



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 138

**PACTO FEDERATIVO E DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL – REGIONAL
NO BRASIL: 1990-1999**

David Ferreira Carvalho

Belém, Abril de 2000

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Cristovam Wanderley Picanço Diniz

Vice-reitor

Telma de Carvalho Lobo

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Edna Maria Ramos de Castro

Diretor Adjunto

Marília Emmi

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Edna Ramos de Castro

Francisco de Assis Costa

Gutemberg Armando Diniz Guerra

Índio Campos

Marília Emmi

Sector de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 138

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

Pacto Federativo e descentralização fiscal – regional no Brasil:1990 – 1999

David Ferreira Carvalho

Resumo:

Este artigo discute algumas questões básicas vinculadas ao federalismo fiscal. Dentre essas questões destaca – se a *descentralização fiscal* em face do importante papel que os governos subnacionais passaram a ter tanto no financiamento quanto nos gastos dentro do sistema federativo brasileiro. A *descentralização fiscal* compreende, além da autonomia orçamentária e da arrecadação própria dos entes federados, a partição dos tributos, as transferências governamentais e os gastos públicos entre a União, Estados e Municípios. O objetivo deste artigo é examinar a *descentralização fiscal* no Brasil, definida pela Constituição de 1998, através de alguns índices de participação relativa dos governos subnacionais na receita e nos gastos públicos que podem servir para indicar o estágio em que se encontra a nova matriz fiscal a nível regional.

Palavras-chave: Federação. Federalismo fiscal. Descentralização fiscal. Reforma fiscal.

Abstract:

This article discusses some basic subjects linked to the fiscal federalism. Within those subjects highlight if the fiscal decentralization in face of the important paper that the governments sub national started to have so much in the financing as in the expenses inside of the system Brazilian federative. The fiscal decentralization understands, besides the budgetary autonomy and of the own collection of the federated entities, the partition of the tributes, the government transfers and the public expenses among the Union, States and Municipal districts. The objective of this article is to examine the fiscal decentralization in Brazil, defined by the Constitution of 1998, through some indexes of relative participation of the governments sub - national in the revenue and in the public expenses that can be good to indicate the apprenticeship in that meets the new fiscal head office at regional level.

Keywords: Fiscal federalism. Fiscal decentralization.

Introdução

Num sistema federativo como o brasileiro, uma discussão séria sobre reforma fiscal deve envolver uma análise dos possíveis rebatimentos no *federalismo fiscal* decorrente das negociações políticas de pactos tributários em torno das competências, autonomias, partilhas de tributos e transferências de fundos públicos. Este artigo discute algumas questões básicas vinculadas ao federalismo fiscal, a partir do processo de descentralização da administração pública que tem início com a Constituição de 1988.

Dentre essas questões destaca – se a *descentralização fiscal* em face do importante papel que os governos subnacionais passaram a ter tanto no financiamento quanto nos gastos dentro do sistema federativo brasileiro. A descentralização fiscal compreende, além da autonomia orçamentária e da arrecadação própria dos entes federados, a partição dos tributos, as transferências governamentais e os gastos públicos entre a União, Estados e Municípios.

O objetivo deste artigo é examinar a descentralização fiscal no Brasil, definida pela Constituição de 1998, através de alguns índices de participação relativa dos governos subnacionais na receita e nos gastos públicos que podem servir para indicar o estágio em que se encontra a nova matriz fiscal a nível regional. Não cabe aqui, portanto, analisar a inter - relação entre descentralização fiscal e governança macroeconômica.

O trabalho foi organizado em três seções, além desta introdução e da conclusão: na primeira seção, busca – se resgatar a evolução histórica do federalismo fiscal; na segunda seção, discute – se os fundamentos teóricos da descentralização fiscal e seus rebatimentos na melhoria da eficiência da administração fiscal do setor público dos entes federados. Por fim, na terceira seção, analisa – se a inter - relação entre federalismo e descentralização fiscal através dos dados da arrecadação própria, das transferências inter – governamentais e das despesas públicas da União, Estados e Municípios.

1. Federalismo e as Reformas Fiscais no Brasil

Na busca da retomada do desenvolvimento econômico com estabilidade do nível geral de preços, o governo FHC tem conduzido desde 1995, com o apoio do Congresso Nacional, uma ampla reforma do Estado em que merece destaque a reforma fiscal pelo seu impacto no sistema federativo. De fato, o aperfeiçoamento do federalismo fiscal é importante tanto à retomada do crescimento econômico com estabilidade de preços, o que pressupõe o controle do déficit fiscal, da previdência e da dívida pública, quanto à constituição de um novo padrão de desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Ademais, a inserção do Brasil na economia global requer uma harmonização tributária interna e externa [(Affonso, 1995); (Carvalho, 1998); (Oates, 1999)].

No momento em que tramita no Congresso Nacional mais uma reforma tributária, depois de quase doze anos do desenho do sistema tributário da Constituição de 88, é oportuno situar a influência dos fatores históricos no processo de estruturação do sistema tributário. Para isso, repassa – se a questão do federalismo brasileiro com vistas a assinalar alguns problemas antigos ainda não resolvidos.

A federação brasileira foi criada em 1891, após a proclamação da República. Para a transição do Império à República, a adoção do federalismo foi mais uma solução *ad hoc* para acolher antigo o *status quo*, já constituído pelas fortes oligarquias regionais e provinciais do velho Império.¹ Mas já no Império, as desigualdades regionais eram acentuadas [(Oliveira, 1995); (Costa, 1996)].

Neste particular, a constituição da federação brasileira, ao contrário do protótipo norte – americano que tinha como princípio básico a ratificação do pacto federativo por parte de todos os Estados – membros na convenção de 1787, não necessitou de nenhuma aprovação pelos novos Estados que substituíram as antigas províncias. Além disso, mais que um *pacto federativo* entre União e os Estados, a “regra de ouro” da federação modelo norte-americana foi a relação direta entre o Estado (União) e os seus cidadãos (Nação), o que no caso brasileiro praticamente virou letra morta.²

No Império, para evitar a cisão da nação brasileira como já tinha ocorrido com as nações hispano - americanas, o poder governamental concentrava – se nos moldes de um *Estado unitário*. Com a Proclamação da República, o Brasil optou pelo *Estado federativo* - em parte para diferenciar – se do Império e em parte para imitar a experiência dos EUA - decompondo o Estado - Nação em três esferas de poder: União, Estados e Municípios.³

A idéia de uma federação com três esferas de governo era de interpor um nível intermediário de poder (os governos estaduais), entre o governo central e os governos locais, para facilitar a divisão das finanças e da administração públicas de um país de dimensão continental. Neste sentido, em sua origem, o problema do *regime federativo* brasileiro, diferentemente das experiências de outras federações, foi, e ainda é, de como dividir as funções fiscais entre a União e os Estados e destes com os municípios.⁴

Com o fim do Império, a República Velha herdou uma economia agrária exportadora e com ela uma arcaica estrutura tributária assentada no comércio exterior. Como consequência, a Constituição de 1891 adotou praticamente a mesma composição do sistema tributário existente ao final do período Imperial. Mas, devido a criação do sistema federativo, foi adotado o *regime de separação de fontes tributárias*, a partir da discriminação dos impostos de competência da União e dos Estados, de forma a permitir a autonomia financeira desses entes federados. Quanto aos municípios, coube aos Estados a fixação dos impostos municipais necessários a suas autonomias.⁵

No ano de 1922 foi criado o primeiro imposto sobre vendas de competência estadual no Brasil, o chamado Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), que passou a ser arrecadado e fiscalizado

1 Há quem defenda a tese de que o Brasil Império seria um Estado Federado, ver a esse respeito Costa (1966, p.1-3).

2 Ver comentários de Oliveira (1995, p. 77).

3 A Constituição de 1967, talvez por isso, denominou o Brasil de República dos Estados Unidos do Brasil.

4 Ver Simonsen (1993, p.7 – 8).

5 A base tributária discriminada na Constituição de 1981 eram impostos sobre o comércio exterior, sobre a propriedade e sobre a produção e transações internas. Coube a União os impostos sobre as Importações, os direitos de entrada, saída e estadia dos navios, as taxas de selo e as taxas dos serviços de correios e telégrafos federais; aos Estados foi outorgado a competência exclusiva para decretar impostos sobre as exportações, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades e sobre as indústrias e profissões, além das taxas

pelos Estados - membros da federação.⁶ A partir de 1924, passa a ser cobrado o imposto de renda geral pela União.⁷ A reforma constitucional de 1926, praticamente não alterou as principais disposições referentes a tributação. Posteriormente, com a revolução de 1930, a federação oligárquica no Brasil é ferida de morte, embora não as oligarquias. No período anterior a 1934, o imposto de importação era a principal fonte de receita tributária da União.

A redução do fluxo do comércio exterior, devido a I Guerra Mundial e a Grande Depressão dos anos 30, levou o governo buscar receita tributária junto as atividades domésticas. Em 1934, com a mudança da estrutura sócio - econômica do país, o regime tributário passou por uma nova adaptação do que resultou a ampliação da base de incidência do IVM com a inclusão das *consignações*. Com isso, o imposto sobre vendas passou a ser chamado de Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC).

No entanto, apesar desse imposto sobre vendas ser de elevada produtividade fiscal, tornando - se a principal fonte da receita tributária estadual, sua sistemática de *cobrança em cascata* e o elevado grau de liberdade por parte dos Estados, para alterarem as suas alíquotas, acirraram as disputas por recursos do que resultou numa *guerra fiscal* entre os Estados da Federação.⁸ Para minimizar esse problema, foi proibida a cobrança do IVC nas operações interestaduais e limitado a alíquota desse imposto a um máximo de 10%.

A Constituição de 1934 e outras leis complementares, além de alteraram a estrutura tributária do país, possibilitaram a repartição dos tributos entre as três esferas de governo. A Constituição de 1937, apesar de não alterar profundamente o sistema tributário nacional até então vigente, retirou dos Estados a competência de tributar o consumo de combustíveis e dos Municípios a competência de tributar a renda dos imóveis rurais. Em compensação, o campo residual passou para os Estados sem qualquer repartição segundo a Lei Constitucional nº 3.⁹

Nos anos 40, com a economia do país passando por profundas transformações estruturais, próprias do *modelo de substituição de importações*, o sistema tributário passou a explorar, principalmente, as bases econômicas domésticas da produção e do consumo. Para adaptar a estrutura tributária ao novo padrão de desenvolvimento econômico, a Constituição de 1946 não realizou

de selo e contribuições sobre os seus serviços de correios e telégrafos. Ademais, a União e os Estados tinham poder de criar outras fontes de receitas tributárias.

6 O IVM foi criado devido a pressão das Associações Comerciais que reivindicaram a sua criação para facilitar os descontos bancários das faturas das vendas dos comerciantes e industriais, sobretudo quando requeridos e assinados pelos compradores.

7 A Lei nº 4.783, de 31 de dezembro de 1923, definiu a legislação do imposto de renda de competência da União.

8 O IVC, sendo um imposto em cascata, cobrado em todas as etapas de comercialização do produto, sua sistemática não só estimulava a integração vertical das empresas, como a integração das fases de produção e comercialização com vistas a evitar o pagamento do IVC devido as profundas distorções que o mesmo provocava sobre os preços relativos. Na verdade, à medida que a integração forçada resultava mais do imperativo de burlar o fisco do que da evolução técnico - econômica da estrutura produtiva, seu o efeito prejudicava a eficiência econômico da economia brasileira. Além disso, a plena autonomia fiscal concedida aos Estados pela Constituição, à criação e reajuste das alíquotas de seus tributos, contribuía para que ora os governos estaduais elevassem as alíquotas para satisfazer suas necessidades de caixa, ora reduzissem para tornar a produção estadual mais competitiva além de suas fronteiras.

9 Ver Varsano (1997, p. 4).

profundas mudanças no regime tributária vigente, mas introduziu uma inovação fiscal: a transferência de parcela da receita privativa da União para os Estados e Municípios.¹⁰

Na verdade, a Constituição de 1946, apesar de não provocar substanciais mudanças na composição tributária do país, acabou se caracterizando por uma *descentralização vertical dos tributos*, com vistas a aumentar as fontes de tributárias dos municípios, com a incorporação do imposto do selo municipal e do imposto sobre indústrias e profissões num ambiente de crescente urbanização do país. O imposto sobre as mercadorias exportadas, que tem suas origens no Brasil colônia, ficou de competência dos Estados até a Emenda nº 18/65 à Constituição de 1946.¹¹

Entre os anos de 1946/66, quando o país passou a ter uma ampla base industrial - urbana, é visível o crescimento da arrecadação dos impostos internos: o imposto de consumo, as vésperas da reforma tributária, representava aproximadamente 40% da receita total da União; o imposto de vendas e consignações correspondia por cerca de mais de 60% da receita dos Estados; e o imposto de indústrias e profissões gerava quase 45% da receita dos Municípios. Em conjunto, esses impostos perfaziam 65% do total da receita tributária do país.¹²

Mesmo assim, além dos efeitos em cascatas negativos sobre os preços dos produtos e a pressão da carga tributária sobre os contribuintes, esses impostos sobre as vendas não eram suficientes para cobrir os gastos das três esferas de governo (Varsano, 1997). De qualquer modo, a história da tributação brasileira já apontava para a importância estratégica do imposto de consumo, como hoje vem sendo reconhecida pelos tributaristas dos modernos regimes fiscais, sobre o imposto de renda progressivo.

Com a aceleração da industrialização e urbanização do país, nos anos 50 e 60, o controle econômico e político da nação escapou da decadente oligarquia agrária para a emergente burguesia industrial e financeira. Mais tarde, a reforma tributária, tão reclamada por muitos desde do final da década de 40, é planejada e posta em prática entre 1964 a 1966. Pode - se dizer que a reforma tributária dos anos 60 inovou do ponto de vista da eficiência tributária visando o crescimento econômico, embora deixasse muito a desejar quanto a questão da equidade tributária em prol da distribuição da renda.

Além disso, a reforma fiscal dessa época concebeu um verdadeiro sistema tributário nacional, e não apenas um conjunto de *fontes de arrecadação*. Mesmo assim, a tônica da reforma tributária de 1967 foi a *centralização fiscal* no sentido da União. A Constituição de 1967 e o Código Tributário da Lei nº 5.172, 25/10/1966, são os documentos legais representativos da mais avançada reforma fiscal realizada no Brasil.

No bojo da reforma tributária dos anos 60, merece destaque a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) estadual, que veio suceder o Imposto sobre Vendas e Consignações

10 Ver Costa (1996, p.5 - 7).

11 Ver Costa (1996, p.11 – 12).

12 Não obstante, esta intenção não se concretizou não só porque os Estados e a União não transferiram os recursos para os municípios, ou quando o faziam a inflação corroía os valores reais, mas também porque o sistema de cotas pulverizava a distribuição dos recursos por estimular a criação de novos municípios.

com seus perversos efeitos em cascatas sobre a economia, enquanto uma inovação tributária por se tratar da criação de um verdadeiro imposto sobre valor adicionado (IVA).¹³ A principal mudança consistiu na substituição da sistemática da cobrança do imposto sobre o valor das vendas, em todas as etapas do ciclo econômico (imposto cumulativo), para um imposto incidente sobre o valor adicionado cobrado em cada estágio da comercialização da produção ao consumidor final (imposto não-cumulativo). No entanto, apesar da competência quanto a fiscalização e a arrecadação do ICM ter ficado com os Estados, estes perderam a autonomia de legislar sobre as alíquotas para o Senado Federal.

O ICM, enquanto um IVA com alíquotas uniformes (internas, interestaduais e de exportação), era um típico imposto multifásico, cobrado "por dentro" em todas as etapas da produção e comercialização das mercadorias, calculado pelo método do crédito fiscal. No entanto, a estreita base tributária do ICM comparativamente ao IVC poderia ter levado a perdas para as finanças públicas estaduais não fossem algumas medidas tomadas pelo governo militar. De fato, para compensar a forte redução da base tributária do ICM, o governo federal fixou uma alíquota máxima de 18% altamente elevada se comparada com as do regime do IVC.

A partir daí, as novas medidas reformistas abriram as fronteiras dos Estados e criaram as condições para a integração econômica do mercado nacional de bens e serviços, de capital e de trabalho. Para isso, nos anos 60 e 70 do autoritarismo do governo militar, a União impôs uma forte centralização política e fiscal rompendo o *pacto federativo* vigente. De fato, não há dúvida que "imaginação reformista", partindo dos burocratas civis que serviram o governo militar, promoveu uma profunda reforma fiscal que teve um papel importante para a retomada do crescimento econômico do país nos anos do "milagre econômico" [(Simonsen & Campos, 1979);(Oliveira, 1981)].

A partir de 1974, o governo central, para levar adiante o seu ambicioso "Projeto Nacional do Brasil Potência do ano 2000" (constante do IIPND), acabou instaurando uma forte centralização dos recursos fiscais e parafiscais visando acelerar a promoção da integração produtiva e financeira do mercado nacional. Não bastasse, para levar adiante este ambicioso projeto, o governo federal recorreu ao endividamento externo cujo desdobramento resultou numa grave crise fiscal do Estado, manifesta através de um crescente déficit público, que dura até os dias de hoje.

Cabe acrescentar que, no período dos anos 70 e 80, as alíquotas do ICM foram manipuladas para fins da política macroeconômica de combate à inflação; para atender os problemas de caixa dos Estados federados com déficit fiscal e para compensar, via diferenciação das alíquotas nas operações interestaduais, as transferências de renda entre os Estados produtores e consumidores.¹⁴ Com a Emenda Constitucional nº 23, de 01/12/83, conhecida na imprensa como Emenda Passos Porto, a alíquota incidente sobre as operações internas estaduais foi fixada em 17%.

¹³ O ICM foi criado através da Emenda Constitucional nº 18, de dezembro de 1965, e regulamentado pela Lei 5.172, de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional.

¹⁴ Não obstante, apesar dos diferenciais de alíquotas das operações interestaduais buscar reduzir as desigualdades de renda inter-regional, o efeito desse objetivo de neutralidade torna o imposto regressivo para o consumidor (pois não conta as diferenças de renda e nem distingue bens essenciais dos de luxo).

Com a Constituição de 88, o processo político de redemocratização acabou se confundindo com a própria luta política pela descentralização fiscal levada a cabo pela pressão dos líderes políticos da “federação regional” e da “tradição municipal”. Com isso, perdeu - se a oportunidade de se redesenhar uma verdadeira “federação fiscal” capaz de contribuir para a redução das desigualdades regionais.

2. Federalismo e Descentralização Fiscal: uma digressão teórica

A criação de um regime federativo, de um dado Estado nacional, é uma inovação político – jurídica que se presta não só para ordenar, no território de uma nação, o seu poder geo - político interno, de forma a assegurar uma administração pública eficaz e propiciar uma integração geo - econômica nacional, como também serve para expressar externamente a *soberania* do Estado - Nação. Neste particular, os países de dimensão territorial continental como o Brasil, com ordenamento baseado em sistemas federativos, têm vantagens competitivas que se traduzem em amplos mercados internos sem barreiras fiscais e tarifárias.

Não é à toa que a criação dos macro mercados regionais, a exemplo do Mercado Comum Europeu, nada mais é do que uma imitação tardia para a criação de uma *federação de negócios* com vistas a constituição de um amplo mercado. O sistema federativo brasileiro é bastante singular se comparado com o sistema norte – americano e dos países europeus. De fato, o sistema federativo do Brasil foi criado como resposta a diversidade regional e também pela necessidade premente de uma ação geopolítica para administrar um país de dimensão continental [(Affonso, 1994);(Afonso, 1996)].

O tema sobre federalismo fiscal tem sido discutido em torno das externalidades e indivisibilidades dos entes federados em suas relações inter – governamentais.¹⁵ No regime federativo, admite – se que o sistema tributário nacional deva conceder maior autonomia e responsabilidade fiscal aos Estados e Municípios. Para isso, um *padrão de federalismo fiscal* desejável deve apoiar – se numa clara definição das atribuições e encargos das três esferas de governamentais, a partir da exploração e aperfeiçoamento da base tributária própria de cada um deles. Em paralelo, deve – se descentralizar os programas e provimentos de serviços públicos que possam ser executados nas sub – esferas de governo [(Martone et alli (1994); (Dain, 1995)].

Não resta dúvida que um dos desafios da descentralização fiscal, assim entendida, é de reduzir os elevados custos para a sociedade da estrutura governamental em todos os níveis. Para tal, deve – se evitar a proliferação de Estados ou Municípios sem base econômica própria. A nível federal deve ser consagrado o princípio de que, há rigor, não existem Estados ou Municípios pobres e sim cidadãos pobres relativamente concentrados onde quer que residam. Neste sentido, os programas e serviços sociais de abrangência nacional, a cargo do governo federal, devem atingir diretamente as necessidades básicas específicas dos cidadãos carentes, e não serem baseados nos mecanismo de

¹⁵ Ver Dain (1995, p.33 – 35) e Martone et alli (1994, p.161 – 165).

transferências para Estados e Municípios "pobres" que desviam e manipulam as verbas para outros fins.

A descentralização fiscal, envolvendo a divisão de receitas tributárias e gastos públicos entre os entes federados, remete a questão da repartição de encargos entre as esferas federal, estadual e municipal do sistema federativo. Ou seja, a descentralização fiscal envolve que se considere também a amplitude de alcance da medição dos benefícios e custos dos bens e serviços oferecidos pelos governos e a existência de determinadas economias de escala.

Para alguns, a especificação dos encargos do governo federal poderia circunscrever – se, por exemplo, às atividades de segurança nacional, justiça, função legislativa, desenvolvimento regional, diplomacia e comércio exterior, energia e recursos naturais, comunicação, agricultura, indústria, transporte interestadual, relações trabalhista, seguridade social, migração, ciência e tecnologia, estatísticas nacionais e política macroeconômica e de desenvolvimento nacional, etc. Enquanto as demais funções como, por exemplo, educação, saúde, saneamento, polícia, assistência social, transporte público, cultura, proteção ao meio ambiente, etc poderiam ser administradas pelos Estados e Municípios (Martone at alli, 1994).

Nos últimos anos, com a globalização da economia mundial, tem – se observado várias tentativas de implementação de programas governamentais voltados para a descentralização fiscal e a devolução do poder fiscal aos governos sub – nacionais nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos [(Blondal, 1997); (Rezk, 1997)]. Nos países desenvolvidos da OECD, por exemplo, a descentralização fiscal tem sido defendida em razão dos governos centrais terem se mostrados incapazes para atender, adequadamente, o aumento da demanda por bens e serviços públicos (Tanzi, 1995, 1997).

Este argumento é baseado no princípio da solidariedade, que deve possuir o federalismo fiscal, já que o desempenho do setor público em geral pode se tornar mais eficiente quando se reconhece as diferenças estaduais e locais em termos culturais, ambientais, sociais e econômicos. Além disso, as preferências e demandas sociais estaduais e locais podem ser identificadas, com mais precisão e a um menor custo, pelos governos sub – nacionais do que pelos governos nacionais.

A idéia de que a decisão da opção social, dentre os diversos problemas existentes a nível regional, deva ser transferido para os governos estaduais e municipais é outro argumento que encontra apoio para justificar a descentralização fiscal. É claro que isso supõe a necessidade de novos mecanismos de controle dos gastos e uma *lei de responsabilidade fiscal*, além da harmonização tributária a nível nacional e internacional [(Dain, 1995); (Carvalho, 1998)].

Nos últimos anos, o agravamento dos desequilíbrios fiscais e os problemas das dívidas públicas têm sido associados a instabilidade macroeconômica, as altas taxas de desemprego e aos reduzidos ritmos de crescimento do produto dos países desenvolvidos e em desenvolvimento [(Davoodi, 1997); (Fukasaku, 1997); (Afonso, 1996); (Barro, 1990)]. De fato, além do elevado grau de desperdício do uso dos recursos públicos, por má alocação ou desvios de verbas, a diversidade das fontes e a ampliação do volume do financiamento dos governos centrais - para cobrir déficit fiscais e serviços de dívidas públicas – tendem a deprimir os investimentos públicos e privados.

Com efeito, espera – se que o processo de descentralização fiscal, dentro dos princípios do federalismo, possa contribuir para a melhoria da gestão das políticas macroeconômicas nacionais – via esforço conjunto de alinhamento das contas públicas entre os entes federados – reduzindo os custos operacionais e de informação dos serviços públicos e estimulando os investimento públicos e privados na economia [(ESCAP,1991); (Mello, 1997); (Roy, 1995); (Shah, 1990)]. A idéia, portanto, não é de transformar o Estado Nacional num Estado mínimo, e nem tampouco retirar a sua *função de governança* como principal ator responsável pelo desenvolvimento nacional. Pelo contrário, além do exercício da sua importante função reguladora das políticas macroeconômicas, deve caber ao governo central a missão de planejar e coordenar do desenvolvimento nacional – regional.

Não obstante, deve – se buscar harmonizar as ações inter – governamentais, entre os entes federados, para reduzir o desperdício dos recursos públicos e contribuir para a preservação da estabilidade macroeconômica e a retomada do crescimento da economia. No caso brasileiro, a resposta a essa questão política está na Reforma Fiscal que vem sendo negociada no Congresso Nacional e na Lei de Responsabilidade fiscal recentemente aprovada. Não é à toa que a reforma fiscal, inclusive em suas relações intergovernamentais, tem se tornado um tema político crucial nas recentes discussões no Congresso.

De fato, mais do que uma questão técnica da engenharia fiscal, tudo depende da ampla negociação política entre os representantes dos principais atores sociais envolvidos – empresários, banqueiros, trabalhadores e governos central e sub – nacionais – em torno de um novo *padrão de federalismo fiscal* capaz de gerar um apropriado sistema de financiamento do setor público que possa atender as demandas por serviços públicos junto aos governos sub – nacionais, com efetividade e eficiência, e ao mesmo tempo assegurar o crescimento e a estabilidade macroeconômica do país. Para isso, o principal esforço consiste em dotar os orçamentos dos governos sub – nacionais de direitos e deveres sujeitos a Lei de Responsabilidade Fiscal – sob a vigilância dos representantes da sociedade – e simultaneamente promover, com clareza e transparência institucional, os orçamentos públicos capaz de vincular gastos as fontes dos recursos públicos.

3. Descentralização Fiscal e Conflito Distributivo no Brasil

Na história do federalismo fiscal, a alternância entre centralização e descentralização fiscal, em geral, esteve associada aos ciclos políticos dos regimes autoritários e democráticos.¹⁶ Aqui é

¹⁶ No ciclo de descentralização que percorre a República Velha, entre 1891 a 1930, a participação dos gastos do governo federal declinou de 3/4 para a metade; enquanto a receita tributária dos governos estaduais aumentava de pouco mais de 10% para 40%. No ciclo de centralização que começa com a Revolução de Trinta até o fim do Estado Novo, entre 1930 a 1946, o forte poder da União permitiu a unificação do mercado interno e fortaleceu as bases para industrialização. Na divisão dos gastos governamentais, a participação federal subiu de 50% para 55%. Ao final da 2ª Guerra Mundial, a democratização e a Constituição democrática de 1946 abriram um novo ciclo de descentralização, que vai de 1946 a 63, no qual os gastos públicos voltam a se manter no patamar de 50%. A partir de 1964, com o golpe militar, tem – se um novo ciclo de centralização com a União respondendo por 70% dos gastos e receitas públicas nacional. Nos anos 80, com a redemocratização do país e a Constituição de 1988, um novo ciclo de descentralização tem início com a receita

importante ressaltar que a *Federação* brasileira é, antes de mais nada, uma forma de organização territorial de poder do Estado Nacional que supõe um *pacto fiscal* entre o governo federal (União) e os governos estaduais e municipais.

Porém, com o processo de *globalização* da economia mundial em curso, essa associação direta entre a *autonomia fiscal* e *democracia política* na teoria do federalismo fiscal precisa ser revista [(Shah, 1990); (Oates, 1997); (Resende, 1995)]. De fato, até agora o significado de *pacto federativo* consistiu numa ampla negociação política e fiscal que se viabilizou através de complexas alianças políticas, nem sempre explícitas, articuladas em torno da partilha dos *fundos públicos*.

No caso brasileiro, como se sabe, a profunda heterogeneidade estrutural torna os *fundos públicos* no principal fator para a soldagem dos interesses comuns dos entes federados e das regiões. Além disso, é preciso considerar que a concepção de *fundo público* não se resume apenas a partilha federativa da receita tributária (própria e transferível), mas inclui ainda os incentivos fiscais e financeiros regionais e setoriais, a distribuição dos gastos governamentais e os empréstimos dos bancos públicos.

No Brasil, a organização territorial de poder entre as três esferas governamentais - para preservar a federação – quase sempre pressupõe transferência de recursos públicos tanto entre os três níveis de governo quanto entre as regiões que apresentam desigualdades econômicas e assimetrias sociais. Por isso, a preservação da federação é sempre o produto de um *pacto político*. O mercado é incapaz, por si só, de engendrar uma aliança federativa duradoura.

É sobre os múltiplos fluxos de recursos públicos do sistema federativo que são estabelecidas as complexas relações políticas de trocas e as alianças transitórias entre as três esferas de governo e de poder, tais como: os sistemas de representação política da União, Estados e Municípios, a divisão das receitas tributárias e encargos públicos entre a União, Estados e Municípios, o ordenamento jurídico – político dos poderes executivo, legislativo e judiciário e o sistema político – partidário de âmbito nacional (Simonsen, 1993). A crise do federalismo brasileiro, certamente, não está ligada aos frágeis e pouco expressivos movimentos separatistas divulgados pela mídia nacional. De fato, a crise do federalismo preocupa mais pelos problemas estruturais decorrentes tanto da evolução histórica da economia brasileira, quanto pelas recentes mudanças trazidas pela globalização geo – econômica e geo – política.¹⁷

Como se sabe, os distintos fluxos de recursos públicos possuem funções estratégicas na manutenção do equilíbrio federativo: alguns têm ampla capilaridade política para reproduzir as bases partidárias e eleitorais nos Estados e Municípios; outros são fortes estimuladores do setor empresarial, como os incentivos fiscais – financeiros, com vistas ao desenvolvimento de regiões e setores atrasados. Por fim, há ainda os fluxos de recursos para financiar os investimentos e serviços públicos.

tributária disponível da União decrescendo para pouco menos de 60% da receita tributária global. De lá para cá, vem aumentando as transferências federais para os Estados subnacionais (Serra & Afonso, 1999, p. 5 – 7).

¹⁷ A globalização tecnoeconômica, que vem sendo conduzido pelas empresas transnacionais, aliada a globalização financeira, sob o comando do grande capital financeiro, vêm subtraindo o poder regulatório dos

Contudo, apesar dos investimentos públicos e privados nos Estados sub - nacionais da periferia, ainda assim os dados macroeconômicos dos PIB's estaduais confirmam as desigualdades regionais, como mostra a tabela 1.

Por certo, a globalização econômica e financeira, ao forçar a concorrência no plano internacional, vem atuando no sentido de diluir as fronteiras econômicas nacionais abrindo assim espaço para a emergência dos *regional states* – regiões de um país ou de países que se articulam em diferentes planos estratégicos à margem dos Estados nacionais (Affonso, 1995). No Brasil, por enquanto, ainda não estão claramente definidos todos os impactos da longa crise econômica brasileira, que já dura mais de vinte anos, sobre as economias regionais em termos de mercados internos, embora já haja indícios de um crescente envolvimento de todas as regiões com os mercados externos. Além disso, ao mesmo tempo em que não se reduzem as disparidades inter - regionais se acentuam as intra - regionais [(Carvalho, 1999); (Guimarães Neto, 1995)].

Tabela 1: Brasil: Distribuição do PIB por Região: 1990 – 1998

Em %

Região/Estado	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Norte	4,9	4,8	4,6	4,7	4,6	4,8	4,7	4,8	4,9
RO	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
AC	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
AM	1,4	1,2	1,1	1,4	1,2	1,2	1,3	1,2	1,3
RR	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
PA	2,3	2,4	2,4	2,2	2,1	2,2	2,1	2,2	2,2
AP	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
TO	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Nordeste	13,1	12,6	12,2	11,9	12,5	12,5	12,4	12,3	12,7
MA	1,1	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0
PI	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
CE	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
RN	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9
PB	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
PE	2,5	2,6	2,4	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3
AL	1,0	0,8	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8
SE	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
BA	4,2	4,0	4,0	4,2	4,3	4,1	4,1	4,0	4,1
Sudeste	58,2	59,1	59,7	59,4	58,7	58,9	59,9	60,0	59,4
MG	9,5	9,5	9,9	10,1	10,4	9,9	9,9	9,9	9,8
ES	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
RJ	12,4	12,0	11,3	10,8	10,3	10,4	10,9	11,9	11,1
SP	34,9	36,1	37,0	37,0	36,5	37,1	37,6	37,7	37,0
Sul	16,8	16,4	16,7	17,4	17,2	16,7	15,9	15,8	15,9

Estados nacionais, sobretudo quanto a capacidade deles operarem as políticas macroeconômicas cambial, monetária e fiscal.

PR	6,1	6,2	6,0	6,5	6,4	6,3	5,8	5,9	5,9
SC	3,4	3,2	3,1	3,3	3,3	3,2	3,1	3,0	3,0
RS	7,2	7,1	7,6	7,6	7,5	7,2	7,0	7,0	7,0
Centro Oeste	6,9	7,1	6,7	6,6	7,1	7,2	7,0	7,1	7,2
MS	1,1	1,2	1,2	1,3	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
MT	1,0	1,1	1,1	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
GO	2,0	2,1	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
DF	2,8	2,7	2,5	2,5	2,6	2,7	2,6	2,6	2,7
Brasil*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	9,8	52,5	562,9	12.239,1	294.096,0	545.651,3	663.650,4	738.288,3	773.804,8

Fonte: IPEA (1999).

*Valores expressos em R\$ milhão.

A perdurar a crise econômica e a inércia do governo central, quanto ao planejamento estratégico e a coordenação articulada com as sub – esferas de governo para a retomada do crescimento econômico, tendem a se fortalecer as opções apenas da lógica da integração regional ao mercado internacional em detrimento do mercado nacional, sem a necessária ação coordenadora do Estado, o que pode pôr em risco a continuidade do processo de integração nacional iniciado nos anos 30.

Neste particular, a prolongada crise econômica brasileira dos anos 80, bem como a ampla abertura comercial a partir do governo Collor nos anos 90, contribuíram para alterar as relações regionais de interdependência da *integração do mercado interno*. Ademais, a forte *desregulamentação* comercial e financeira, no começo dos anos 90, rebaixou as barreiras protecionistas e abriu espaço para uma maior articulação de algumas regiões do país ao mercado externo – a exemplo dos Estados do Sul e Sudeste com os países do Mercosul [(Pacheco, 1993, 1996); (Carvalho, 1999)].

Neste atual contexto de globalização, emerge a recente crise do federalismo brasileiro na medida em que as forças centrífugas internas e externas agem no sentido de não só "pôr em xeque" o atual pacto federativo, sobretudo na sua dimensão fiscal, como também para dificultar uma saída negociada para um novo pacto territorial de poder. Neste particular, a atual crise do federalismo brasileiro nada mais é do que a outra face da própria *crise fiscal do Estado*. O agravamento da crise do padrão de financiamento do setor público federal desde de 1982, juntamente com a progressiva e profunda crise fiscal dos Estados sub – nacionais nos dias atuais, tornam remota a capacidade da União de costurar um pacto federativo fiscal com os Estados e Municípios com base exclusivamente na partilha dos fluxos e fundos públicos existentes.

No Brasil, a presença do Estado nacional na economia, apesar de ter contribuído para que o sistema tributário desempenhasse um importante papel na *política nacional de desenvolvimento regional*, gerou conflitos ao nível do pacto federativo entre os Estados desenvolvidos do centro - que querem uma maior autonomia tributária e o fim da renúncia fiscal que beneficia alguns Estados da periferia, e os Estados subdesenvolvidos da periferia que lutam por aumento de transferências compensatórias e a manutenção dos incentivos fiscais.

A crise fiscal do federalismo brasileiro, ao aparecer como elemento central da crise de poder entre os entes federados, revela a importância estratégica que tem os recursos públicos na articulação dos interesses regionais com capacidade sóciopolítica suficiente para articular um novo *pacto federativo fiscal* [(Affonso, 1995); (Rodrigues, 1995)]. De fato, o aprofundamento da heterogeneidade regional no país, que vem se agravando com a longa crise econômica e financeira que já dura quase vinte anos, esta a exigir uma maior disponibilidade de recursos públicos para soldar a já esgarçada aliança federativa. Os indicadores gerais da tabela 2 apontam para a preservação das assimetrias entre as regiões desenvolvidas (sudeste e sul) e sub – desenvolvidas (norte, nordeste e centro – oeste) do país.

Tabela 2: Brasil: Indicadores Demográficos, Econômicos, Sociais e Políticos por Região e Estados: 1998

Região/Estados	População (Mil hab.)	PIB (R\$ milhões)	PIB per capita (R\$/hab.)	IDH* (I=100)	Congresso Nacional	
					Deputados	Senadores
Regiões Subdesenvolvidas	42,4	24,5	2.880	0,644	50,1	74,1
Norte	7,3	4,8	3.282	0,625	12,7	26,0
AC	0,3	0,2	3.388	0,580	1,6	3,7
AM	1,6	0,2	4.116	0,632	1,6	3,7
PA	3,6	2,2	3.027	0,606	3,3	3,7
RO	0,8	0,7	4.472	0,655	1,6	3,7
RR	0,2	0,1	3.765	0,674	1,6	3,7
AP	0,3	1,3	3.269	0,655	1,6	3,7
TO	0,7	0,2	1.185	0,561	1,6	3,7
Nordeste	28,3	12,6	2.222	0,571	29,4	33,3
MA	3,3	1,0	1.465	0,502	3,5	3,7
PI	1,7	0,5	1.421	0,547	1,9	3,7
CE	4,3	1,8	2.094	0,561	4,3	3,7
RN	1,6	0,9	2.673	0,611	1,6	3,7
PB	2,1	0,7	1.775	0,566	2,3	3,7
PE	4,7	2,3	2.478	0,616	4,9	3,7
AL	1,7	0,8	2.315	0,537	1,8	3,7
SE	1,0	0,5	2.585	0,612	1,6	3,7
BA	7,9	4,1	2.586	0,586	7,6	3,7
Centro - Oeste	6,8	7,1	5.183	0,795	8,0	14,8
DF	1,2	2,7	11.272	0,818	1,6	3,7
GO	2,9	1,9	3.298	0,720	3,3	3,7
MG	1,4	1,4	4.711	0,691	1,6	3,7
MS	1,2	1,1	4.349	0,720	1,6	3,7
Regiões Desenvolvidas	57,6	75,5	6.539	0,744	49,9	25,9
Sudeste	42,7	59,6	6.971	0,774	34,9	14,8
MG	10,6	9,8	4.618	0,768	10,3	3,7
ES	1,8	1,5	4.180	0,734	1,9	3,7
RJ	8,5	11,1	6.536	0,741	9,0	3,7
SP	21,8	37,2	8.510	0,789	13,6	3,7
Sul	14,9	15,9	5.304	0,806	15,0	11,1
PR	5,7	5,8	5.096	0,781	5,8	3,7
SC	3,1	3,1	4.900	0,753	3,1	3,7
RS	6,1	7,0	5.707	0,796	6,0	3,7
Brasil	161.790	806.638	4.986	0,723	513	81

Fonte Primárias: IBGE(população estimada para 1998); PNUD(IDH para 1998); IPEA(PIB Estadual/Regional a preços básicos - estimado para 1988); Congresso(número de parlamentares em 1998). Ver Afonso(1999, p.24).

* IDH = Índice de Desenvolvimento Humano expressa as condições de vida.

O novo *padrão de federalismo fiscal*, que conferiu uma certa independência municipal à estadual, porém sem as regras da *responsabilidade fiscal*, e a *Lei Kandir*, que eliminou a bi-tributação do ICMS sobre as exportações para o exterior, mas acabou subtraindo parte das receitas tributárias dos Estados, vêm sendo duas das causas das distorções que estão acentuando os desequilíbrios fiscais *verticais* e *horizontais* na divisão da receita disponível nacional [(Oliveira, 1993); (Afonso, 1994); (Varsano, 1995); (Resende, 1995)].

Mas, além da crise fiscal do sistema federativo brasileiro, há que se ressaltar a *dimensão fiscal* que ela assume nas macro - regiões de um país marcado por grandes *desigualdades sociais* [(Carvalho, 1999); (Guimarães Neto, 1995)]. Enquanto isso, os *conflitos federativos fiscais* assumem as seguintes características:

- A *horizontalização* do conflito fiscal em face da disputa entre os Estados por investimentos privados, pela via da *guerra fiscal* (pondo em xeque o papel do Confaz), que tem resultado não só em perda de receita tributária, devido a queda do nível de atividade econômica no país, como também em sério comprometimento futuro das receitas tributárias dos Estados;
- A *verticalização* do conflito fiscal como resultado das dificuldades dos Estados e Municípios de cumprirem os acordos com a União para pagamento dos juros e da amortização das suas dívidas públicas, sobretudo a partir da Lei Kandir que desonerou as exportações da cobrança do ICMS, o que acabou sujeitando os Estados a um forte ajuste fiscal pelo lado dos gastos; e,
- A *generalização* do conflito fiscal que passa a se manifestar em torno da baixa disponibilidade de recursos financeiros para viabilizar os investimentos públicos, bem como nos desencontros da competência tributária, das transferências intergovernamentais, da distribuição dos fundos fiscais e parafiscais e também em torno da própria autonomia financeira.

No entanto, apesar do processo de descentralização fiscal, em termos *horizontais*, ter ampliado os recursos tributários numa proporção maior para os Estados e Municípios das regiões sub – desenvolvidas, ainda assim está a divisão da receita tributária própria não vem sendo suficiente para contribuir para a redução da forte concentração da arrecadação e do produto nas regiões mais desenvolvidas, como mostra a tabela 3.

Neste contexto de desigualdades regionais, embora não haja qualquer possibilidade de desintegração territorial da federação, com o processo de globalização e o agravamento da crise fiscal – financeira da União, Estados e municípios, corre – se o risco dos principais atores sociais, que têm um papel decisivo no novo pacto federativo, via reforma fiscal, serem os privados e não os públicos. Ou seja, as novas regras de convivência entre as regiões e seus respectivos interesses econômicos deverão ser negociadas a partir dos interesses privados dos *homens de negócios* (Fiori, 1995).

Num modelo de federação pragmática como este, pode – se supor uma descentralização federativa moldada mais nos padrões de uma *federação econômica de mercados* do que numa

federação política de cidadãos. Como resultado desse tipo de *negociação federativa*, num ambiente de globalização, poderá emergir uma nova divisão territorial do trabalho, da atividade econômica, do poder político e das identidades sócio - culturais.

Tabela 3: Brasil: Arrecadação Própria das Esferas de Governo Por Região/ Estados: 1998

Regiões/ Estados	Arrecadação Tributária		Arrecadação Tributária Própria			
	Em % do PIB (Preços Básicos)	Per Capita (R\$/hab.)	Total (%)	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)
Regiões Subdesenvolvidas	25,2	727	20,8	19,9	23,9	16,1
Norte	15,8	518	2,6	2,0	4,1	2,2
AC	11,4	386	0,1	0,1	0,1	0,1
AM	25,0	1.028	1,1	0,9	1,6	0,9
PA	11,8	356	0,9	0,6	1,4	0,8
RO	11,5	513	0,3	0,2	0,5	0,1
RR	15,4	581	0,1	-	0,1	0,1
AP	11,9	390	0,1	0,1	0,1	0,1
TO	25,9	306	0,1	0,1	0,3	0,2
Nordeste	20,5	455	8,7	6,9	13,3	8,6
MA	14,2	208	0,5	0,4	0,7	0,4
PI	20,3	288	0,3	0,3	0,5	0,2
CE	23,3	488	1,4	1,1	2,2	1,5
RN	17,9	479	0,5	0,4	0,8	0,5
PB	21,8	387	0,5	0,4	0,9	0,4
PE	23,7	586	1,8	1,4	2,7	2,2
AL	15,8	366	0,4	0,3	0,7	0,5
SE	21,1	546	0,4	0,3	0,6	0,4
BA	20,1	519	2,8	2,2	4,2	2,5
Centro - Oeste	40,2	2.083	9,6	11,1	6,5	5,3
DF	75,4	8.501	6,8	9,3	1,6	2,6
GO	22,1	729	1,4	1,0	2,4	1,7
MG	15,7	740	0,7	0,5	1,4	0,6
MS	15,8	687	0,6	0,4	1,1	0,3
Regiões Desenvolvidas	31,2	2.038	79,2	80,1	76,1	83,9
Sudeste	32,8	2.289	65,9	67,4	61,0	70,9
MG	21,1	974	6,9	6,0	9,2	7,8
ES	38,9	1.626	2,0	1,8	2,4	1,5
RJ	33,4	2.181	12,4	13,1	10,3	15,8
SP	35,5	3.023	44,5	46,6	39,0	45,9
Sul	24,9	1.322	13,3	12,6	15,1	13,0
PR	24,6	1.252	4,8	4,8	4,8	5,7
SC	25,4	1.246	2,6	2,3	3,3	2,6
RS	25,0	1.427	5,9	5,5	7,0	4,7
Brasil*	29,7	1.482	239.706	161.786	65.375	12.545

Fontes Primárias: STN(Balanco Geral da União, Finanças do Brasil); Confaz, IBGE e IPEA).

Brasil* :Os valores totais das arrecadações estão expressos em R\$ milhões.

Neste caso, o *federalismo de mercado* pode redesenhar um novo mapa no país com algumas regiões concentrando a riqueza em algumas privilegiadas *ilhas de prosperidade*, com economias dinâmicas e integradas, cercadas pela pobreza das regiões periféricas com decadência econômica, exclusão social e apatia política dos cidadãos. Por isso, se quisermos ter um *pacto federativo* que contemple os princípios da capacidade de pagamento e do benefício social, a reforma tributária deve atentar para a eficiência e equidade tributária a nível regional – estadual.

No entanto, não deve ser esquecido que o sistema federativo brasileiro, num país onde a fronteira econômica continua em movimento, não está ainda territorialmente plenamente concluído. A prova disso é que nos últimos anos foram criados mais cinco Estados (Mato Grosso do Sul, Rondônia, Amapá, Roraima e Tocantins) e 1405 novos municípios que vêm gerando certos desconfortos fiscais para os governos (União e Estados) responsáveis pelas transferências inter – governamentais para os Municípios.

3.1. Descentralização Fiscal e Divisão Federativa da Receita Tributária

A descentralização fiscal, no sentido das subesferas governamentais, envolve a revisão na alocação das funções dos gastos públicos e das fontes das receitas tributárias – a partir das normas de uma *lei de responsabilidade fiscal* - de forma a contribuir para a redução dos custos operacionais e melhoria da oferta dos serviços públicos para a sociedade, além de contribuir para a eficiência das políticas macroeconômicas fiscal e monetária (Fukasaku & Mello Jr, 1997). No Brasil, a dinâmica cíclica da centralização (1965) e descentralização (1988) do federalismo fiscal tem seguido as fases autoritárias e democráticas do regime político definido a partir do poder central.¹⁸

Por exemplo, a reforma tributária de meados dos anos 60 centralizou a tributação na União. No entanto, apesar de atentar contra o princípio da equidade, foi tecnicamente avançada para os padrões internacionais da época. De fato, essa reforma tributária inovou na criação de impostos sobre valor adicionado (IVA) para os governos estadual (ICM) e federal (IPI), reduziu os impostos cumulativos, reformulou o imposto de renda e tornou mais eficiente a administração tributária. Não obstante, o longo período de dominação do autoritário regime militar acabou fortalecendo os movimentos pró – descentralização fiscal e de enfraquecimento do excesso do poder político da União, na marcha pela democratização do país, os quais vem culminar com a Constituição de 1998.

Nos anos 70, o sistema tributário criado já dava mostras de fragilidade para sustentar os crescentes gastos públicos da União, para manter o ambicioso projeto de inserção do Brasil como uma potência industrial no contexto internacional. Com resultado, o governo federal, em vez de enfrentar a crise fiscal com uma reforma tributária, seguiu a *linha de menor resistência* optando pela tomada de recursos financeiros no mercado financeiro internacional.

Nos anos 80, a arrecadação própria dos três entes federados foi afetada tanto pela queda do nível da atividade econômica (devido as baixas taxas anuais de crescimento do produto da economia)

¹⁸ Para uma análise mais pormenorizada da descentralização fiscal no Brasil, ver Affonso (1994) e Afonso (1994).

quanto pela queda do nível real dos tributos não indexados resultante do efeito Tanzi no longo período de alta inflação. De fato, nesse ambiente de hiperinflação, passou a aflorar a fragilidade financeira do sistema tributário vigente, captada no plano macroeconômico através do declínio da carga tributária global da economia brasileira de 25,98% (1970) para 24,06% do PIB (1980), como mostra a tabela 4.

Tabela 4: Carga Tributária Global: 1960 – 1999

Em % do PIB

Anos	Carga Tributária
1960	17,41
1965	18,99
1970	25,98
1975	25,72
1980	24,52
1985	24,06
1990	29,60
1995	28,04
1997	28,19

Fonte primária: Contas Nacionais do Brasil, IBGE e FGV.

Nos anos 80, antes da Constituinte, as receitas tributárias disponíveis (RTD) concentradas na União já tinham declinado para perto de 60% (Serra & Afonso, 1991). Com a Constituição de 1988, o forte movimento político em prol da *descentralização fiscal* veio consolidar a capacidade de tributação própria dos Estados federados através da ampliação da base de incidência do ICMS.¹⁹ Além disso, houve um aumento das transferências dos impostos federais em favor dos governos estaduais e municipais.²⁰

Quanto aos Municípios, deve – se ressaltar que, a despeito do aumento das suas despesas correntes, àqueles beneficiados, tanto com uma maior participação relativa nos recursos tributários transferidos das esferas superiores de governo, quanto com o incremento da arrecadação própria, empenharam – se em reduzir suas dívidas públicas com as outras esferas de governo (Afonso, 1988).

Ademais, os benefícios auferidos pelos Municípios não se distribuíram de forma uniforme. De fato, em face da preservação dos critérios de rateio dos fundos públicos (FPE e FPM), os municípios de médio e grande portes beneficiaram – se menos do que os pequenos. Também deve ser ressaltado que, entre 1991/1999, a taxa média de crescimento da arrecadação tributária própria dos três entes federados foi diferenciada: a União cresceu a uma taxa média anual de 5,7%; os Estados a 2,6% e os Municípios a 4,8%, como mostra a tabela 5.

¹⁹ A expressão Estados subnacionais compreende as administrações dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

²⁰ Não é à toa que, entre 1984 e 1997, foram criados 1.405 novos municípios no país, a metade deles com menos de cinco mil habitantes, fenômeno induzido pelo anacrônico critério de rateio do FPM proporcional à população, mas com um piso de 10 mil e um teto de 150 mil habitantes. Dentre as várias distorções acarretadas pela proliferação de pequenos municípios tem – se: a irrisória capacidade de autofinanciamento, a disposição da receita per capita muito superior à das médias e até grandes cidades, além do gasto per capita com o poder legislativo muito acima das despesas sociais.

Tabela 5: Brasil: Evolução da Receita Tributária da União, Estados e Municípios: 1988 – 1999

Anos	União	Estados	Municípios	Total
1988	129.235	43.302	19.862	192.399
1989	129.517	52.945	23.352	205.814
1990	147.674	63.809	30.218	241.701
1991	127.989	59.519	27.352	214.860
1992	120.782	54.576	25.341	200.699
1993	132.353	53.436	25.793	211.582
1994	148.219	58.228	26.526	232.973
1995	163.286	68.770	32.477	264.533
1996	171.816	73.374	34.331	279.521
1997	181.228	73.771	35.068	290.067
1998	189.716	74.009	38.122	301.847
1999	193.858	73.467	39.291	306.616
1999 – 1991	5,7%	2,6%	4,8%	4,3%

Fonte: Banco Federativo – BNDES

Valores constante em R\$ milhões a preços de dez/99 – IGP – DI.

Depois da reforma tributária de 1988, a participação da União na receita tributária disponível (RTD) declina de 67,17% (1988) para 63,22% (1989). Mas, a divisão da RTD, entre os três níveis de governo, não apresentou grandes variações entre 1989/1993, como mostra a tabela 6. Com o plano real, posto em prática em julho de 1994, tem – se um aumento das receitas tributárias em geral e, igualmente, um incremento mais do que proporcional dos gastos públicos provocados pela queda da inflação.²¹ Com efeito, este desequilíbrio fiscal vai acentuar a fragilidade das finanças da União.

A partir de 1995, em face do ajuste fiscal, a União reagiu fazendo alterações na legislação tributária federal que privilegiaram a cobrança de tributos legalmente não partilhados – a exemplo do CPMF, PIS e CONFINS – que resultou numa melhoria da sua posição relativa na divisão da arrecadação e até mesmo numa pequena redução da base dos fundos de participação (Varsano, 1995).

De fato, se desconsiderarmos o exercício de 1990 para fins de comparação, por ser um período atípico, pode – se dizer que a União teve a sua receita tributária ampliada, em termos absolutos e atualizados, em quase R\$ 92 bilhões, ou seja, cerca de 38% no período entre 1991/1999. Enquanto isso, os Estados, que chegaram a deter 27,17% (1991) da RTD, perderam posição caindo para 23,96% (1999) do total da receita tributária disponível, como mostra a tabela 6.

²¹ Analisando o desempenho da receita tributária global, nesse período, percebe – se quão importante foi a estabilização proporcionada pelo plano real para o aumento da arrecadação em geral. Além deste, o bom desempenho do sistema tributário nacional pode ser explicado pela predominância dos impostos indiretos (IPI,ISS,ICMS) e das contribuições cumulativas como o PIS, CONFINS e CPMF, apesar destas afetarem a fixação dos preços de mercado.

Tabela 6: Brasil: Distribuição da RTD entre as Três Esferas de Governo: 1987 – 1999

Em %

Anos	Total*	União	Estados	Municípios
1988	192.399	67,17%	22,51%	10,32%
1989	205.814	62,93%	25,72%	11,35%
1990	241.701	61,10%	26,40%	12,50%
1991	214.860	59,57%	27,70%	12,73%
1992	200.699	60,18%	27,19%	12,63%
1993	211.582	62,55%	25,26%	12,19%
1994	232.973	63,62%	24,99%	11,39%
1995	264.533	61,73%	26,00%	12,28%
1996	279.521	61,47%	26,25%	12,28%
1997	290.067	62,48%	25,43%	12,09%
1998	301.847	62,85%	24,52%	12,63%
1999	306.616	63,22%	23,96%	12,81%

Fonte: Banco Federativo - BNDES

Receita Tributária Disponível = Arrecadação Própria +/- Transferências Constitucionais.

*Valores constantes em R\$ milhões a preços de dez/99 – IGP/DI.

Hoje é reconhecido que, se, com a reforma tributária de 1988, os Municípios foram os grandes beneficiados; depois, com os ajustes na legislação tributária federal, foi a União que teve aumentada sua participação na RTD de 61,73% (1995) para 63,22% (1999), como mostra a tabela 6. A partir de 1995, a participação dos Estados na receita tributária disponível ampliada (RTDA), após abatido as transferências, declinou de 26,96% (1995) para 24,98% (1999). Enquanto isso, a posição relativa dos Municípios subiu de 13,02% (1995) para 15,26% (1999), o que vem confirmar que a descentralização fiscal, em termos *verticais*, beneficiou mais os Municípios, como mostra a tabela 7.

Tabela 7: Brasil: Distribuição Federativa da Receita Tributária Disponível : 1995 – 1999

Anos	Receita Tributária Disponível Ampliada ¹				Receita Tributária Disponível ²			
	Total	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios
1995	264.533	60,02	26,96	13,02	264.533	61,73	26,00	12,28
1996	279.521	59,04	27,39	13,56	279.521	61,47	26,25	12,28
1997	290.067	59,52	26,91	13,56	290.067	62,48	25,43	12,09
1998	301.847	58,74	26,19	15,08	301.847	62,85	24,52	12,63
1999	306.616	59,76	24,98	15,26	306.616	63,22	23,96	12,81

Fonte: Banco Federativo – BNDES.

Valores constantes em R\$ milhões a preços de dez/99, IGP – DI.

¹ Receita Disponível Ampliada = Receita Tributária Disponível +/- Transferências Voluntárias concedidas pela União² Receita Tributária Disponível = Arrecadação Própria +/- Transferências Constitucionais.

Com a melhoria da arrecadação própria da União, além das transferências constitucionais, houve um aumento das transferências voluntárias inter – governamentais para os Estados e Municípios através de convênios voluntários e de repasses regulares, como a compensação da Lei Kandir via seguro - receita, afora o complemento de recursos à educação e merenda escolar, como mostra a tabela 8.

Tabela 8: Brasil: Arrecadação da União e Transferências aos Estados e Municípios: 1995 – 1999

Arrecadação e Transferências da União	1995	1996	1997	1998	1999
União – Arrecadação(+)	189.084	198.818	210.501	222.934	228.637
Receita Federal(%)	64,0	62,3	63,9	63,7	67,7
Previdência(%)	28,0	29,6	28,5	27,4	24,0
FGTS(%)	78,0	8,1	7,6	8,9	8,3
União – Transferências aos Estados(-)	13.632	14.436	15.837	17.638	18.172
FPE(%)	85,7	85,7	75,0	61,1	61,1
FPXe(%)	14,3	14,2	12,5	11,1	11,1
Seguro – Receita(%)	0	0,1	12,5	11,1	11,1
FUNDEX(%)	0	0	0	16,7	16,7
União – Transferência aos Municípios(-)	12.166	12.566	13.436	15.579	16.608
FPM(%)	100,0	92,3	92,8	86,6	76,5
Seguro – Receita(%)	0	7,7	7,2	6,7	5,9
FUNDEX(%)	0	0	0	6,7	17,6
Receita Disponível da União	163.286	171.816	181.228	189.717	193.857

Fonte: Banco Federativo – BNDES

*Valores constantes em R\$ bilhões a preços de dez/99 - IGP – DI.

Mas, analisando – se a dinâmica das transferências intergovernamentais voluntárias da União, dirigida para os Estados e Municípios, percebe – se que o governo federal acabou beneficiando mais os Municípios em detrimento dos Estados, sobretudo a partir de 1998, como mostra tabela 9.

Tabela 9: Brasil: Receita Tributária Disponível dos Governos Federados e Transferências Voluntárias: 1995 – 1999

Anos	Receita Tributária Disponível*				União – Transferências Voluntárias		
	Total	União	Estados	Municípios	Total	Estados	Municípios
1995	264.533	61,73%	26,00%	12,28%	4.513	56,0%	44,0%
1996	279.521	61,47%	26,25%	12,28%	6.778	47,0%	53,0%
1997	290.067	62,48%	25,43%	12,09%	8.566	50,0%	50,0%
1998	301.847	62,85%	24,52%	12,63%	12.424	41,0%	59,0%
1999	306.616	63,22%	23,96%	12,81%	10.615	29,0%	71,0%

Fonte: Banco Federativo – BNDES.

Valores constantes em R\$ milhões a preços de dez/99, IGP – DI.

*Exclusive arrecadação própria municipal.

Com a crise do padrão de financiamento do setor público estadual, sobretudo dos envolvidos com dívidas públicas e perdas de arrecadação decorrente da Lei Kandir, essa situação acabou forçando os governos estaduais a assumirem gastos públicos além do limite de suas capacidades tributárias.

Por outro lado, apesar da melhoria da arrecadação própria, esta mostra – se ainda insuficiente para que os Estados possam enfrentar as crescentes pressões por aumento dos gastos públicos advindas de demandas sociais e meritórias, sobretudo porque os Estados têm de transferir recursos, por força da Constituição, para os Municípios - o que acaba afetando suas RTD, como aponta a tabela 10.

Tabela 10: Brasil: Arrecadação dos Estados e Transferências aos Municípios: 1988 - 1999

Arrecadação e Transferências dos Estados	1995	1996	1997	1998	1999
Estados – Arrecadação(+)	75.449	80.703	79.565	78.912	77.978
ICMS(%)	95,0	94,7	93,9	79,8	79,4
FUNDEF – ICMS(%)	0,0	0,0	0,0	13,4	14,2
IPVA(%)	5,0	5,3	6,1	6,8	6,3
Estados – Receita de Transferências(+)	13.631	14.436	15.837	17.638	18.172
Receita Total dos Estados	89.080	95.139	95.402	96.550	96.150
Estados – Transferências aos Municípios(-)	20310	21.765	21.361	22.541	22683
ICMS/e(%)	88,2	87,8	86,3	69,8	68,3
FUNDEF – ICMS(%)	0,0	0,0	0,0	16,4	19,2
IPVA/e(%)	9,3	9,9	11,3	11,9	10,9
FPX/e(%)	2,5	2,4	2,4	1,8	1,6
Receita Disponível dos Estados	68.770	73.374	73.771	74.009	73.467
Receitas de Transferências dos Municípios	32.477	34.331	35.068	38.122	39.291

Fonte: Banco Federativo – BNDES

*Valores constantes em R\$ milhão a preços de dez/99 - IGP – DI.

3.2. Descentralização Fiscal e Destinação Federativa dos Gastos Públicos

A descentralização fiscal também se caracteriza por uma maior participação relativa dos governos estaduais e municipais na administração dos gastos públicos.²² Entretanto, diga – se de passagem, ao contrário do que acontece com as receitas tributárias para os três níveis de governo, a Constituição e as Leis Complementares não são tão precisas e detalhadas quanto a competência e a repartição dos gastos públicos e nem definem com clareza a distribuição de tarefas às três esferas de governo.

Essa situação provoca, em geral, não só superposição das ações governamentais em alguns setores e regiões e carência em outros, como também dificulta uma ativa coordenação por parte do governo central sobre as políticas públicas – de âmbito nacional e regional – em parceria com as demais instâncias governamentais.

De fato, se a União ou mesmo Estados subnacionais decidem investir em programas infraestruturais ou sócioeconômicos de longo prazo, que ultrapassam o período de gestão de um dado governo, não há, muitas vezes, nenhuma articulação no sentido do planejamento tático e estratégico de acomodação das demais despesas públicas entre as três esferas de governo com a finalidade de evitar desperdício de recursos públicos ou aumento não previsto das despesas pública agregadas.

Os dados básicos publicados sobre despesas públicas, pelo IBGE, compreendem os gastos de custeio com bens e serviços, remuneração dos funcionários públicos e os investimentos públicos em capital social básico. Estes gastos públicos não – financeiros, agregados a nível nacional, correspondem a maior parcela de gastos do setor público em geral já que as transferências inter e intragovernamental são intercâmbio de recursos entre a União, Estados e Municípios.

²² Ver Afonso (1998)

Tomando – se esses dados, em termos absolutos, percebe – se que as despesas agregadas não – financeiras a nível nacional evoluíram abaixo da receita pública durante o período de 1990/97. Em relação ao PIB, a participação relativa da receita tributária arrecadada também mantém – se com um percentual superior quando comparada com as despesas agregadas, como mostra a tabela 11.

Tabela 11: Receita Tributária Disponível e Despesas Agregadas Públicas do Brasil: 1990 - 1997

Anos	Receita Disponível	Índice 1991=100	Despesas Agregadas	Índice 1991=100	RTD Em % do PIB	DA Em % do PIB
1990	207.058	120	177.382	87	29,60	25,36
1991	172.724	100	154.983	100	24,43	21,93
1992	175.440	102	152.560	98	24,96	21,70
1993	186.661	108	166.878	107	25,30	22,63
1994	217.805	126	180.831	117	27,90	23,16
1995	228.140	132	195.836	126	28,04	24,07
1996	235.686	136	194.561	125	28,19	23,27
1997	244.359	141	187.635	121	28,19	21,65

Fonte: IBGE.

RTD – Total da Receita tributária disponível.

DA – Total das Despesas Agregadas.

Valores expressos em R\$ milhão e atualizados para 1997 pelo deflator implícito do PIB.

Neste aspecto, tendo em vista que não houve substancial melhoria nas contas públicas, inclusive com agravamento da dívida pública, é possível deduzir o peso das *despesas financeiras* com juros e amortização sobre o equilíbrio geral da União.

Em compensação, o volume agregado das *despesas não – financeiros* da esfera federal vem caindo pelo menos nos últimos três anos. Por outro lado, são crescentes os gastos públicos dos Estados e principalmente dos Municípios. De fato, no período de 1997/90, os gastos agregados federais representaram em média 32,62% do total dos gastos agregados contra 63,08% dos Estados e Municípios.

No entanto, analisando – se o total das despesas agregadas dos entes federados – consumo intermediário, remuneração de pessoal e investimento em capital fixo – em relação ao PIB brasileiro, nota – se uma tendência de redução de 25,36% (1990) para 21,65% (1997). Ainda assim, confirma – se o crescente aumento das despesas agregadas dos Estados subnacionais, sobretudo dos Municípios, comparativamente a União, como mostra a tabela 12.

No Brasil, os Estados e Municípios, ainda que favorecidos pelo aumento de suas receitas tributárias, continuaram, mormente os primeiros, com dificuldades financeiras em face do elevado estoque de suas dívidas passadas e do aumento das suas despesas correntes, sobretudo com pessoal.²³ Quanto a União, que teve uma receita marginal de R\$ 27 bilhões no período de 1997/91, esta só ampliou suas despesas agregadas para apenas R\$ 6,4 bilhões. Como se vê, pela tabela 13, a União vem mostrando disposição na busca do equilíbrio fiscal – financeiro.

²³ O aumento das despesas resultaram tanto da pressão do funcionalismo público por reajuste salariais, em épocas de inflação, quanto pelo incremento dos seus gastos na área social, em particular em saúde e educação, onde são grandes as despesas com pessoal.

**Tabela 12: Brasil : Despesas Agregadas de Consumo, de Pessoal e de Formação Bruta de Capital
Fixo: 1990 - 1997**

Anos	Federal		Estadual		Municipal		Previdência		Total	
	Despesa Agregada	% do PIB	Despesa Agregada	% do PIB	Despesa Agregada	% do PIB	Despesa Agregada	% do PIB	Despesa Agregada	% do PIB
1990	62.554	8,94	69.348	9,91	36.403	5,2	9.077	1,30	177.382	25,36
1991	54.135	7,66	58.980	8,35	32.654	4,62	9.214	1,30	154.983	21,93
1992	42.997	6,12	60.990	8,68	39.714	5,65	8.859	1,26	152.560	21,70
1993	53.149	7,21	66.612	9,03	38.243	5,19	8.873	1,20	166.878	22,63
1994	56.401	7,22	76.270	9,77	42.141	5,40	6.019	0,77	180.831	23,16
1995	63.890	7,85	75.760	9,31	49.828	6,12	6.359	0,78	195.836	24,07
1996	67.473	8,07	73.316	8,77	48.298	5,78	5.473	0,65	194.561	23,27
1997	60.514	6,98	73.405	8,47	48.356	5,58	5.360	0,62	187.635	21,65
1997/90 ¹	-0,47%		0,82%		4,14%		-7,25%		0,81%	

Fonte: IBGE

¹ Taxa média de crescimento real anual.

Valores constantes expressos em R\$ milhão e atualizados para 1997 pelo deflator implícito do PIB.

Tabela 13: Brasil: Partição das RTD e das Despesas Agregadas Por Ente Federado : 1990-1197

Anos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Federal								
RTD	63.726	49.754	53.208	57.820	76.349	73.470	78.088	76.801
DA	62.554	54.135	42.997	53.149	56.401	63.890	67.473	60.514
Estadual								
RTD	60.858	57.316	51.381	50.666	63.000	66.066	65.129	67.526
DA	69.348	58.980	60.990	66.612	76.270	75.760	73.316	73.405
Municipal								
RTD	30.429	23.817	31.419	28.615	34.661	40.600	38.626	40.394
DA	36.403	32.654	39.714	38.243	42.141	49.828	48.298	48.356
Prividência								
RTD	52.044	41.838	39.432	49.560	43.795	48.004	53.842	40.394
DA	9.077	9.214	8.859	8.873	6.019	6.359	5.473	5.360
Total								
RTD	207.058	172.724	175.440	186.661	217.805	228.140	235.686	225.115
DA	177.382	154.983	152.560	166.878	180.831	195.836	194.561	187.635

Fonte: IBGE

RTD - Receita Tributária Disponível

DA - Despesas Agregadas

Valores constantes em R\$ milhão corrigidos para 1997 pelo deflator implícito do PIB.

No caso do governo federal, predominam as transferências para fins da previdência e de pagamento de juros da dívida pública em que a União responde por cerca de mais 80% e 90%, respectivamente, do total dos gastos públicos agregados. Mas, se excluídos os gastos financeiros e da previdência, as demais despesas públicas estão concentradas nos Estados subnacionais. De fato, as despesas de custeio em bens e serviços, os gastos com remuneração de pessoal e os investimentos públicos em capital fixo são predominantes nas subesferas governamentais.²⁴

No caso dos governos estaduais, que tiveram uma receita marginal de R\$ 10,2 bilhões entre 1997/91, suas despesas agregadas adicionais foram elevadas para R\$ 14,4 bilhões, como demonstra a tabela 13. Na verdade, o aumento da folha de pagamento de pessoal e dos gastos de custeio em bens e serviços, em mais de R\$18 bilhões, consumiram não apenas toda a receita marginal, como acabaram forçando os governos estaduais a uma drástica redução dos investimentos em capital fixo. Mais ainda, tendo em vista o alto grau do endividamento público dos Estados, que inclusive gera encargos financeiros superiores aos municipais, pode – se perceber a gravidade da crise financeira estadual.

De fato, apesar dos Municípios terem tido um bom desempenho na arrecadação, entre os três níveis de governo, eles vêm demonstrando um grande apetite por gastos públicos. Para se ter uma idéia, da receita marginal de R\$ 16,6 bilhões, entre 1997/91, cerca de 94,58% foi destinada ao adicional de despesas não – financeiras, ou seja, o equivalente a R\$ 15,7 bilhões, como aponta a tabela 13. Neste caso, da receita adicional de R\$ 16,5 bilhões, 73,0% foram destinados as despesas com custeio de bens e serviços e remuneração com servidores públicos e os 17,0% restante com investimentos em capital fixo.

Analisando – se a composição dos gastos agregados, entre os três níveis de governo, observa – se, através da tabela 14, uma tendência de redução da participação relativa das despesas de custeio da União e um aumento desses gastos pelos Estados subnacionais, sobretudo dos Municípios, no total das despesas agregadas.²⁵ No caso das despesas com pessoal, enquanto a União buscou diminuir suas despesas com esta rubrica, os Estados e Municípios aumentaram. Por outro lado, enquanto a União e os Municípios aumentaram seus investimentos em capital fixo, sobretudo estes últimos, os Estados foram forçados a uma drástica redução dos seus investimentos em capital social básico.

²⁴ Tal circunstância deve – se , além dos programas de demissão voluntária ou não, ao intenso processo de privatização das empresas estatais federais nos anos noventa.

²⁵ Os dados do IBGE para as despesas públicas dos entes federados compreendem: os gastos de custeio com bens e serviços, com remuneração dos empregados e com investimentos não – financeiros. Se tomarmos os gastos públicos do sistema federativo, estes itens representam a maior parcela das despesas públicas uma vez que as transferências inter e intra - governamentais são meras trocas de recursos entre a União, Estados e Municípios.

Tabela 14: Brasil: Despesas Não – Financeiras das Administração Pública : 1990 - 1998

Níveis de Governos	Consumo Intermediário			Remuneração dos Funcionários		Formação Bruta de Capital Fixo		Total	
	Anos	R\$ milhão	% do Total	R\$ milhão	% do Total	R\$ milhão	% do Total	R\$ milhão	% do Total
Federal	1990	24.267	54,0	48.326	43,6	3.649	13,9	76.242	41,9
	1995	23.108	37,3	44.725	38,5	5.146	24,9	72.979	36,7
	1997	21.224	36,2	42.266	37,8	4.256	22,2	67.746	35,7
Estadual	1990	11.834	26,3	44.778	40,4	12.735	48,7	69.347	38,1
	1995	20.381	32,9	49.829	42,9	5.549	26,9	75.759	38,2
	1997	19.638	33,5	48.414	43,3	5.353	27,9	73.405	38,7
Municipal	1990	8.832	19,7	17.828	16,0	9.743	37,4	36.403	20,0
	1995	18.383	29,8	21.514	18,6	9.932	48,2	49.829	25,1
	1997	17.732	30,3	21.045	18,9	9.579	49,9	48.356	25,6
Governo em Geral	1990	44.933	100,0	110.932	100,0	26.127	100,0	181.992	100,0
	1995	61.872	100,0	116.068	100,0	20.627	100,0	198.567	100,0
	1997	58.594	100,0	111.725	100,0	19.188	100,0	189.507	100,0

Fonte: IBGE (Diretoria de Pesquisa/Departamento de Contas Nacionais).

Consumo intermediário compreende os gastos de custeio com bens e serviços.

Remuneração dos Empregados compreende os gastos com pessoal ativo da administração pública, exceto das empresas estatais produtivas.

Os gastos federais da União inclui as despesas com a previdência social

Valores constantes expressos em R\$ milhões e atualizados para 1997 pelo deflator implícito.

Na análise da composição específica dos gastos agregados, por ente federado, percebe – se que, a partir de 1995, as despesas de consumo intermediário tenderam a declinar, em termos absolutos e em % PIB, para todas as esferas governamentais, como se observa na tabela 15. Contudo, analisando – se o comportamento desse item de despesa, entre 1997/90, percebe – se que a taxa média de crescimento das despesas de custeio foi de 0,59% (União), 7,50% (Estados) e 10,47% (Municípios).

Tabela 15: Despesas de Consumo Intermediário dos Entes Federados no Brasil: 1990 - 1997

Anos	Federal		Estadual		Municipal		Previdência		Total	
	R\$ milhão	Em % PIB	R\$ milhão	Em % PIB	R\$ milhão	Em % PIB	R\$ milhão	Em % PIB	R\$ milhão	Em % PIB
1990	15.296	2,19	11.834	1,69	8.832	1,26	4.360	0,62	40.322	5,76
1991	13.051	1,85	11.895	1,68	10.916	1,54	4.746	0,67	40.608	5,75
1992	9.197	1,31	13.691	1,95	11.943	1,7	4.815	0,69	39.645	5,64
1993	14.231	1,93	16.596	2,25	12.819	1,74	5.321	0,72	48.967	6,64
1994	13.447	1,72	16.867	2,16	14.918	1,91	3.816	0,49	49.048	6,28
1995	16.799	2,06	20.381	2,51	18.383	2,26	3.578	0,44	59.141	7,27
1996	17.119	2,05	19.614	2,35	17.711	2,12	3.218	0,38	57.662	6,9
1997	15.938	1,84	19.638	2,27	17.732	2,05	3.413	0,39	56.721	6,54
1997/1990	0,59%		7,50%		10,47%		-3,44%		5,00%	

Fonte: IBGE/Departamento de Pesquisa

Valores constante em R\$ milhão e atualizados para 1997 pelo deflator implícito do PIB.

No período de 1997/90, os gastos com pessoal ativo cresceram entre todos os entes federados. No entanto, percebe-se um maior crescimento com a remuneração de pessoal por parte dos Estados e Municípios, como mostra a tabela 16. Enquanto isso, a União vem se esforçando para reduzir o excesso de seus gastos com o pagamento dos seus servidores públicos.

Tabela 16: Brasil: Remuneração dos Empregados por Níveis de Governos : 1990 - 1997

Anos	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Previdência	%	Total
1990	43.715	39,4	44.778	40,4	17.828	16,0	4.611	4,2	110.932
1991	36.360	38,7	37.921	40,3	15.492	16,5	4.231	4,5	94.005
1992	29.333	33,1	36.459	41,2	19.131	21,6	3.655	4,1	88.578
1993	34.170	36,2	38.698	41,0	18.098	19,2	3.365	3,6	94.331
1994	37.035	34,8	46.367	43,5	21.019	19,7	2.095	2,0	106.516
1995	41.994	36,2	49.829	42,9	21.513	18,5	2.731	2,4	116.068
1996	46.139	39,2	48.356	41,1	21.019	17,9	2.175	1,8	117.688
1997	40.393	36,2	48.414	43,3	21.044	18,8	1.873	1,7	111.725

Fonte: IBGE/Departamento de Pesquisa

Valores constante em R\$ milhão e atualizados para 1997 pelo deflator implícito do PIB.

Depois do inesperado *boom econômico*, proporcionada pelo plano real, os gastos com investimentos em capital fixo da União e dos Estados caíram. Enquanto isso, os Municípios passaram a realizar um volume significativo de investimento públicos, quase equivalente aos investimentos em capital social básico das duas outras unidades federadas, como demonstra a tabela 17.

Tabela 17: Brasil: Gastos de Investimento em Capital Fixo: 1990 - 1997

Anos	Federal		Estadual		Municipal		Previdência		Total	
	R\$ milhão	Em % PIB	R\$ milhão	Em % PIB	R\$ milhão	Em % PIB	R\$ milhão	Em % PIB	R\$ milhão	Em % PIB
1990	3.543	0,5	12.735	1,8	9.743	1,4	106	0,0	26.127	3,74
1991	4.724	0,7	9.164	1,3	6.246	0,9	236	0,0	20.370	2,88
1992	4.467	0,6	10.840	1,5	8.640	1,2	388	0,1	24.335	3,46
1993	4.749	0,6	11.317	1,5	7.457	1,0	187	0,0	23.710	3,21
1994	5.920	0,8	13.036	1,7	9.124	1,2	107	0,0	28.187	3,61
1995	5.096	0,6	5.549	0,7	9.931	1,2	50	0,0	20.627	2,54
1996	4.215	0,5	5.346	0,6	9.568	1,1	81	0,0	19.210	2,3
1997	4.183	0,5	5.353	0,6	9.580	1,1	73	0,0	19.188	2,21

Fonte: IBGE/Departamento de Pesquisa

Valores constante em R\$ milhão e atualizados para 1997 pelo deflator implícito do PIB.

Conclusão

No caso brasileiro, o grande desafio da reforma fiscal que vem aí é buscar conciliar uma adequada descentralização fiscal com a redução das desigualdades sociais inter-regionais. Na verdade, a concentração da arrecadação tributária é apenas um reflexo da concentração regional da atividade econômica, da renda e da riqueza. Na Constituição de 88, a autonomia financeira pleiteada

pelos Estados subnacionais foi mais de gasto e menos de competência para instituir os tributos necessários para financiar as despesas.

De qualquer modo houve, depois da Constituição de 1988, uma melhoria na distribuição da receita tributária global - o suficiente para assegurar o pacto federativo fiscal - graças ao aumento da receita própria nas três esferas de governo e das transferências intergovernamentais. A crise financeira da União e dos Estados reduziu a capacidade de investimentos públicos dessas esferas governamentais. No caso dos Estados, além o problema da dívida pública, há que se resolver os problemas do excesso de gastos com pessoal(inclusive inativos) e de custeio de bens e serviços. No caso da União, apesar do esforço para reduzir o excesso das suas despesas com pessoal ativo, a forte pressão da dívida pública e o desequilíbrio nas contas da previdência ainda são o "Calcanhar de Aquiles" do governo federal. Neste particular, os Municípios vem desempenhando um importante papel na geração de emprego e renda local, tanto pelo lado do aumento dos gastos de custeio e pessoal quanto pelo lado dos investimentos em capital social básico para o fornecimento de serviços públicos à população.

Não obstante, apesar da federação fiscal brasileira apresentar bons índices de participação relativa dos governos subnacionais, tanto em termos de receita tributária quanto de gastos públicos, ainda assim a federação resente – se de um planejamento fiscal que concilie partilha de receita e divisão de encargos entre os entes federados. Essa situação, talvez, conspire contra a qualidade da oferta dos serviços públicos e os interesses nacionais da política macroeconômica. De qualquer maneira, a federação fiscal brasileira, embora ainda em processo de aperfeiçoamento, exhibe traços marcantes de razoável estabilidade.

Referências

- AFONSO, José Roberto Rodrigues (1993). *Divisão nacional dos recursos tributários pelos três níveis de governo*. Rio de Janeiro (mimeo)
- AFONSO, José Roberto Rodrigues (1993a). *Desequilíbrio fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*. Rio de Janeiro (mimeo)
- AFONSO, José Roberto Rodrigues (1994). Descentralizar e Depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 31- 62, jun.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues (1998). Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: quebrando Tabus. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 5, n.10, p. 3 – 36, dez.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares (1994). A crise da federação no Brasil. *Ensaaios FEE*. Porto Alegre, v. 15, n. 2.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares (1995). A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luiz Barros Silva (Org.). São Paulo, Fundap/Unesp. (Série Federalismo no Brasil).
- ALVES, M.B (1997). *Federalismo e Crise Fiscal no Brasil: o caso de Pernambuco*. *Tributação & Desenvolvimento*. Recife, n.4,p.1 – 30, dez. (mimeo).
- BARRO, R.J (1990). "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth." *Journal of Political Economy*, 98, p. 109 – 125
- BLONDAL, J (1997). "Fiscal Federalism in OECD Member Countries". Presented at the OECD – ESAF Seminar on Decentralisation Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance. Brasília, Brasil.
- COSTA, Alcides Jorge (1966). *Reforma Tributária: uma visão histórica*. São Paulo, USP. (mimeo).
- CARVALHO, David Ferreira (1996). *Desoneração do ICMS das Exportações e a Crise das Finanças Públicas do Estado do Pará*. Belém, Sefa. (mimeo).
- CARVALHO, David Ferreira (1997). Globalização Financeira, Estabilização e Finanças Públicas na Economia Brasileira. *Anais do II Encontro Nacional de Economia Política*, V. 3. São Paulo, SBEP
- CARVALHO, David Ferreira (1998). Federalismo, Reforma Fiscal e Desigualdades Regionais no Brasil. *Papers do NAEA*. Belém, UFPA/NAEA.
- CARVALHO, David Ferreira (1999). O Ciclo da Economia Brasileira e a Amazônia na Dinâmica Regional Centro – Periferia. *Papers do NAEA*. Belém.
- DAIN, Sulamis (1995). Experiência Internacional e Especificidade Brasileira. In: *Reforma Tributária e Federação*. Rui de Brito Álvares Affonso & Pedro Luiz Barros da Silva.(Org.). São Paulo, Fundap
- DAVOODI, H & Zou, H. F (1997). "Fiscal Decentralisation and Economic Growth:A Cross – Country Study". *Journal of Urban Economics*, forthcoming.
- ESCAP (1991). "Fiscal Decentralisation and the Mobilization and use of National Resources for Development: issues, experience and policies in the ESCAP region. *Development Papers n. 11*. Bangkok. (mimeo).
- FIORI, Luís José (1995). O Federalismo diante do desafio da globalização. In: *A Federação em Perspectiva*. Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luíz Barros Silva (Org.). São Paulo, FUNDAP.

- FUKASAKU, Kiichiro & Mello, Luiz R. de (1997). *Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing and Transition Economies*. (Papers prepared for the 8^o International Forum on Latin American Perspectives: Managing Fiscal Policy in Decentralised Democracies). Paris, OECD, november. (mimeo).
- FUKASAKU, Kiichiro (1997). "*Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Governance: Asian Perspectives*." Presented at the OECD – ESAF Seminar on Decentralisation, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance. Brasília, Brasil.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo (1995). Desigualdades regionais e federalismo. In: *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luiz Barros Silva (Org.). São Paulo, Fundap/Unesp. (Série Federalismo no Brasil).
- MARTONE, Celso L. et.alli (1994). *Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil*. São Paulo, Fipe.
- MELLO, L. R. Jr de (1997). "*Fiscal Federalism, Sub – national Finances and Economic Growth: The case of Brazil*". University of Kent, UK. (mimeo).
- OATES, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*. v. 37, p. 1.120 – 1.149, set.
- OLIVEIRA, Francisco (1995). A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: *A Federação em Perspectiva*. Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luíz Barros Silva(Org.). São Paulo, FUNDAP.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto (1981). *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil*. São Paulo, Brasil Debates.
- OLIVEIRA, E.A de (1993). A progressividade na tributação estadual: limites e possibilidades. *Estudos e Pesquisas*. Recife, n.13, p. 28 – 37, set.
- PACHECO, Carlos Américo (1993). *A Dinâmica Industrial e Financeira na Especialização das Regiões*. Rio de Janeiro, IPEA. (mimeo).
- PACHECO, Carlos Américo (1996). Desconcentração Econômica e Fragmentação da Economia Regional. *Economia e Sociedade – n^o 6*. Campinas, IE/UNICAMP.
- PEDROSA, I. V (1993). Tributação do valor agregado no Brasil via ICMS: federalismo e competitividade interregional. *Estudos e Pesquisas*. Recife, n.9, p. 38 – 62, set.
- REZK, E (1997). "*Experiences of Decentralization and Inter – Governmental Fiscal Relations in Latin America*". Presented at the OECD – ESAF Seminar on Decentralisation, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance. Brasília, Brazil.
- ROY, J (1995). "*Macroeconomic Management and Fiscal Decentralisation*". EDI Seminar Series, World Bank.
- RESENDE, F (1995). Federalismo no Brasil. *Economia Política*. vol. 1, 5,3(59), jun./set.
- RODRIGUES, Vicente (1995). Federalismo e Interesses Regionais. In: *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. (Org.) Rui de Brito Álvares Affonso & Pedro Luiz Barros Silva. São Paulo, Fundap.
- SERRA, José & Afonso, José Roberto Rodrigues (1999). Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas reflexões. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 1, n.12, dez.
- SIMONSE, Mário Henrique & Campos, Roberto de Oliveira (1979). *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, José Olímpio.

SIMONSEN, Mário Henrique (1993). O Princípio Federativo no Brasil. *Estudos Econômicos*. V.23,Nº Especial, p.7 – 8.

SHAH, Anwar (1990). *The new federalism in Brazil*. Washington, The World Bank. June (Policy and Research Series, 23).

SHAH, Anwar (1994). "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations. In: *Developing and Emerging Market Economies*". World Bank Policy and Research Series Paper nº 23.

TANZI, V (1995). "Fiscal Federalism and Decentralisation: a Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Annual Bank Conference on Development Economics World Bank, Washington, D.C.

TANZI, V (1997). "*The Changing Role of the State in the Economy: A historical perspective*". Presented at the OECD – ESAF Seminar on decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance. Brasília, Brasil.

WILDASIN, D (1996). Introduction: Fiscal Aspects of Evolving Federations. *International Tax and Public Finance*, 3, p. 122 – 135.

VARSANO, Ricardo (1977). A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, IPEA, 1v.27, n.1, abril.