

O FEDERALISMO FISCAL E AS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL DOS ANOS NOVENTA.*

LUIZ MARQUES DE ANDRADE FILHO

Mestre em Administração pela UFBA. Professor do Curso de Economia da UNIFACS.

REGINALDO SOUZA SANTOS

Doutor em Economia pela UNICAMP.

Introdução

Este artigo realiza uma análise a respeito da questão federativa do Brasil, pela ótica da descentralização fiscal (receitas e despesas públicas), durante a década de noventa, objetivando levantar subsídios que possam formar o entendimento dos principais problemas fiscais enfrentados pela União, estados e municípios nos últimos anos.

1 – O Estado Federal e suas características

Para se iniciar a discussão a respeito do federalismo fiscal e as principais questões relativas às finanças públicas do Brasil, nos últimos anos, é necessário uma breve discussão a respeito do tema forma de Estado. Segundo Silva (1996) a forma de Estado, em sentido estrutural, diz respeito à repartição do poder político em função do território. O Estado seria constituído de quatro elementos, quais sejam, o (i) povo situado em seu (ii) território, a (iii) soberania nacional, e uma (iv) ordenação jurídico-institucional capaz de regulamentar as relações sociais existentes e ainda por vir. O Estado nacional pode ser constituído unitariamente, ou de forma federativa, mediante a união de entidades políticas autônomas, mas não soberanas.

Assim o Estado seria uma instituição “macro” e basilar da estrutura

política de um povo situado em um determinado espaço, povo este possuidor de soberania, e ordenado por uma regulação institucional. Em termos genéricos, em um Estado constituído sob a forma unitária não se apresentaria qualquer forma de repartição de poderes políticos e capacidade decisória e legislativa, entre as entidades estatais, havendo, sim, uma desconcentração autárquica de atividades administrativas, estando todas as entidades subordinadas ao governo central. Em contraponto pode-se afirmar que, em um Estado estruturado sob a forma federativa, a sua principal característica é representada justamente pela repartição de competências e poder político, de forma verticalizada, entre os dois níveis estatais, o soberano e o autônomo. Assim, o Estado organizado federativamente é caracterizado pela coexistência de uma

dupla autonomia territorial de poder político, um governo central, federal, e diversos governos subnacionais.¹

As principais características do sistema (federativo) são: divisão territorial do Estado em diversas subunidades; sistema bicameral: apresentação das subunidades federadas junto ao Governo Federal através de uma segunda Câmara Legislativa (Senado); poderes Executivo, Legislativo e Judiciário presentes nos dois níveis federais; existência de uma Corte Suprema de Justiça, responsável pela regulação dos conflitos federativos; definição das competências (administrativas e fiscais) e jurisdições das esferas federativas, com cada nível de governo apresentando ao menos uma área de ação em que é autônomo; autonomia de cada ente federativo para constituir seus governos² (Soares, 1998).

¹ Este artigo é um subproduto da dissertação de Mestrado **Descentralização fiscal no Brasil e impactos no equilíbrio orçamentário subnacional**, apresentada ao Núcleo de Pós-graduação em Administração da UFBA. Os autores agradecem as sugestões do Prof. Dr. Nelson Oliveira e do Prof. Dr. Josaphat Marinho.

¹ O termo *subnacional*, apesar de ser um neologismo e de ser criticado pela área jurídica, é de uso comum e generalizado na área da administração pública e economia, quando são tratados problemas federativos e fiscais. Isto se deve ao fato de que, em uma federação, as unidades autônomas acabam por se subordinar às políticas monetárias, cambiais e, principalmente, fiscais adotadas pelo governo central, este sim unicamente soberano. Este é o sentido do termo utilizado neste artigo.

² Há também uma terceira configuração, a Confederação, que corresponde à União de Estados Nacionais (Soares, 1998). Importante frisar que este artigo parte da concepção do Estado referente aos seus aspectos e estrutura formal, entendendo-se, porém, que esta estrutura é definida pelo respectivo processo histórico e social; desta forma, as disputas entre classes e extratos da sociedade tendem a definir a estrutura formal do Estado, pois essas disputas formam o processo político e de evolução histórica da sociedade. Este foco da questão, portanto, não é discutido aqui.

Como foi exposto, a principal especificidade de um Estado constituído sob a forma federativa é a existência de entidades políticas que partem o poder administrativo e legislativo. Ao lado de uma entidade central soberana, coexistem inúmeras outras entidades estatais detentoras de autonomia, a elas cabendo competências administrativas e legislativas próprias, exclusivas, privativas e concorrentes ao lado do governo federal central.³

O Estado federal, por natureza, se configura de forma descentralizada (em maior ou menor grau), em que apenas a União – pessoa jurídica de Direito Público interno que congrega todas as demais – possui soberania e “status” de representante do Estado nacional perante as entidades, quer internas, quer externas, restando aos estados subnacionais a posse de autonomia, que significa a existência de capacidades legislativa e administrativa próprias, determinadas na ordem constitucional (Silva, 1996).

A República Federativa do Brasil se constitui através da união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal, sendo inclusive uma das cláusulas pétreas da Constituição, não cabendo sobre ela nenhuma possibilidade de modificação (Constituição Federal de 1988, Art. 60, § 4º). A formação federativa do Estado brasileiro foi expressamente assumida pela Constituição de 1889, quando da proclamação da República, sendo que o federalismo no Brasil se apresentou de forma mais ou menos acentuada em função dos regimes políticos aos quais o país esteve submetido ao longo da República, ficando claro que os períodos de regimes autoritários foram mais centralizados, enquanto os períodos democráticos se caracterizaram por uma maior descentralização de poderes (Costa, 1996).⁴

2 – O federalismo fiscal e os mecanismos de transferências de receitas

Uma das principais características de um Estado federativo é a exis-

tência do federalismo fiscal. Segundo Mello Jr. (1997), o federalismo fiscal se refere à descentralização das atividades fiscais do Estado em seus vários níveis e à divisão dos direitos e responsabilidades entre receitas e despesas. Para Affonso (1995), o federalismo fiscal se relaciona diretamente ao pacto federativo, entendendo este como um complexo sistema de trocas, baseado em sua maior monta nos fundos públicos, responsável pela soldagem dos interesses regionais implantados pelas forças centrífugas da federação.

Melo (1996a) entende que o federalismo fiscal se resume à forma de descentralização de receitas e competências tributárias e administrativas entre os três níveis de governo, objetivando a provisão de bens públicos com maior eficiência. Já Aguirre e Moraes (1997) entendem que a questão básica do tema se resume ao processo de descentralização fiscal.

Pode-se entender, então, o federalismo fiscal como um processo de divisão e de transferências intergovernamentais e inter-regionais de receitas tributárias e de competências administrativas, que objetivam uma maior eficiência do setor público e também a diminuição das desigualdades regionais, ao proporcionar, através da descentralização fiscal e administrativa, uma maior efetividade do Estado na prestação de serviços à população.

Para atingir esses objetivos, o federalismo fiscal possui na ação de fundos públicos – que visam à redistribuição da riqueza entre as esferas estatais (federal, estadual e municipal) e as regiões do país – a sua mais clara característica. A redistribuição

de receitas e competências visam a dois objetivos: primeiro, melhorar a efetividade do Estado na prestação de serviços e segundo, em federações com disparidades econômicas e regionais, como o Brasil, otimizar a distribuição de renda fiscal entre as regiões. Sob esta perspectiva, o federalismo fiscal possuiria duas bases a sustentá-lo, quais sejam, (i) a possibilidade de aumentar o nível de governança do Estado, pois descentralização melhora a capacidade alocativa de bens públicos e (ii) redistribuição melhor da renda fiscal entre regiões heterogêneas economicamente.⁵

Existe uma série de argumentos favoráveis à descentralização. O primeiro corresponde ao fato de haver um tamanho ótimo de fornecimento do bem público determinado pelo tamanho da comunidade a ser servida. Um outro refere-se à existência de congestionamentos que ocorreriam se a provisão fosse executada de forma centralizada.

³ Pelo ponto de vista jurídico, esta polaridade entre Estado federativo e unitário já passa a sofrer questionamentos em função do surgimento de uma nova tipologia estatal, o Estado regional, como foi observado na Itália e na Espanha, a partir das suas Constituições de 1947 e 1978, respectivamente. Segundo Marinho: “não se devem acentuar, em demasia, certas definições ou caracterizações das formas de Estado, diante das transformações que experimentam no mundo contemporâneo... destarte, o Estado unitário de hoje já não tem o perfil descrito” (2000, p. 4). Ver também Machado Horta (1999).

⁴ Deve-se ressaltar que não existe uma correlação direta entre maior descentralização e maior grau de democracia política dado que, mesmo havendo descentralização administrativa e fiscal, o poder de decisão pode permanecer em mãos de uma classe oligárquica regionalmente, o que impediria a real participação popular no processo político; ou, em outra situação, quando a descentralização é utilizada para legitimar um poder autoritário. Como exemplo deste último fenômeno, tem-se o processo vivido no Brasil durante a ditadura militar dos anos setenta, quando houve uma centralização fiscal e financeira acompanhada de um início de um processo de descentralização de receitas tributárias, através dos fundos de participação, método utilizado pelo regime para legitimar seu poder através do domínio dos interesses das oligarquias regionais. Assim, apesar da característica pendular observada no Brasil, não se deve generalizar que maior descentralização sempre implica maior participação popular e vice-versa.

⁵ Entende-se governança como a forma pela qual o Estado, a partir das suas condições de governabilidade, exerce seu poder na administração eficiente dos recursos e com eficácia na satisfação das necessidades dos cidadãos. Governança poderia ser entendida também como as formas de cooperação e coordenação entre o Estado e a sociedade (Melo, 1996b). Uma analogia interessante é considerar a governabilidade como um conjunto de “inputs” de um sistema governamental e a governança como o conjunto de “outputs”.

Um terceiro argumento é o da existência de diferenças de preferência entre as localidades, que determinariam diferenças no tipo de serviço a ser fornecido. Ainda, discrepâncias de renda entre coletividades podem estabelecer demandas distintas por serviços públicos que sugerem uma maior adequação do suprimento descentralizado às necessidades de cada comunidade (Aguirre & Moraes, 1997, p. 123).

O segundo objetivo do federalismo fiscal, a redistribuição espacial e intergovernamental de recursos, segue a meta da equalização da receita fiscal, pelo fato de a capacidade para se gerar a base imputável e o respectivo "quantum" de arrecadação tender a ser desigual regionalmente (Lagemann, 1995), principalmente em um país com as graves diferenças sócio-econômicas como o Brasil, ainda altamente concentrado em termos econômicos.

Por essa ótica, o federalismo fiscal segue critérios de racionalidade econômica ao objetivar a minimização das desigualdades regionais, via equalização das receitas fiscais, e a maximização da ação alocativa do setor público, mediante a descentralização de recursos aos estados/DF e municípios. Cabe salientar que no Brasil o processo de federalismo fiscal engloba, em termos de transferências de receitas, (i) as chamadas transferências compulsórias, ou constitucionais, (ii) as transferências infra-constitucionais e (iii) as transferências não compulsórias ou voluntárias. Estas últimas referem-se a programas e convênios do governo federal para estados, Distrito Federal e municípios, e também dos estados para municípios, além das verbas orçamentárias abertas para negociação. Tais transferências possuem objetivo específico e, apesar da sua distribuição não ser vinculada, a aplicação de seus recursos assim é.

As transferências infraconstitucionais se referem a programas específicos, regulados por leis editadas após a Constituição, baseadas em normas gerais da Carta Magna. Nesse caso, as transferências são compulsórias,

enquanto a efetivação do gasto permanece vinculada ao programa que a transferência atende (os exemplos mais claros se referem ao FUNDEF, Fundo Nacional para Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, e às transferências das verbas do Sistema Único de Saúde).

Por fim, na efetivação das transferências compulsórias, não há qualquer discricionariedade do poder público: elas decorrem do mandamento legal, ou seja, a Constituição Federal. Nelas, porém, a aplicação dos recursos por parte da entidade recebedora é totalmente livre (a partir da Constituição de 1988), não cabendo nenhuma vinculação na aplicação do gasto, somente na efetivação da transferência.

Quadro 1
Tipologia referente às transferências de receita no Brasil

TIPO	EXECUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA	EXECUÇÃO DO GASTO
Constitucional Tributária	Compulsória	Livre (*)
Infra-constitucional (para programas específicos)	Compulsória	Vinculada
Negociada	Livre	Vinculada

Fonte: Elaboração própria.

Nota: (*) Com exceção do Fundo para o Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cujos valores são utilizados como fonte de financiamento para os bancos de desenvolvimento regional

Apesar da compulsoriedade para a efetivação das transferências constitucionais tributárias, é facultada à União a possibilidade de retenção desses valores em função de inadimplência das entidades recebedoras dessas receitas perante órgãos do governo federal⁶ (Parágrafo Único do Art. 160 da Constituição Federal de 1988). Os Quadros 2 e 3 expõem, respectivamente, a estrutura de impostos próprios e a estrutura de transferências tributárias compulsórias relativas às entidades que compõem a federação brasileira, a partir de 1988.

Quadro 2
Estrutura dos impostos próprios dos componentes da federação brasileira, a partir da constituição federal de 1988^(*)

UNIÃO	ESTADOS/ DF	MUNICÍPIOS
Imposto de renda (IR)	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS)	Imposto predial e territorial urbano (IPTU)
Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)	Imposto sobre serviços (ISS)
Imposto de importação (II)	Imposto transmissão "causa mortis" ou doações (ITCM)	Imposto transmissão "inter vivos" (ITIV)
Imposto de exportação (IE)	—	—
Imposto sobre operações, de crédito, câmbio, seguros ou relativos a títulos ou valores mobiliários (IOF)	—	—
Imposto territorial rural (ITR)	—	—
Imposto sobre grandes fortunas (não regulamentado)	—	—

Fonte: Constituição Federal de 1988, Art. 153, 155 e 156.

(*) Nota: considerando a Emenda Constitucional nº 3/93.

⁶ Este foi o embasamento legal utilizado pelo governo federal para o bloqueio do repasse de verbas compulsórias para o estado de Minas Gerais, em janeiro de 1999, em virtude da inadimplência deste Estado para com o Tesouro Nacional.

Quadro 3

Estrutura de repartição compulsória de receitas tributárias entre os três níveis de governo, a partir da constituição federal de 1988

UNIÃO	ESTADOS/ DF	MUNICÍPIOS
- 21,5% IR + 21,5% IPI (FPE) →	R	
- 3,0% IR + 3,0% IPI (FD/N0-NE-CO) →	R	
- 10,0% IPI (IPI-EXPORTAÇÃO, IPI-X) →	R - 25,0% IPI-→	R
- IR retido na fonte sobre rendimentos pagos pelo Estado, suas Autarquias e Fundações →	R	
- 20,0% de novo imposto instituído através do Art. 154-I (compet. residual da União) →	R	
- 30,0% IOF-Ouro →	R	
- 22,5% IR + 22,5% IPI (FPM) →		R
- 50,0% ITR →		R
- IR retido na fonte sobre rendimentos pagos pelo Município, suas Autarquias e Fundações →		R
- 70,0% IOF-Ouro →		R
	- 50,0% IPVA →	R
	- 25,0% ICMS →	R

Fonte: Constituição Federal de 1988, Art. 157, 158 e 159.

Nota: R = nível estatal receptor da transferência.

3 – O processo brasileiro de descentralização fiscal a partir dos anos sessenta: breve análise histórica

A partir de 1964, e a implantação do regime autoritário, passa a ocorrer um processo de centralização fiscal no país. Desta forma, foi restrito o poder dos estados de legislar sobre o ICM (recém-criado imposto, tipo IVA), de modo que tal imposto se tornasse apenas arrecadador e não utilizado como mecanismo de política regional. No entanto, apesar do centralismo político e administrativo, pela primeira vez é institucionalizada uma sistemática de transferências de receitas tributárias da União para estados, DF e municípios, com a criação do FPE e FPM, Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, pelo Código Tributário Nacional de 1966, ambos formados por parte da arrecadação federal do IR e do IPI.

Em 1968, os percentuais destinados do IR e IPI, ao FPE e FPM foram reduzidos de 10% para 5%, respectivamente (Varsano, 1996). Além disso,

foram criados mecanismos de vinculação de gastos referentes às receitas destes fundos (Santos & Ribeiro, 1993). Reduziu-se, portanto, o valor absoluto dos fundos de participação, então recém-criados, como também vincularam-se os gastos subnacionais provenientes desses fundos às políticas sociais do governo federal. Era a garantia, mediante uma drástica redução da autonomia dos estados, de que as entidades subnacionais não interfeririam na política de desenvolvimento adotada pela União. Nesse sentido, no período de 1967 a 1973, a administração das finanças estaduais e municipais passou a ser subordinada ao planejamento advindo do governo federal, em uma espécie de restrição da autonomia subnacional, dado que a Constituição vigente (de 1967) permitia a intervenção da área federal em assuntos financeiros dos estados no caso da adoção, por estes, de programas ou medidas não correlacionadas com as metas da União (Lago, 1990).

Não obstante, a centralização passou a ser combatida ainda na década de setenta. Mediante a Emenda Constitucional nº 5/75, os percentuais do

FPE e FPM são elevados a partir de 1976 e, em 1982, eles já atingem 10,5% do total da arrecadação do IR e IPI respectivamente (Varsano, 1996). Em 1985, pela Emenda Constitucional nº 23/83, os percentuais já eram da ordem de 16% quanto ao FPE e 14% para o FPM, bem como iniciou-se um processo de desvinculação do gasto originado das receitas destes fundos.

A redefinição dessas transferências diz respeito à eliminação das vinculações relativas às formas de aplicação de recursos dos fundos de participação. Essa medida foi determinada pela constatação do viés alocativo que tais exigências acarretaram nos programas de investimento em nível subnacional...Desde então, os governos subnacionais passaram a dispor de maior autonomia para definir as áreas de aplicação dos recursos de transferências. Contudo, a União não abriu mão de manter fortes controles sobre as transferências negociadas, bem como de utilizá-las como instrumento de controle político (Barrera & Roarelli, 1995, p. 133).

A década de oitenta marca um ponto de inflexão no desenvolvimento econômico brasileiro. A fase de

“substituição de importações” capitaneada pelo Estado, que se iniciara em meados da década de trinta, chega ao seu esgotamento com a crise da dívida externa em 1982, quando a elevação da taxa de juros dos títulos públicos norte-americanos (a partir de 1979) fez minimizar a oferta de capitais externos, paralelamente a um aumento generalizado das taxas de juros internacionais, afetando o balanço de pagamentos dos países que optaram, como estratégia de financiamento, nos anos anteriores, pela captação de crédito externo, entre os quais o Brasil.

As medidas de ajuste adotadas pelo governo federal em 1982 e logo após a assinatura do acordo com o FMI, em janeiro de 1983, causaram uma forte recessão enquanto os níveis de inflação continuaram ascendentes. Paralelamente aos graves problemas financeiros do Estado brasileiro, que

não tinha mais condições de manter o processo de indução ao desenvolvimento econômico, a redemocratização trouxe à tona a questão da autonomia subnacional. Este fenômeno ficou claramente exposto quando das discussões e votações na Assembléia Nacional Constituinte.

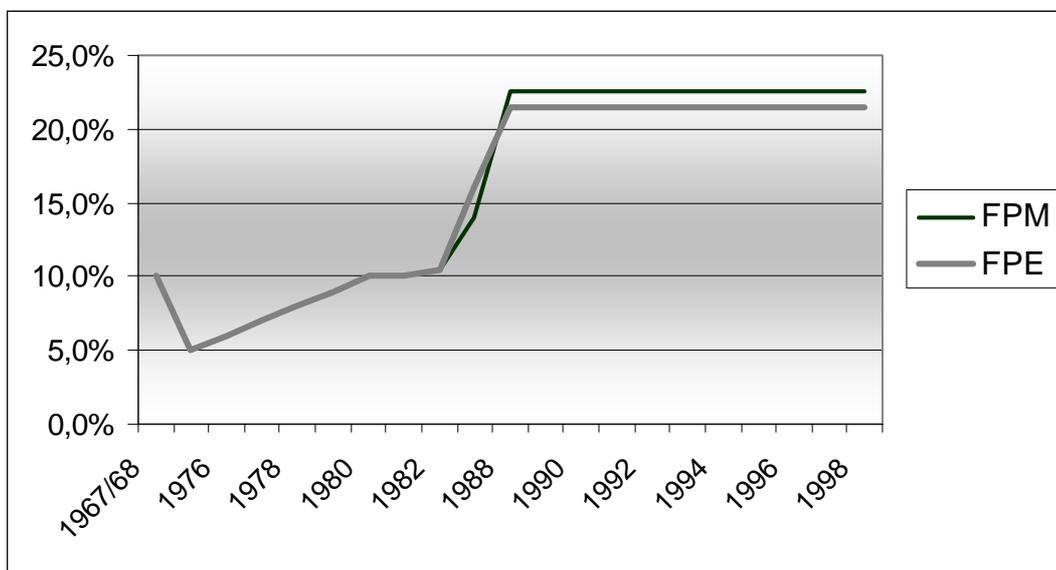
A Constituição Federal de 1988 representa um momento de forte reação contra a centralização do regime anterior, quando os governos subnacionais reivindicaram para si (pela ação de seus representantes no Congresso) uma maior participação fiscal. Os percentuais do IR e IPI destinados aos fundos de participação foram aumentados para 21,5% e 22,5%, quanto ao FPE e FPM respectivamente – sendo que do total do FPE, 85% passou a ser destinado aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Lei nº 062/89), o que demonstra o caráter distributivo deste fundo, sen-

do ele fundamental para a administração financeira de diversas entidades da federação (o mesmo quanto ao FPM em relação a boa parte dos municípios interioranos).

Foi criado também o Fundo de Desenvolvimento dos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com 3% da arrecadação federal do IR e IPI, em substituição ao FE⁷; além do chamado IPI-Exportação com 10,0% da receita do IPI, com destino aos estados exportadores de produtos industrializados, cabendo a cada estado a obrigatoriedade de repassar 25% da receita deste fundo aos municípios. Estes receberam um maior quinhão em virtude também, da ampliação de 20% para 25% da parcela do ICMS a ser recebido dos estados.

⁷ O FE, Fundo Especial, era formado por 2% da arrecadação federal do IR e do IPI, mas com administração totalmente discricionária por parte do governo federal.

Gráfico 1
Participação % do FPE e FPM sobre o IR e IPI, período 1967/ 1998.



Fonte: Programa de Estabilidade Fiscal, 1998.

A União perde alguns de seus impostos, como os impostos únicos sobre minerais, energia elétrica, lubrificantes e combustíveis e serviços de comunicação e transportes, sendo que os três últimos passam a contar na incidência do ICMS, alargando a base

de cálculo deste tributo estadual (Santos & Ribeiro, 1993). Desta forma, a partir de 1988, o Brasil se torna altamente descentralizado em termos fiscais, cabendo aos estados e municípios uma considerável parcela da receita tributária líquida.

4 – Impactos da Constituição Federal de 1988 na estrutura fiscal brasileira

A Constituição Federal de 1988 foi discutida e promulgada à época da

redemocratização do país, quando a sociedade civil clamava por uma menor centralização das atribuições administrativas, havendo, portanto, grande espaço para a implantação de propostas que privilegiassem a descentralização administrativa e fiscal. Aos governos militares, centralizados, passou a ser contraposta a idéia de maior autonomia subnacional, em um momento de forte ideologização popular na criação de um regime democrático. Vale ressaltar que pela ótica de maior descentralização e autonomia, os municípios foram, pela primeira vez na ordem constitucional, reconhecidos explicitamente como integrantes da federação brasileira (ver nota de rodapé n. 4).

De fato, a partir de 1988, o sistema

fiscal brasileiro tornou-se mais descentralizado, principalmente em virtude do incremento no volume dos fundos constitucionais de participação.

Um breve exame nas Tabelas 1, 2, e 3, com dados relativos aos anos de 1980, 1988, 1993, e 1998, demonstra que a federação brasileira não somente se descentralizou em termos de competência para arrecadação própria, mas, principalmente, em termos de transferências da União para os demais estados subnacionais. Nota-se que a participação da União na arrecadação própria bruta foi seqüencialmente declinante no período, ocorrendo o inverso com a arrecadação própria bruta dos subgovernos (sendo a arrecadação tributária bruta a arrecadação total antes da execução

das transferências compulsórias, e a arrecadação tributária líquida a arrecadação após a ocorrência das transferências compulsórias). Ao se verificar a Tabela 2 percebe-se que o mesmo fenômeno (redução da participação relativa da União sobre o total) ocorreu quanto à receita líquida disponível – quando se passa a considerar o efeito do saldo líquido das transferências para as diversas entidades – porém em maior intensidade. Este fenômeno pode ser exemplificado através da Tabela 3, em que coloca-se lado a lado, a partir das informações extraídas das Tabelas 1 e 2, o percentual de participação na arrecadação bruta, e o percentual de participação na receita líquida disponível, por nível de governo e ano de análise.

Tabela 1

Participação relativa própria das três esferas de governo na arrecadação tributária bruta. Brasil, período 1980-1998

ENTIDADE	ANOS				VAR % 98/80
	1980	1988	1993	1998	
UNIÃO	75,0%	71,0%	68,0%	64,0%	-14,67%
ESTADOS/ DF	22,0%	26,0%	27,0%	34,0%	54,55%
MUNICÍPIOS	3,0%	3,0%	5,0%	2,0%	-33,33%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	--

Tabela 2

Participação relativa das três esferas de governo na receita líquida disponível. Brasil, período 1980-1998.

ENTIDADE	ANOS				VAR % 98/80
	1980	1988	1993	1998	
UNIÃO	69,0%	62,0%	58,0%	49,0%	-28,99%
ESTADOS/ DF	22,0%	27,0%	26,0%	33,0%	50,00%
MUNICÍPIOS	9,0%	11,0%	16,0%	18,0%	100,00%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	—

Fonte para as tabelas 1 e 2: Anos de 1980, 1988 e 1993: Afonso, ob. cit. Ano de 1998, diversos: Secretaria da Receita Federal, Banco Central do Brasil e, quanto aos tributos municipais, estimativa pela média histórica.

Em termos de receita líquida disponível, considerando os efeitos das transferências intergovernamentais, à União couberam, respectivamente, 69%, 62%, 58% e 49%, aos estados e DF couberam 22%, 27%, 26% e 33%, enquanto, para os municípios, foram alocados 9%, 11%, 16% e 18%. Esses números demonstram o grau de descentralização de recursos entre os níveis de governo (em maior monta para os municípios), dado que, à União, em todo o período analisado, coube menor volume de recursos do que o efetivamente por ela arrecadado, ocorrendo o inverso em relação às demais entidades subnacionais, pelo fato de, para elas, terem sido destinados maiores volumes de recursos que os efetivamente por elas arrecadados.

Saliente-se que o Art. 161 da Constituição Federal determina que é reservada à Lei Complementar a definição dos critérios para a repartição dos fundos constitucionais, objetivando a promoção do equilíbrio sócio-econômico entre estados e municípios.

Entende-se, assim, que o pensamento a sustentar todo o processo de federalismo fiscal presente na Constituição de 1988, é a idéia da redistribuição espacial e intergovernamental de recursos a fim de equalizar a receita fiscal, pelo fato de a capacidade de

Tabela 3

Participação relativa própria na arrecadação tributária bruta e participação relativa na receita líquida disponível. Brasil, período 1980-1998

ENTIDADE	1980		1988		1993		1998	
	B	L	B	L	B	L	B	L
UNIÃO	75,0%	69,0%	71,0%	62,0%	68,0%	58,0%	64,0%	49,0%
ESTADOS/ DF	22,0%	22,0%	26,0%	27,0%	27,0%	26,0%	34,0%	33,0%
MUNICÍPIOS	3,0%	9,0%	3,0%	11,0%	5,0%	16,0%	2,0%	18,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Tabelas 1 e 2.

Nota: B = Participação relativa própria na arrecadação tributária bruta e L = Participação relativa na receita líquida disponível.

Tabela 4
Participação relativa nos gastos públicos, nos três níveis de governo, apenas administração direta. Brasil, média 1990-1992

Entidade	CATEG. ECON.	GRUPOS DE DESPESA		
	Gastos Correntes	Form. Bruta De Capital Fixo	Previdência e Ass. Social	Juros e Encargos da Dívida
UNIÃO	32,90%	20,00%	80,40%	81,00%
ESTADOS/ DF	42,10%	42,00%	16,40%	15,30%
MUNICÍPIOS	25,00%	38,00%	3,20%	3,70%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Affonso, 1995.

arrecadação entre entidades subnacionais ser desigual regionalmente, em função dos desequilíbrios do desenvolvimento econômico regional. Neste sentido, dados apurados após a promulgação da Constituição de 1988 indicam que a descentralização de receitas foi acompanhada de um alto gasto público efetuado pelos governos subnacionais, conforme demonstra a Tabela 4, que dá a dimensão de gastos por categoria econômica e grupos de despesa.

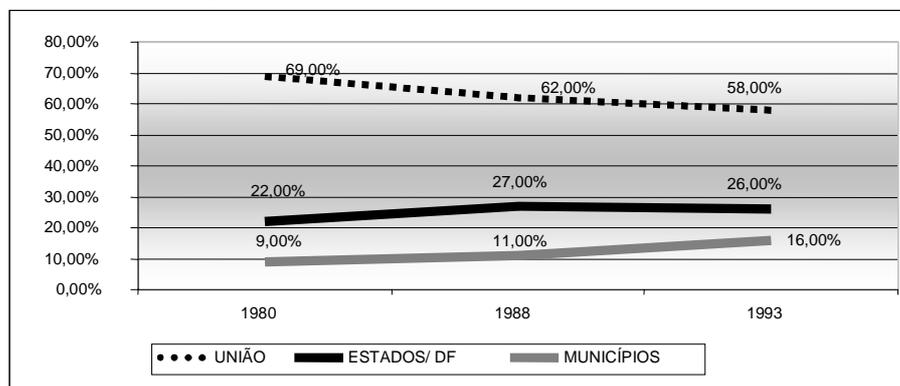
Nota-se que, na média, no período imediatamente seguinte à promulgação da Constituição, entre 1990 e 1992, os governos subnacionais foram responsáveis por 67,10% do consumo corrente consolidado dos três níveis de governo, por 19,60% do gasto com previdência e assistência social (relativas aos seus funcionários) e 19,00% do gasto com juros e encargos da dívida. Mais importante, os estados e municípios responderam por 80,00%

da formação bruta de capital fixo (apenas administração direta). Como os dados acima demonstram uma visão “estanque” da questão, é interessante observar os números da Tabela 5, que mostra a evolução dos gastos sociais (saúde, educação, habitação, saneamento básico e assistência social)

das três esferas de governo, entre 1980 e 1992). Demonstra-se claramente que, entre os dois períodos, 1980 a 1992, o gasto social da União permaneceu o mesmo em termos absolutos (variação de 0,00%) e decresceu em termos relativos sobre o total dos gastos da federação, de 65,89% para 57,03% sobre o total. Enquanto isto, o gasto de estados, Distrito Federal e municípios cresceu respectivamente, 29,81% e 80,56%, representando uma participação relativa, em conjunto sobre o total, de 34,11% em 1980 e 42,97% em 1992 (somatório de estados e municípios sobre o total).

Mesmo considerando a base reprimida dessas entidades, no primeiro ano de análise sobre a qual as variações tornam-se mais consideráveis, fica claro que as entidades subnacionais efetivamente responderam

Gráfico 2
Evolução dos gastos sociais efetuados pelas três esferas de governo, em percentual sobre o total. Período, 1980 e 1992.



Fonte: Tabela 5.

Tabela 5
Gastos sociais efetuados pelas três esferas de governo Brasil, evolução 1980-1992, em milhões de USD

ENTIDADE	1980	% sobre o total	1992	% sobre o total	Var % 1992/ 1980
UNIÃO	45,0	65,89%	45,0	57,03%	0,00%
ESTADOS/ DF	16,1	23,57%	20,9	26,49%	29,81%
MUNICÍPIOS	7,2	10,54%	13,0	16,48%	80,56%
TOTAL	68,3	100,00%	78,9	100,00%	15,52%

Fonte: Médici, 1995.

por um incremento no gasto ao atendimento das demandas sociais, enquanto que o gasto da União permaneceu constante.

A descentralização foi a principal característica do sistema tributário adotado em 1988, não apenas no aumento das transferências federais para as esferas subnacionais, mas também em relação à capacidade de despesa. A atual Constituição colocou os governos subnacionais brasileiros muito próximos da média dos países industrializados federativos (Souza, 1997, p. 132).

Além disso, o esgotamento financeiro da União, a partir do início da década de oitenta, propiciou um impacto negativo na capacidade dos estados subnacionais em se financiarem direta e indiretamente junto aos órgãos do governo federal: “como a capacidade financeira da União se deteriorou a partir de 1982, o processo de endividamento dos subgovernos tornou-se crítico” (Santos Filho, 1996, p. 26).

Assim, a descentralização fiscal não veio sozinha; ela foi acompanhada de um aumento do peso referente às amortizações e pagamentos de juros sobre a dívida interna, além de um maior gasto social por parte dos subgovernos. Santos Filho (1996) identifica na centralização fiscal e financeira por parte da União, a partir de meados da década de sessenta até 1988, a causa do desequilíbrio subnacional que, pressionado por maiores demandas por um lado e por menor capacidade fiscal por outro, levou estas entidades à prática do endividamento junto à União e aos seus agentes financeiros. Quando a descentralização fiscal se tornou fato, o desequilíbrio fiscal e os compromissos de gastos sociais dos estados subnacionais já se faziam cristalizados (Andrade Filho, 1999, p. 32).

A partir de 1988, a descentralização fiscal, implantada passou a ocorrer *pari-passu* ao fenômeno caracterizado pela restrição do gasto federal, devido ao aumento das despesas rígidas da União (não comprimíveis). Um argumento utilizado para esta restrição, a partir da Constituição de 1988, seria o aumento do volume das transferências compulsórias a estados, Distrito Federal e municípios, além da vinculação do gasto em educação (Constituição Federal de 1998, art. 212), e do incremento dos gastos previdenciários.

Entende-se, portanto, que a descentralização fiscal a partir de 1988 possuiu um caráter duplo: pelo lado da receita, ela foi função da pressão subnacional por maior participação no bolo tributário da federação (como já exposto). Pelo lado da despesa, no entanto, ela decorreu de uma espécie

de relaxamento de gasto por parte da União, em virtude de sua restrição orçamentária a partir dos gastos incompressíveis especificados pela Carta de 1988, e pela sua incessante política de controle inflacionário – visando ao controle sobre a pressão no nível de preços, através do gerenciamento macroeconômico e pela adoção de políticas fiscais contracionistas.

Nesse contexto, a distribuição de receita tributária da União para estados e municípios passou a ser combatida pelo governo federal, a partir de meados da década de noventa, mediante a implantação de mecanismos institucionais que visavam a uma maior concentração de recursos nos cofres federais, como a CPMF (que, por ter sido criada como contribuição não é alcançada pelos Arts. 154-I e 157-II da Constituição, não sendo compartilhada com as demais entidades da federação) e o FEF, Fundo de Estabilização Fiscal, a partir de 1994, que retém com a União parte da receita tributária federal (do IR) passível de transferências. O FEF foi criado em 1994 através de Emenda Constitucional, sendo originalmente denominado Fundo Social de Emergência. O objetivo desse fundo é reter uma parcela da receita tributária arrecadada pela União, livrando-a da base de cálculo para as transferências constitucionais compulsórias, flexibilizando parte da receita do governo federal.

Outro mecanismo que não objetiva a centralização fiscal junto à União, mas acaba por impactar no volume de transferências compulsórias para estados e municípios, é o FUNDEF (Fundo de desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério). Este fundo foi criado através da Emenda Constitucional nº 14/96, e regulamentado pela Lei nº 9.424/96, sendo implantado em 1º de janeiro de 1998 em todos os estados, exceto para o estado do Pará, implantado opcionalmente em 1997, mediante Lei Estadual (Boletim FUNDEF, 1998). O objetivo do FUNDEF é financiar projetos e programas relacionados ao ensino fundamental, sendo formado pelos seguintes destaques: 15% do

FPE, FPM e IPI-Exportação; 15% do ressarcimento devido aos estados/DF no âmbito da Lei Complementar nº 87/96, Lei Kandir⁸; 15% do ICMS estadual, e complemento da União quando não se atingir o valor mínimo por aluno/ano (Boletim FUNDEF, 1998).

O FEF representa uma diminuição de recursos federais a serem transferidos para estados e municípios, significando uma retenção da União, em detrimento destes últimos. Em 1998, o FEF representou mensalmente, em média, 14,5% da arrecadação líquida do IR, sendo composto por 5,6% da arrecadação líquida deste imposto nas seguintes rubricas: Imposto de Renda de Pessoa Física, Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e Imposto de Renda Retido na Fonte e por 100,0% da arrecadação líquida da rubrica Imposto de Renda Retido na Fonte dos Funcionários da União (Demonstrativo TCU, 1998).

Já o FUNDEF – apesar de diminuir o valor do FPM, FPE, IPI-Exportação, e do ressarcimento da Lei Kandir, nessas fontes de receita – acaba por retornar aos estados e municípios, vinculado a programas e projetos de ensino fundamental. O valor do FEF é abatido antes do cálculo da receita tributária líquida da União, disponível para as transferências, enquanto o do FUNDEF é destacado após o cálculo do valor dos fundos constitucionais compulsórios, como demonstra o Quadro 4, na página seguinte.

⁸ A Lei Kandir (Lei Complementar no 87 de 13 de setembro de 1996), regulamentando o Inciso X, alínea a, do Art. 155 da Constituição Federal, isentou da incidência de ICMS as exportações de produtos semi-elaborados, como também as importações de bem de capital destinados ao ativo imobilizado das empresas. Em virtude da perda de receita para os estados, o Anexo da mesma lei estabeleceu limites e critérios para o cálculo do ressarcimento mensal, por parte do Tesouro Nacional. Tal ressarcimento, portanto, pode ser também conceituado como uma transferência da União para os estados, de caráter compensatório. A metodologia de cálculo do ressarcimento foi estabelecida pela Portaria Interministerial no 213 MF/MPO de 02 de setembro de 1997.

Quadro 4
Cálculo dos fundos constitucionais compulsórios, a partir da incidência do FEF e do FUNDEF

CÁLCULO DA RECEITA LÍQUIDA (BASE PARA TRANSFERÊNCIAS COMPULSÓRIAS)
IRPF + IRPI + IRRFONTE + IRRFONTE PELA UNIÃO + MULTA E JUROS SOBRE IR + IPI + MULTA E JUROS SOBRE IPI = RECEITA BRUTA (A) PIN + PROTERRA + INCENTIVOS FISCAIS + RESTITUIÇÕES + FEF = DEDUÇÕES (B) (A - B) = RECEITA LÍQUIDA (C)
CÁLCULO DAS TRANSFERÊNCIAS COMPULSÓRIAS FEDERAIS
22,5% X (C) = FPM BRUTO FPM BRUTO X 15,0% = PARCELA PARA O FUNDEF (D) FPM BRUTO - (D) = FPM LÍQUIDO 21,5% X (C) = FPE BRUTO FPE BRUTO X 15,0% = PARCELA PARA O FUNDEF (E) FPE BRUTO - (E) = FPE LÍQUIDO 10,0% X (C, APENAS RELATIVO AO IPI) = IPI-EXPORTAÇÃO BRUTO IPI-EXPORTAÇÃO BRUTO X 15,0% = PARCELA PARA O FUNDEF (F) IPI-EXPORTAÇÃO BRUTO - (F) = IPI-EXPORTAÇÃO LÍQUIDO 3,0% X (C) = FD/NONECO , 3,0% assim compostos: 1,8% FNE; 0,6% FNO, e 0,6% FCO. Não há destaque para o FUNDEF a partir de recursos de origem do FD/NONECO.

Fonte: Demonstrativo TCU, 1998.

5 – Os déficits e o processo de endividamento dos estados brasileiros na década de noventa

As décadas de oitenta e noventa assistiram a uma modificação na formação estrutural da dívida pública no Brasil, mediante a substituição de endividamento externo por endividamento interno. O endividamento externo fora fartamente utilizado pelo governo federal (administração direta e estatais) – cujos passos foram seguidos por estados e municípios, com base na Lei nº 4.131 e na Resolução 63 – desde final da década de sessenta até início da década de oitenta.

Tal dívida financiou os pesados investimentos em infra-estrutura do período e teve seu fluxo estrangido, primeiramente, quando da crise externa do início da década de 80, iniciada a partir da política monetária contractionista do governo Reagan, nos EUA, que fez aumentar as taxas de juros internacionais e, em um segundo momento, quando da decretação da moratória brasileira durante o governo Sarney. O endividamento interno, então, tornou-se a opção disponível para que as entidades públicas buscassem os recursos financeiros necessários para a cobertura de seus déficits.

Além da modificação da fonte básica de financiamento, as duas últimas décadas assistiram a um crescente processo de endividamento do setor público, não só da União como também de estados e municípios. Enquanto em meados da década de sessenta a dívida das entidades subnacionais representava 20% de sua receita consolidada, em dezembro de 1998 esta relação já era de 231%, ou seja, a dívida, apenas da administração direta estadual, equivalia a 2,31 vezes a receita líquida real⁹ do conjunto dos estados (STN, 1999).

Por causa de sucessivos problemas de solvência, já na década de 80, o governo federal optou por honrar, e mesmo refinar, parte da dívida de estados e municípios no exterior. Os Avisos MF 09 e MF 30 autorizavam ao Tesouro Nacional, através do Banco do Brasil, honrar compromissos

externos assumidos pelos estados subnacionais, que deveriam ser posteriormente renegociados (Santos Filho, 1996). Em 1987, é editada a Lei nº 7.614, regulamentada pelo Voto CMN 340/87, que refinanciou os estados pelo prazo de quatro anos, com dezoito meses de carência para pagamento de principal e juros, com encargos de TR + 10% ao ano. O Voto CMN 548/87 do mesmo ano abriu uma linha de crédito da União para que os estados saneassem seus bancos estaduais, pelo prazo de quinze anos, com base na Over-Selic.

Em 1989, foi editada a Lei nº 7.976 que refinanciava, pelo prazo de 20 anos, com 5 de carência para pagamento de principal, com correção cambial e juros equivalentes à LIBOR mais 13/16 aa, o saldo devedor dos empréstimos-ponte concedidos ao amparo dos Avisos MF 30/83 e sucedâneos, cujos recursos se destinavam ao refinanciamento total ou parcial da dívida externa garantida pela União (STN, 1999, p. 5).

Em 1993, é editada a Lei nº 8.727, de 05 de novembro, que estabeleceu diretrizes para a consolidação e o reescalamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com órgãos ou entidades controlados direta ou indiretamente pela União.

A Lei nº 7.976 refinanciou parte da dívida externa¹⁰ de responsabilidade de estados e municípios, enquanto que a Lei nº 8.727 refinanciou parte da dívida interna junto à rede bancária federal. A dívida interna mobiliária dos estados passou, então, a ser objeto de assunção e refinanciamento por

⁹ Receita Líquida Real é dada pela receita realizada nos dozes meses anteriores ao mês de análise, excluídas as receitas originadas de operações de crédito, de alienação de ativos, de transferências voluntárias ou doações para atender a despesas de capital e, no caso dos estados, o valor referente às suas transferências constitucionais efetuadas para os municípios (ver Art. 4o, § 1o da Resolução no 69 do Senado Federal, de 14 de dezembro de 1995).

¹⁰ Ressaltem-se também os demais acordos de reestruturação da dívida externa brasileira: Bond Exchange Agreement (BEA); Brazil Investment Bond Exchange Agreement (BIB); Dívidas de Médio e Longo Prazos (DMLP), Acordo Brasil-França e Acordo do Clube de Paris, cujas obrigações perante as entidades externas foram assumidas pela União que se sub-rogou nos direitos creditórios sobre os devedores internos originais que passaram, então, a ser obrigados, perante a União, se transformando em dívida interna destas entidades frente ao Tesouro Nacional.

parte da União mediante a Lei nº 9.496 de 11 de setembro de 1997. Esta lei autorizou o refinanciamento e assunção da dívida mobiliária estadual pela União, a ser paga em até 360 prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, com juros calculados mensalmente, à taxa mínima de seis por cento ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado e correção monetária calculada e debitada mensalmente com base na variação do IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados autorizada, até 31 de março de 1998 a: I - assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994 (Art. 1º da Lei nº 9.496/97).

A autorização legal para a reestruturação da dívida mobiliária dos estados, através da assunção pela

União, conforme a Lei nº 9.496/97, fez com que o estoque da dívida mobiliária dos estados começasse a ser reduzido (com paralelo aumento do estoque da dívida da União), já a partir de dezembro de 1997 com o fechamento do acordo de reestruturação da dívida com estados que aceitaram as cláusulas contratuais. A renegociação¹¹ veio em momento propício para as administrações estaduais, pois o estoque da dívida passou a ser amortizado com juros mínimos de 6% ao ano, mais IGP-DI, (em função da parcela de amortização antecipada da dívida), enquanto no mercado a dívida seria rolada com base na Over-Selic (esta mais elevada que o IGP-DI, que é um índice de preços)¹².

O Quadro 5 demonstra o estoque da dívida dos estados em junho de 1998, enquanto o Gráfico 3 ilustra o crescimento da dívida líquida do setor público brasileiro no período de 1993 a julho de 1998, em percentual do PIB. Enquanto o estoque de dívida das estatais apresentou um caráter claramente declinante, devido ao processo de privatizações, a dívida do governo federal e dos estados e municípios apresentou-se ascendente.

Quadro 5
Dívida consolidada dos estados no Brasil, base junho de 1998

--	Fundada				Flutuante	TOTAL
	Mobiliária	União/STN	Bancária	Contratual	ARO	
R\$ Milhões	23.542	98.625	13.637	3.331	68	139.203
%	16,91%	70,85%	9,80%	2,39%	0,05%	100,00%

Fonte: Banco Central, 1998.

O Quadro 5 demonstra que o maior credor dos governos estaduais é a própria União, representada pela Secretaria do Tesouro Nacional, com um volume de 70,85% da dívida total em junho/98. Em segundo lugar vem a dívida mobiliária, com 16,91%, seguidos da dívida bancária de longo prazo, contratual e ARO (bancária de

curto prazo), com 9,80%, 2,39% e 0,05%, respectivamente, todos estes últimos em poder do mercado.

Outro fenômeno ocorrido durante as décadas de setenta e oitenta, e que acabou por gerar um maior endividamento estadual nos anos noventa, refere-se ao financiamento dos estados a partir de empréstimos

tomados diretamente aos seus bancos estaduais. Esses empréstimos eram ofertados às administrações fazendárias independentemente de qualquer disciplina de mercado.

Como resultado da reforma tributária de 1966, os estados foram autorizados a contrair empréstimos de seus bancos comerciais, dos quais são acionistas majoritários. A partir de então, os estados usaram seus bancos como uma das principais fontes de recursos, em geral tomando empréstimos que não eram pagos e, mais do que isso, recorrendo a recursos que os próprios bancos não tinham, o que obrigava o Banco Central a cobrir o déficit, jogando mais moeda no mercado, o que significava mais inflação e aumento exponencial das dívidas estaduais (Souza, 1997, p. 138).

Não obstante, como observa Lima (1997), o endividamento via bancos estaduais funcionou como uma resposta a partir de um desequilíbrio anterior, entre as receitas e os gastos públicos. Assim, os bancos estaduais, fora de qualquer disciplina de crédito, passaram muitas vezes a financiar o desequilíbrio fiscal de seus acionistas majoritários, gerando um processo cíclico de endividamento; “não são raros os casos de bancos estaduais que passaram de gestores do caixa estadual ao próprio caixa do estado, através de uma atuação compromissada não com as demandas coletivas, mas com os interesses particulares e/ou políticos dos governos estaduais” (Lima, 1997, p. 104).

O não pagamento desses créditos, em geral, implicou que os descompasso financeiros dos bancos estaduais fossem cobertos pelo Banco Central, mediante empréstimos que impactavam no nível da taxa de desconto utilizada pelo BACEN no financiamento de bancos com problemas de caixa, ou diretamente via emissão monetária, implicando inflação. Esses fatos, ocorridos em inúmeros estados, propiciaram que as administrações diretas dos estados passassem a ser devedoras das suas instituições financeiras, aumentando o passivo público pelo não pagamento

¹¹ O Art. 3o, § 5o, da Lei no 9.496/97 estabelece que os estados não poderão emitir novos títulos enquanto sua dívida financeira for superior à sua receita líquida real anual, exceto nos casos previstos pelo Art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal, ou seja, no lançamento de precatórios judiciais.

¹² O financiamento pela Lei no 9.496/97 foi realizado com base no IGP-DI mais 6,0% aa ou 7,5% aa, em função da primeira parcela de amortização efetuada pelos estados.

de seus débitos, situação que passou a ser revertida mediante o processo de ajuste e privatização do setor bancário estadual a partir de meados dos anos noventa.

Isto posto, o que se apreende é a estruturação da seguinte situação a partir de 1988: (i) incremento da descentralização fiscal; (ii) incremento do gasto social e do gasto financeiro por parte das entidades subnacionais e (iii) crescimento do endividamento público federal e subnacional.

A maior capacidade fiscal dos estados – pelo fato de a receita tributária líquida dessas entidades haver aumentado a partir de 1988, em comparação ao período anterior – foi somada a uma maior responsabilidade pelo gasto social, enquanto os estoques das suas dívidas permaneceram crescentes.

Dessa forma, apesar do crescimento da capacidade fiscal – maior base de incidência do ICMS e maior volume de transferências tributárias compulsórias do governo federal – o somatório dos resultados primários dos estados, considerando apenas a administração direta, no período 1994 a 1997, apresentou-se superavitário somente no ano de 1994, na ordem de 0,76% do PIB. Nos demais anos apuraram-se déficits crescentes, em 0,18%, 0,55% e 0,74% do PIB, em 1995, 1996 e 1997, respectivamente. Na média dos quatro anos, o resultado primário dos estados foi deficitário em 0,18% do PIB. No mesmo período, os governos estaduais pagaram de juros reais sobre o estoque de suas dívidas o equivalente a 1,64% do PIB. Em contraponto, a administração direta do governo federal obteve um resultado primário médio superavitário em 0,97% do PIB, no mesmo período, só apresentando déficit primário no ano de 1997, 0,27% do PIB. A União pagou, em média, de juros re-

ais no período, o equivalente a 1,86% do PIB.

Foi contra essa situação, com histórico e tendências de déficit dos governos estaduais, que o governo federal passou a trabalhar, objetivando o equilíbrio das contas públicas, para obter o ajuste fiscal duradouro da federação. É neste sentido que se deve compreender instrumentos legais como a Lei nº 9.496/97 que autorizou a assunção e refinanciamento da dívida mobiliária dos estados, dado que o texto da lei determina que, com a assinatura do contrato dos estados para com a União, os primeiros deverão cumprir metas pré-estabelecidas de ajustamento financeiro e de controle de gastos, inclusive relativos ao funcionalismo público estadual, fato que pode pôr em cheque a autonomia

subnacional dos entes federativos, por condicionar um determinado programa financeiro a metas estabelecidas exogenamente pelo governo federal.

Art. 2º O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada Unidade da Federação, conterà obrigatoriamente metas ou compromissos quanto a:

I - dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR;

II - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;

III - despesas com funcionalismo público;

IV - arrecadação de receitas próprias;

V - privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;

VI - despesas de investimentos em relação à RLR (Art. 2º da Lei nº 9.496/97).

Quadro 6
Resultados fiscais do governo federal e de estados e municípios, apenas administração direta. Período de 1994 a 1997, em percentual sobre o BIP

ITENS/ ANOS	1994	1995	1996	1997	MÉDIA
GOVERNO FEDERAL					
RES. NOMINAL	(10,15)	(2,38)	(2,56)	(2,64)	(4,43)
CORREÇÃO	(11,73)	(0,64)	(0,93)	(0,87)	(3,54)
RES. OPERACIONAL	1,58	(1,74)	(1,63)	(1,77)	(0,89)
JUROS	(1,68)	(2,26)	(2,00)	(1,50)	(1,86)
RES. PRIMÁRIO	3,26	0,52	0,37	(0,27)	0,97
ESTADOS E MUNICÍPIOS					
RES. NOMINAL	(12,08)	(3,57)	(2,71)	(3,04)	(5,35)
CORREÇÃO	(11,27)	(1,20)	(0,89)	(0,77)	(3,53)
RES. OPERACIONAL	(0,81)	(2,37)	(1,82)	(2,27)	(1,82)
JUROS	(1,57)	(2,19)	(1,27)	(1,53)	(1,64)
RES. PRIMÁRIO	0,76	(0,18)	(0,55)	(0,74)	(0,18)

Fonte: Programa de Estabilidade Fiscal, 1998.

Nota: () = Déficit e saldo negativo quanto às contas de juros e de correção monetária.

Não obstante, além de todo o processo de ajuste fiscal liderado pela União¹³, passam a vigorar novamente propostas de recentralização tributária por parte do governo federal, mediante a extinção do ICMS estadual e sua transformação em um tributo federal. Os argumentos do Executivo, que embasam a proposta de extinção

do ICMS, são; (i) a eliminação da discussão sobre origem e destinação das mercadorias; (ii) o fim da guerra fiscal entre os estados; (iii) a tendência a uma maior harmonização tributária com os demais países que escolheram o IVA como tributação do consumo; (iv) a simplificação do sistema pela adoção de uma alíquota única em

¹³ Ressalte-se a recém-sancionada Lei de Responsabilidade Fiscal que cria uma série de restrições ao aumento indiscriminado da despesa pública, e que é uma nova e relevante variável no federalismo fiscal brasileiro, demandando maiores estudos sobre seus possíveis e reais impactos.

toda a federação e, por fim, (v) o fato de que, em todos os países que utilizam o IVA como tributação, ele é de competência do governo federal ou central (**Apresentação do projeto de reforma tributária, 1998**).

Nos artigos referentes às transferências constitucionais compulsórias, nada é alterado, a não ser para que as disposições sejam ajustadas aos impostos extintos/criados. Por exemplo, o FPE e FPM mantêm seus respectivos percentuais, sendo que a arrecadação proveniente do IPI é modificada com a arrecadação proveniente do Imposto Seletivo, o mesmo ocorrendo com o Fundo de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também, o IPI-Exportação, fundo composto por 10% da arrecadação do IPI passa a ser composto por 10% da arrecadação do Imposto Seletivo.

O que se apreende na proposta do Executivo é uma tendência a maior centralização, por parte da União, da competência sobre a legislação tributária, dado que os estados perdem a capacidade de legislar sobre seu principal tributo, o ICMS, a ser extinto. Conforme o Art. 152, inciso III do Projeto de Emenda Constitucional do Sistema Tributário, “*compete exclusivamente à União legislar sobre o imposto e editar os atos regulamentares necessários*”.

Observam-se três conseqüências neste movimento de extinção do ICMS estadual e criação do ICMS Federal: (i) efetivamente tende a haver uma simplificação do sistema tributário em virtude da unificação das atuais vinte e sete legislações sobre ICMS (assim, o objetivo de maior harmonização tributária buscando convergência com nossos principais parceiros comerciais, leia-se os países do MERCOSUL, deve ser conquistada); (ii) a tendência é que se finalizem os conflitos entre estados e regiões denominados de “guerra fiscal”, mesmo admitindo que parte dos favores e renúncias fiscais efetuados pelos estados no passado recente deverão ser administrados nos próximos anos. (iii) o governo federal passará a ter maior controle da arrecadação tributária total

da federação, aumentando a tendência à centralização tributária. Esses fenômenos demonstram que a autonomia subnacional no sentido de geração e administração de receita fiscal será afetada, paralela a uma centralização de poder decisório (não obstante a simplificação do sistema).

6 – Considerações finais

A atual crise fiscal do Estado brasileiro se refere mais ao incremento dos gastos públicos, em função das pressões sociais geradas pela desigualdade, do que à capacidade de arrecadação da federação. Considerando que no total da arrecadação estamos por volta de 30% do PIB, sendo o país que mais arrecada na América Latina, os problemas que ainda existem se referem à incapacidade arrecadatória da grande maioria dos pequenos municípios do interior e dos estados menos desenvolvidos (fato, no entanto, balanceado pela estrutura de repartição tributária do país, que privilegia as regiões mais carentes), bem como à falta de eficiência na alocação do gasto público.

Nesse sentido, o governo federal, objetivando aumentar sua parcela na receita tributária líquida da federação, vem agindo de forma centralizante, desde meados da década de noventa, através da criação de instrumentos institucionais de centralização tributária como a CPMF e o FEF, culminando com o projeto de reforma tributária enviado ao Congresso em 1995 que, entre várias mudanças, prevê a extinção do ICMS estadual e a criação do IVA federal, a ser repartido com os estados como mais uma espécie de transferência compulsória. Idéias centralizantes não são recentes no Brasil, elas se baseiam em uma maior capacidade de coordenação macroeconômica por parte do governo federal, a partir de um sistema fiscal mais centralizado, nas palavras de Mello Jr.: “de forma global, a estabilidade macroeconômica no Brasil possui a dificuldade adicional de ser seguida em um contexto fiscal de descentralização e relações complexas intra e inter go-

vernamentais” (1997, p. 21).

Não obstante, a conseqüência básica que se pode esperar de uma recentralização fiscal se refere ao aumento da dependência fiscal e financeira dos subgovernos perante a União, consubstanciando uma perda de poder político e de autonomia.

Assim, uma situação de maior descentralização fiscal, acompanhada de um mais alto grau de autonomia tributária, como ocorrida a partir de 1988, tende a ser substituída por um sistema federativo em que a desconcentração de atribuições administrativas (e mesmo de receita fiscal) é elevada, mas onde a capacidade decisória dos governos subnacionais é minada pela centralização de poderes na União em legislar sobre o ICMS Federal, que aponta em ser o principal tributo da federação.

Como pano de fundo de toda esta situação, insere-se a alta dependência financeira das entidades subnacionais perante o governo federal – e suas instituições financeiras – dado o processo de endividamento interno que sofreu uma curva ascendente a partir do final da década de sessenta, e que veio tornar a federação brasileira desequilibrada e totalmente enviesada à política do governo central, situação em que governadores e prefeitos encontram-se no momento, dado que a maior parte da dívida de estados e municípios tem como credor o próprio governo federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Rui de B. Álvares. A federação no Brasil, impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de B. Álvares; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **A federação em perspectiva**, ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57 – 75.
- AGUIRRE, Basília Maria B.; MORAES, Marcos Ribeiro. Questão federativa no Brasil: um “estado das artes” da teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 121 - 135, 1997.
- ANDRADE FILHO, Luiz Marques de. O processo de descentralização fiscal no Brasil frente à reforma do Estado: uma análise do projeto de reforma tributária

- do governo federal, Emenda à Constituição nº 175-a. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 1, n. 2, p. 28 - 39, 1999.
- BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria L. de Medeiros. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de B. Álvares; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 129 - 159.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.
- BRASIL, Programa de estabilidade fiscal. Brasília: Ministério da Fazenda, 1998.
- BRASIL, Apresentação do projeto de reforma tributária. Brasília: Ministério da Fazenda, 1998.
- BRASIL, Projeto de Emenda Constitucional de reforma tributária n. 175-A. Brasília: Ministério da Fazenda, 1998.
- BRASIL, Lei nº 062, de 28 de dezembro de 1989.
- BRASIL, Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993.
- BRASIL, Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.
- BRASIL, Portaria MF nº 89, de 25 de abril de 1997.
- COSTA, João Bosco A. A resignificação do local, o imaginário político brasileiro pós-80. In: O NOVO Município - São Paulo em perspectiva, 10 (3). São Paulo: Fundação SEAD, 1996. p. 113 -118.
- LAGEMANN, Eugênio. O federalismo fiscal brasileiro em questão. In: AFFONSO, Rui de B. Álvares; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **A federação em perspectiva**, ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 329 - 353.
- LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do "milagre", 1967-1973. In: Abreu, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 233 - 294.
- LIMA, Adelaide Mota de. Considerações sobre os desequilíbrios dos bancos estaduais. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 4, n. 10, p. 97 - 116, 1997.
- MACHADO HORTA, Raul. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MARINHO, Josaphat. **Apreciação final da dissertação de mestrado, Descentralização fiscal no Brasil e impactos no equilíbrio orçamentário subnacional**. de Luiz Marques Andrade Filho. Salvador: UFBA, 2000.
- MÉDICI, André Cezar. Políticas sociais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de B. Álvares; SILVA, Pedro Luiz B. (org.). **A federação em perspectiva**, ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 285 - 304.
- MELLO JR., Luis R. Federalismo fiscal e estabilidade macroeconômica no Brasil: fundamentos e perspectivas. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL EM DESCENTRALIZAÇÃO, RELAÇÕES FISCAIS INTRAGOVERNAMENTAIS E GOVERNANÇA MACROECONÔMICA. Brasília: ESAF, Escola de Administração Fazendária, 1997, Mimeogr.
- MELO, Marcus André. **Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal", efeitos perversos da descentralização?** In: O Novo Município - São Paulo em perspectiva, 10 (3). São Paulo: Fundação SEAD, 1996a. p. 11-20.
- MELO, Marcus André. Governance e reforma do estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 67-81, 1996b.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 103 - 135, 1993.
- SANTOS FILHO, Milton. As relações fiscais e financeiras entre municípios, estados e a união no Brasil atual. In: SANTOS FILHO, Milton (org.). **Finanças locais e regionais**. Salvador: HUCITEC, EDUFBA, 1996. p. 15 - 30.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1996.
- SOARES, Márcia M. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 137 - 163, 1998.
- SOUZA, Celina. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 4, n. 9, p. 127 - 148, 1997.
- VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996 (Texto para discussão nº 405).
- _____. **Demonstrativo TCU**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1998.
- _____. **Boletim das Finanças Estaduais e Municipais**. Brasília: Banco Central do Brasil, Diretoria de Política Monetária, Departamento da Dívida Pública, 1998.
- _____. **Boletim FUNDEF**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 1998.
- _____. **Endividamento dos estados e municípios brasileiros**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 1999, Mimeogr.

CEDRE — CENTRO DE ESTUDOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

- NÚCLEO DE ESTUDOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL
- NÚCLEO DE ESTUDOS DO TURISMO
- NÚCLEO DE ESTUDOS AMBIENTAIS

UNIFACS – Departamento de Ciências Sociais Aplicadas 2

Prédio de aulas 8 – Campus Iguatemi

Alameda das Espatódias, 915 - Caminho das Árvores – Salvador – Bahia

CEP 41.820-460 – Tel.: (71) 340-3657 / 3628 – E-mail: cedre@unifacs.br