ponto de vista econômico, industrial e demográfico. Embora as transferências do governo central tenham sido responsáveis por um montante em torno de 30% das receitas das unidades subnacionais por boa parte da década de 1990 (ver gráfico 4), quando esta variável é desagregada para se investigar a influência das transferências do governo central para as unidades subnacionais de cada uma das regiões do Brasil, as desigualdades estruturais, entre as regiões, afloram.

Gráfico 8 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas das Unidades Subnacionais por Região

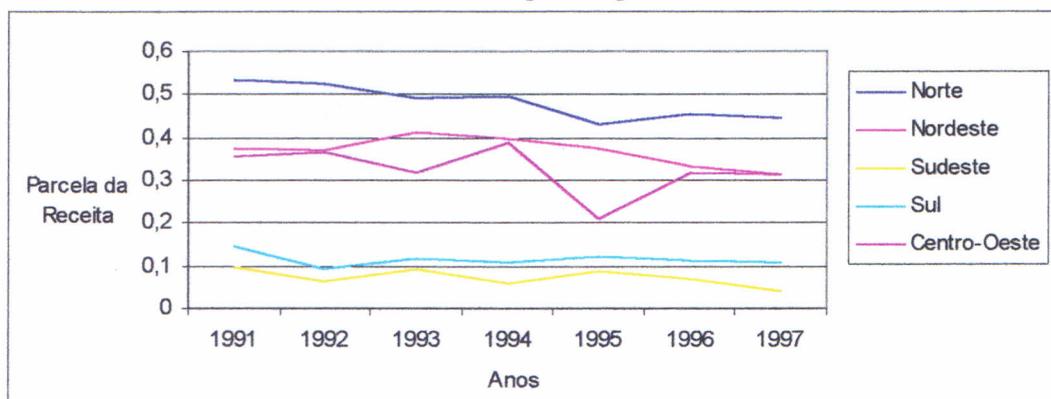


Fonte: IBGE/Regionalização das Transações do Setor Público.

O Gráfico 8 evidencia a dificuldade das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em terem algum tipo de autonomia financeira com relação às transferências do governo central. A participação das transferências do governo central nas receitas destas regiões foi de 55,8%, 45% e 40,9% respectivamente em 1997. Qualquer decréscimo nas transferências do governo central para as unidades subnacionais tem impacto devastador sobre as contas públicas das unidades subnacionais destas regiões. As Regiões Sudeste e Sul, por outro lado, por serem contribuintes líquidos do pacto federativo (já que são as regiões mais desenvolvidas) e por dependerem relativamente pouco das transferências do governo central, tendem a não contribuir tanto com o esforço fiscal proposto pelo governo central, já que não terão os frutos deste esforço, além de sofrerem

significativamente menos com uma eventual queda das transferências do governo central decorrente da ausência de esforço fiscal por parte dos entes federados.

Gráfico 9 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas dos Estados por Região



Fonte: IBGE/Regionalização das Transações do Setor Público.

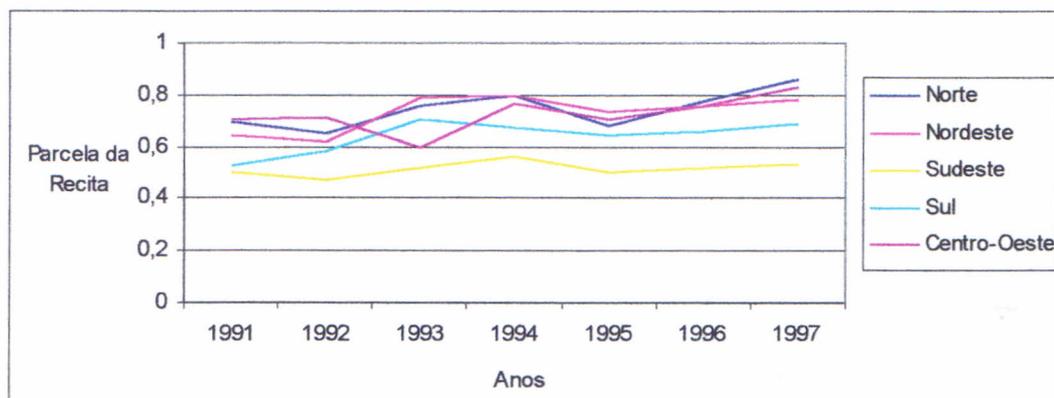
A estrutura federalista imperfeita fica clara pelas diferenças entre as entidades subnacionais. Se por um lado boa parte das receitas dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ainda apresenta grande dependência das transferências do governo central (44,4%, 31,2% e 31,5% respectivamente em 1997, como mostra o gráfico 9), quando a análise procura focalizar a atuação fiscal-financeira dos municípios, a situação é quase catastrófica.

Isto ocorre porque mesmo os estados mais pobres que foram criados sem que existisse uma sociedade civil organizada economicamente para demandar serviços públicos, o processo de imigração interna aliada ao forte crescimento populacional da última década, sobretudo nos estados menores, aumentaram as demandas por maior descentralização no nível estadual.

Em nível municipal, entretanto, o processo de criação de novas entidades subnacionais foi exacerbado pela ausência de regras que vinculassem o surgimento de novos municípios a patamares mínimos de sustentabilidade fiscal. As consequências disto estão explicitadas no Gráfico 10. As receitas fiscais dos municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são compostas em 85,8%, 78% e 82,8% respectivamente de transferências intergovernamentais. Isto evidencia a quase inexistência de atividade econômica tributável nos municípios destas regiões e mostra um risco moral intrínseco às regras de criação de novos municípios.

Este risco moral decorre do fato de que, como os níveis de governo superiores aos municípios repassam receitas decorrentes dos esforços fiscais destas entidades, isto desencoraja certos municípios, que teriam condições estruturais de empreender um esforço fiscal significativo, de fazê-lo. Talvez este risco moral explique porque municípios em regiões relativamente desenvolvidas, como o Sudeste e o Sul, receberam recursos de níveis de governo superiores, correspondente a 53,4% e 69% das suas receitas em 1997.

Gráfico 10 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas dos Municípios por Região



Fonte: IBGE/Regionalização das Transações do Setor Público.

Apesar desta imperfeição institucional nas regras para criação de novos municípios, as mudanças trazidas pela constituição de 1988 sugerem que o novo *status quo* dos municípios, como unidades subnacionais, deve permanecer. A retenção dos abusos na criação de novos municípios deve ficar a cargo de uma segunda geração de reformas, na estrutura federativa, na qual está inserida a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os avanços no processo de descentralização fiscal-financeira devem prosseguir para que os municípios consigam aumentar sua sustentabilidade fiscal, recorrendo a partir de agora, não apenas às transferências intergovernamentais, mas principalmente a um longo processo de alianças e cooperação com os outros níveis de governo. Estas alianças visam não somente na aspecto financeiro mas também aliar a flexibilidade na execução de serviços públicos em nível local com o conhecimento técnico das esferas superiores. Os níveis de governo superiores dão suporte financeiro mas exigem uma prestação de contas através de instrumentos de avaliação e monitoramento de projetos.

CONCLUSÃO

O pacto federativo brasileiro não só se apresenta extremamente enfraquecido como até pode ser declarada a ausência histórica de um pacto federativo no Brasil. Esta afirmação é possível em função dos sucessivos processos de centralização e descentralização fiscais ocorridos ao longo da história brasileira. Estes movimentos de mudança foram muito mais evidências da efetivação de um poder central fortalecido com instrumentos ditatoriais, e a conseqüente queda destes regimes autoritários, gerando conseqüentemente mudanças pendulares na estrutura da federação brasileira.

Entretanto, os mais recentes destes movimentos pendulares, que pregam a descentralização fiscal-financeira, apresentam algumas características, por parte do governo central, que podem gerar o fortalecimento do pacto federativo. A descentralização de certos investimentos e funções do governo central tem sido acompanhada de um aumento da regulamentação, monitoramento e avaliação do desempenho das ações das unidades subnacionais por agências ou órgãos do governo central. Este comportamento vai de encontro ao que propõe a literatura do federalismo fiscal, ao estabelecer contratos nas relações entre o governo central e as unidades subnacionais como forma de vincular as transferências financeiras ao desempenho dos agentes. Estes contratos explicitam a existência de interesses em comum e intimidam a possibilidade de comportamentos oportunistas que gerem jogos de soma negativa, como a “guerra fiscal”.

O processo de descentralização fiscal-financeira, desencadeado na década de 1980 e outorgado pela constituição de 1988, mostrou também certas características valorizadas pelas transformações recentes no setor produtivo: uma atomização na tomada de decisões, o que gera uma maior flexibilidade do setor público para atender demandas específicas e uma vinculação mais estreita entre o contribuinte e o consumidor de serviços públicos, o que gera maior consciência fiscal por parte dos cidadãos e maior responsabilidade em ofertar serviços de boa qualidade, por parte do setor público. Além disso, a descentralização fiscal acaba promovendo uma possibilidade de incremento substancial de um dos fatores mais valorizados no setor produtivo: a inovação. Dadas as características de diversidade geográficas, culturais, históricas, étnicas, políticas, sociais e econômicas, as unidades subnacionais levarão em consideração a possibilidade de

utilizar, cada vez mais, soluções que não foram praticadas ou imaginadas anteriormente para resolver os seus problemas específicos.

A análise dos dados das finanças públicas mostrou que em determinados momentos as diretrizes de políticas públicas consideradas saudáveis pelo governo central (busca do superávit primário) não são acompanhadas pelas unidades subnacionais. Isto ocorre talvez pela ausência, por parte dos governos subnacionais, da noção de que estes entes tenham que se engajar em políticas públicas que visem alcançar a estabilidade financeira e monetária. Em função do atual quadro de descentralização fiscal-financeira ter sido atingido sem que houvesse um planejamento detalhado das atribuições de cada um dos agentes da federação (o que não foi feito pela constituição de 1988), faz-se necessária a construção de um arcabouço institucional que se preocupe com problemas como este. A federação brasileira necessita delimitar a atuação do governo central e unidades subnacionais na forma de um contrato capaz de punir os entes que sabotem a estrutura federativa sem que sejam sufocadas as iniciativas individuais capazes de gerar um aumento do bem-estar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui de B. A. (1995) “A Federação no Brasil: Impasses e Perspetivas”, in: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, p.57-75.

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: Ensaios Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, p.315-328.

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.

_____ 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.

AMARAL FILHO, Jair do. (1999a) “A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional”, in: **Anais do Encontro Nacional de Economia**, 27., Belém, ANPEC.

_____. (1999b) “O Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito no Brasil”, in: **Revista Econômica do Nordeste**, Vol.30, dezembro.

BACHA, Edmar L. (1995) “Plano Real: Uma Avaliação Preliminar”, in: **Revista BNDES**, vol.2, n° 3, Junho.

_____. (1997) “Plano Real: Uma Segunda Avaliação”, in: **O Plano Real e outras experiências internacionais de estabilização**, Brasília: IPEA/CEPAL.

BANCO Central do Brasil. (1996) **Boletim**, vol.32, n° 10, Outubro.

BANCO Central do Brasil. (1997) **Boletim**, vol.33, n° 9, Setembro.

BANCO Central do Brasil. (1998) **Boletim**, vol.34, n° 8, Agosto.

BANCO Central do Brasil. (1999) **Boletim**, vol.35, n° 11, Novembro.

BANCO Central do Brasil. (2000) **Boletim**, vol.36, n° 9, Setembro.

BANCO Central do Brasil. (2001) **Boletim**, vol.37, n° 1, Janeiro.

BIRD, Richard & WALLICH, Christine. (1993) **Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies**, Policy Research Working Paper, n° 1122.

CAMPOS, Francisco A. O. (2000) “Endividamento Subnacional, Política de Estabilização e Controle do Endividamento”, in: AMARAL FILHO, Jair do. (Org.). **Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará**. Fortaleza: INESP, p.73-92.

CARNEIRO, Dionísio D. e WERNECK, Rogério L. F. (1990) “Dívida Externa, Crescimento Econômico e Ajustamento Fiscal”, in: **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol.20, n° 1, Abril.

CIALDINI, Alexandre S. (1997) **Os Fundos de Participação no Contexto do Federalismo Fiscal Brasileiro**, Fortaleza, Dissertação de Mestrado, CAEN.

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, n° 1345.

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.

GIAMBIAGI, Fábio. (1997) “A Crise fiscal da União: O Que Aconteceu Recentemente?” in: **Revista de Economia Política**, vol.17, n° 1 (65), Janeiro-Março.

_____. (1997) “Necessidades de Financiamento do Setor Público: 1991/96 - bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil”, in: **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol.27, n° 1, Abril.

HOBBSAWM, Eric. (1995) **A Era dos Extremos**. São Paulo: Cia das Letras.

HODGSON, Geoffrey. (1988) **Economics and Evolution: Bringing Life Back into Economics**, Polity Press, Oxford.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2000) **Regionalização das Transações do Setor Público – Atividade de Administração Pública**, IBGE, Rio de Janeiro.

MAS-COLELL, A., WHINSTON, M. & GREEN, R. (1995) **Microeconomic Theory**, Nova Iorque, Oxford University Press.

McLURE, Charles E. Jr. (1995) “Comment on ‘The dangers of decentralization’ by Prud’homme”, in: **The World Bank Research Observer**, vol.10, n°2, Agosto.

MELLO, Marina F. (1994) **Privatização e Ajuste Fiscal**, Texto para discussão, n°317, PUC/RJ, Abril.

MUSGRAVE, Richard. (1959) **The Theory of Public Finance**, Nova Iorque, McGraw-Hill.

NELSON, R. & WINTER, S. (1982) **An Evolutionary Theory of Economic Change**, Cambridge, MA: Harvard University Press.

NORTH, Douglass. (1993) **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**, México: Fondo de Cultura Económica.

OLIVEIRA, Francisco de. (1995) “A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização”, in: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, p.77-90.

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.

SCHUMPETER, Joseph. (1911) **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**, Abril, 1982, São Paulo.

SHAH, Anwar. (1991) **The New Fiscal Federalism in Brazil**, Washington: World Bank Discussion Papers, nº124.

SIMONSEN, Mário H. & CYSNE, Rubens P. (1995) **Macroeconomia**. São Paulo: Atlas.

THÉRET, Bruno. (1998) “Uma Crítica da Teoria Econômica do Federalismo Fiscal”, in: Juruá, Ceci V. (Org.). **Estado, Economia Pública e Regulação**. Brasília: Universa, Cap.4.

TIROLE, Jean. (1988) **The Theory of Industrial Organization**, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

VARSAÑO, Ricardo. (1997) “A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas”, in: **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol.27, nº 1, Abril.

VARSAÑO, Ricardo. (2000) “O Estado Brasileiro para Além de 2000”, in: AMARAL FILHO, Jair do. (Org.). **Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará**. Fortaleza: INESP. p.09-16.

VELLOSO, Raul. (1997) **Como Acelerar o Ajuste Fiscal**. Mimeo, Maio.

WERNECK, Rogério L. F. & BEVILAQUA, Afonso S. (1997) **Fiscal Policy Sustainability in Brazil**. Mimeo, Maio.

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

ANEXOS

Tabela 1 – Necessidades de financiamento do Setor Público – Primário (% PIB)

Anos	Estados e municípios	Gov. Federal e Banco Central	Setor público
1985	-0,10	-1,60	-2,60
1986	0,10	-0,40	-1,60
1987	0,60	1,80	1,00
1988	-0,50	1,00	-0,90
1989	-0,30	1,40	1,00
1990	-0,20	-2,70	-4,60
1991	-1,29	-1,12	-2,76
1992	0,00	-1,13	-1,61
1993	-0,62	-0,88	-2,27
1994	-0,75	-3,19	-5,12
1995	0,18	-0,52	-0,27
1996	0,54	-0,08	0,10
1997	0,74	0,33	1,02
1998	0,19	-0,56	-0,01
1999	-0,21	-2,25	-3,08

Fonte: BCB/Boletim.

Tabela 2 – Necessidades de financiamento do Setor Público – Operacional (% PIB)

Anos	Estados e municípios	Gov. federal e Banco Central	Setor público
1981	1,40	1,92	6,50
1982	1,34	1,87	6,99
1983	0,43	-0,07	3,09
1984	1,13	1,96	2,73
1985	1,00	1,10	4,40
1986	0,90	1,30	3,60
1987	1,60	3,20	5,70
1988	0,40	3,40	4,80
1989	0,60	3,90	6,90
1990	0,40	-2,30	-1,30
1991	-0,69	-0,04	0,06
1992	0,65	0,65	1,77
1993	0,09	0,61	0,73
1994	0,79	-1,55	-1,12
1995	2,37	1,74	5,00
1996	1,81	1,62	3,75
1997	2,27	1,77	4,33
1998	1,80	5,20	7,50
1999	0,46	3,01	3,22

Fonte: BCB/Boletim.

Tabela 3 – Dívida Líquida Total (% PIB)

Anos	Estados e municípios	Gov. Federal e Banco Central	Setor público
1994	9,37	12,07	28,09
1995	10,41	12,99	29,94
1996	11,90	16,40	34,40
1997	13,00	18,80	34,60
1998	14,70	25,97	43,33
1999	16,33	30,24	49,40
2000	16,30	31,04	49,52

Fonte: BCB/Boletim.

Tabela 4 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas das Unidades Subnacionais

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
0,31343264	0,29254029	0,31945575	0,32003864	0,30435274	0,30347965	0,23170277

Fonte: IBGE.

Tabela 5 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Despesas da União

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
0,12537311	0,09060724	0,08260258	0,11706563	0,14454233	0,15209950	0,1279209

Fonte: IBGE.

Tabela 6 – Receita Tributária e Contribuições Previdenciárias por Região

Anos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Norte	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
Nordeste	2,4	2,4	2,3	2,5	2,6	2,7	2,5
Sudeste	16	16,4	17	18,2	18,6	19	18,5
Sul	3,3	3,5	3,4	4,1	4,1	4	3,7
Centro-Oeste	2,2	1,9	1,9	2,2	2,1	2	3,3

Fonte: IBGE.

Tabela 7 – Gastos com Pessoal e Benefícios Previdenciários

Anos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Norte	0,72	0,73	0,79	0,9	1	0,91	0,92
Nordeste	2,54	2,85	3,19	3,34	3,5	3,5	3,37
Sudeste	8,64	9,19	9,98	10,1	11,5	10,59	10,96
Sul	2,19	2,54	2,79	2,94	3,22	3,06	3,04
Centro-Oeste	3,38	3,14	3,61	3,43	3,71	4,34	3,82

Fonte: IBGE.

Tabela 8 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas das Unidades Subnacionais por Região

Anos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Norte	0,573721	0,564696	0,566662	0,578459	0,494789	0,533817	0,558290
Nordeste	0,462340	0,464433	0,537355	0,530888	0,496213	0,470037	0,450442
Sudeste	0,234696	0,207292	0,227322	0,218045	0,232748	0,221705	0,140344
Sul	0,281412	0,251692	0,291268	0,281227	0,291735	0,275910	0,279348
Centro-Oeste	0,433715	0,445512	0,384437	0,462323	0,311949	0,406793	0,409606

Fonte: IBGE.

Tabela 9 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas dos Estados por Região

Anos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Norte	0,534070	0,525871	0,490108	0,499098	0,431364	0,454813	0,444420
Nordeste	0,375027	0,372133	0,412204	0,397032	0,377179	0,334298	0,312350
Sudeste	0,099927	0,067334	0,091758	0,061012	0,087130	0,070896	0,041234
Sul	0,146393	0,095309	0,115777	0,106255	0,119829	0,113260	0,110154
Centro-Oeste	0,358351	0,366077	0,318080	0,386770	0,211359	0,318036	0,315809

Fonte: IBGE.

Tabela 10 – Participação das Transferências Intergovernamentais nas Receitas dos Municípios por Região

Anos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Norte	0,700654	0,651496	0,763478	0,797076	0,685824	0,771597	0,858497
Nordeste	0,646232	0,620095	0,789515	0,797122	0,734367	0,763453	0,780664
Sudeste	0,506570	0,469206	0,522522	0,564603	0,507507	0,522095	0,534308
Sul	0,530296	0,579898	0,702132	0,673526	0,645989	0,659025	0,690393
Centro-Oeste	0,702170	0,711514	0,595035	0,765019	0,705340	0,760363	0,828640

Fonte: IBGE.