

BRASIL: DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E AVANÇOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS

José Roberto R. Afonso *

Um breve balanço da história recente

O processo de descentralização fiscal desencadeado no Brasil desde o início dos anos 80 apresenta marcantes peculiaridades (quase excentricidades, dependendo da base analítica na qual se apóie o analista).¹

Já na partida, a descentralização foi imposta por circunstâncias políticas e não nasceu de uma estratégia macroeconômica deliberada, como mais um instrumento de uma política fiscal claramente definida e implementada sob comando das autoridades econômicas nacionais. A descentralização, fiscal, financeira e administrativa, foi idealizada e implementada por uma motivação eminentemente política, simples e forte: seria o braço financeiro da redemocratização do País, partindo da idéia (simplista) de que a melhor maneira de afastar definitivamente o espectro da ditadura militar do horizonte político nacional seria esvaziar financeiramente o governo central. Assim, não

* Economista do BNDES cedido à Câmara dos Deputados. E-mail: ze.afonso@terra.com.br
As opiniões aqui expressas são exclusivas do autor e não representam as instituições a que está vinculado. Agradeço o apoio imprescindível da pesquisadora Erika Amorim, consultora da CEPAL e IPEA. Esta é uma versão preliminar – favor não citar; se interessar, pedir ao autor a versão final.

¹ Para maiores detalhes sobre o tema, ver Rezende & Afonso (2002); Afonso & Mello (2000); Serra & Afonso (1999); Souza (1999 e 1998); Abrucio *et alii* (1998); Afonso (1995); e Afonso (1994). Outros trabalhos, disponíveis para *download*, também podem ser encontrados no site do “Banco Federativo” (<http://www.federativo.bndes.gov.br/>).

houve um mínimo planejamento nacional, nem mesmo negociações ordenadas entre as diferentes unidades federadas – salvo uma aliança entre governadores e prefeitos para extrair o máximo de recursos tributários das mãos do governo federal com a Constituição promulgada em 1988, sem que fosse feito, pelo lado dos gastos públicos, um movimento no mesmo sentido de transferências de encargos e responsabilidades.

As autoridades fiscais nacionais inicialmente se opuseram o quanto conseguiram – muito pouco quando se contrapunham um Presidente da República, militar ou eleito indiretamente – na Constituinte, mais preocupado em aumentar em um ano seu mandato – diante de dois mandatos de Governadores eleitos diretamente com vocação fortemente oposicionista. Depois, todo o governo federal resistiu por muitos anos (afinal, repassar recursos é perder poder político) a implementar uma “operação desmanche” de modo a coordenar e ordenar uma descentralização do gasto e uma revisão do padrão de financiamento das principais unidades federadas – antes baseada em grande dependência de transferências federadas negociadas e, especialmente, de um descontrolado endividamento público, inclusive mobiliário e externo – que eram as válvulas de escape abertas pelo governo militar para atenuar à centralização da arrecadação tributária e da formulação de políticas públicas.

Por outro lado, os governos subnacionais, especialmente os das maiores unidades, numa (vã) tentativa de maximizar resultados, continuavam buscando aquelas transferências e, o pior, se endividando como se nada tivesse mudado com a reforma tributária que aumentava a cada ano a fatia deles no “bolo” tributário nacional – que também crescia expressivamente após a reforma (especialmente, com o avanço do imposto estadual sobre mercadorias e serviços – ICMS). Era inevitável o estrangulamento daquele padrão fiscal-financeiro, até porque a estabilização de preços finalmente lograda com o Plano Real teve como diferencial em relação aos outros planos uma grande atenção à austeridade fiscal, já na fase preparatória para criação da nova moeda (da URV), e do lado externo o mercado bancário se fechava para créditos a governo e de prazo mais longo. Aliás, é outro traço brasileiro

peculiar: descentralizou primeiro e estabilizou depois - ² para não citar quem num passado não muito distante duvidava que o Brasil conseguiria controlar a inflação sem mudar sua federação que seria marcada por uma demasiada autonomia subnacional.

Evolução da Carga Tributária, Participação dos Governos Subnacionais na Receita Tributária Disponível e Inflação Anual 1/

	Carga Tributária Total (% PIB)	Participação dos Estados + Municípios na Receita Tributária Disponível (%)	Inflação Anual (IGP-DI) (%)
1960	17,4	40,5	30,5
1965	19,0	45,2	34,2
1970	26,0	39,2	19,3
1971	25,3	37,2	19,5
1972	26,0	36,2	15,7
1973	25,0	35,5	15,5
1974	25,1	33,6	34,6
1975	25,2	32,0	29,4
1976	25,1	31,9	46,3
1977	25,6	30,9	38,8
1978	25,7	31,9	40,8
1979	24,7	32,0	77,3
1980	24,5	31,8	110,2
1981	25,3	31,6	95,2
1982	26,3	31,0	99,7
1983	27,0	30,2	211,0
1984	24,3	34,2	223,8
1985	24,1	37,3	235,1
1986	26,2	39,1	65,0
1987	23,8	35,9	415,8
1988	22,4	39,9	1.037,6
1989	24,1	38,9	1.782,9
1990	28,8	41,1	1.476,7
1991	25,2	45,3	480,2
1992	25,0	43,0	1.157,8
1993	25,8	42,2	2.708,2
1994	29,8	40,7	1.093,9
1995	29,4	43,8	14,8
1996	29,1	44,0	9,3
1997	29,6	43,8	7,5
1998	29,6	43,8	1,7
1999	31,7	43,0	20,0
2000	32,7	43,3	9,8
2001	33,6	42,7	10,4
2002	34,9	42,4	26,4

² Para maiores detalhes, ver Afonso (1996).

Fonte: AFE/BNDES (Receita Tributária) e FGV (IGP-DI).

1/ A receita tributária subnacional inclui: a arrecadação de tributos de competência própria dos estados e municípios – ICMS, IPVA, ITBI, ISS, IPTU e ITCMD –, taxas e contribuições, e as transferências constitucionais – FPE, FPEX, FPM, Seguro-Receita ICMS (a partir de 1996), Fundef (a partir de 1998), ITR, IOF Ouro, Salário Educação e Imposto de Renda retido na Fonte pelos governos subnacionais.

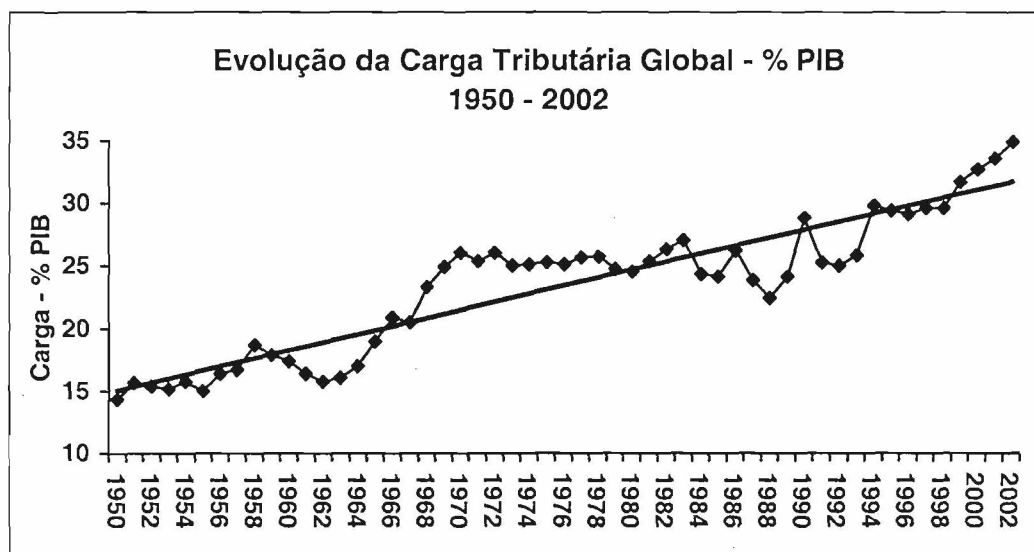
O realismo fiscal acabou se impondo progressivamente a medida em que avançavam os anos 90. A cada orçamento anual, a cada contingenciamento imposto pelas sucessivas cortes de gastos, uma “operação desmonte” (pela falta de plano e visibilidade) resultou na redução e até mesmo extinção de programas federais (às vezes, com fechamento de órgãos e ou falência de sistemas) que financiavam investimentos e, depois, até mesmo o custeio, tanto de ações e serviços tipicamente locais – como saneamento, habitação e desenvolvimento urbano –, quanto de projetos de infra-estrutura econômica – como transportes e energia elétrica –, que perderam antigas vinculações de recursos. O mesmo processo ocorria pelo lado da dívida pública, à medida que não se conseguiam honrar os vencimentos anteriores, foi sendo fechado completamente o acesso ao crédito, externo bancário, aos bancos federais, ao mercado local de títulos, e por último ao próprio Tesouro Nacional, que após sucessivas rodadas de renegociação acabou “federalizando” cerca de 90% da dívida pública subnacional que a se aproximar de 20% do PIB.³

Atingiu tal proporção o descontrole fiscal que o Congresso Nacional acabou aprovando por quorum qualificado, sem qualquer oposição da maioria dos governadores e prefeitos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo um grau de austeridade e transparência sem paralelos em poucos outros países, nem mesmo os mais ricos. A implementação da lei vem sendo bem sucedida, com geração de crescentes superávits primários, inclusive pelos governos subnacionais e mesmo em anos de campanhas eleitorais, vindo a imensa maioria dos governos que rolaram suas dívidas com o Tesouro Nacional cumprindo as metas dos programas de ajuste fiscais. Mesmo assim, a oferta de crédito privado, interno e externo, para os governos subnacionais segue

³ Para maiores detalhes sobre o processo de endividamento estadual e renegociação com o governo federal, ver Mora (2002) e Lopreato (2000).

completamente nula. Ao que tudo indica, tende a se cristalizar um novo cenário financeiro para estados e municípios em que precisarão, cada vez mais, se financiar com suas próprias fontes e, agora, passar a investir pesadamente na melhoria da eficiência do gasto público.

É preciso reconhecer que *um aumento impressionante da carga tributária nacional explica muito do sucesso da recente estabilização fiscal e econômica e também da consolidação da própria descentralização* – afinal, estados e municípios passam a deter uma fatia maior da arrecadação que foi cada vez maior. Entre 1988, o último ano de vigência do sistema tributário anterior, e 2002, a carga global saltou da casa de 22% para 35% do PIB, com um avanço de treze pontos percentuais sobre o produto interno bruto, numa magnitude e velocidade da qual não se tem notícia em tempos de paz, levando a carga brasileira aos padrões médios europeus, muito acima da norte-americana e mais longe ainda da arrecadação das economias emergentes congêneres.



Fonte: AFE/BNDES.

Não bastasse o crescimento e o nível da tributação, tem outro diferencial ainda mais marcante - e aí indubitavelmente negativo – no caso brasileiro: o crescente peso na receita nacional de tributos cumulativos, tendo a política federal optado por contribuições sobre o faturamento, o lucro e até mesmo a movimentação financeira, a medida em que abandonava um “excise tax” sobre

produtos industrializados e mesmo o imposto de renda deixava de lado, justificado por repartir mais da metade de suas receitas para os fundos de participação.⁴

A resultante dessas peculiaridades tributárias é que a reforma do sistema tributário, há muito e por muitos desejada, um consenso absoluto na agenda nacional, em nada avança pela óbvia dificuldade (para não se falar em impossibilidade) em se encontrar uma solução (mágica) que *muito se mude para tudo ficar como está*. Pois, o governo federal não quer correr o risco de perder qualquer receita que afete o cumprimento das metas fiscais (inclusive as acordadas com o FMI) e, por extensão, da estabilidade econômica; já os governos estaduais e municipais não aceitam perder um real de seus orçamentos, a pretexto de preservar autonomia e a descentralização; e, por fim, os contribuintes que contribuem querem pagar menos impostos, os exportadores e os investidores reclamam as justas desonerações, e o empresariado quer trocar tributos em cascata pela base do valor adicionado, mas quando se tenta avançar nessa direção surgem resistências ferozes de quem abastece o consumo interno, especialmente os prestadores de serviços.⁵ Enfim, quanto mais se arrecada, quanto mais se clama pela reforma, quanto mais longe dela se fica.

Ano novo, governos novos, crise federativa velha ?

Um novo mandato presidencial e de governadores teve início com o ano de 2003. Se tradicionalmente a troca de governos no Brasil ressuscitava para a

⁴ Para uma análise mais detalhada sobre a magnitude e impacto da cobrança de tributos cumulativos, ver Varsano *et alii* (2001); Araujo (2001), Pereira & Ikeda (2001); e Afonso *et alii* (2000).

⁵ Um bom exemplo disso é o debate que vem sendo travado em torno da Medida Provisória (MP) nº 66, lançada pelo governo federal em 29/08/2002, cujo principal objetivo é promover a cobrança não-cumulativa do PIS/Pasep. Para conhecimento do conteúdo da Medida Provisória e do debate em torno da mesma, consultar a Biblioteca Virtual da Reforma Tributária no *no site* do “Banco Federativo” (<http://www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/reftrib.htm>). Nessa biblioteca, também podem ser encontrados outros trabalhos que exemplificam as dificuldades encontradas para a realização da Reforma Tributária no país.

agenda da mídia nacional eventuais crises fiscal e federativa, a tendência pode ser potencializada desta vez porque, se a oposição (Lula) ao governo federal anterior (Fernando Henrique) venceu com larga maioria a eleição para Presidente da República, perdeu a eleição da grande maioria dos Governadores, inclusive dos estados mais ricos (como São Paulo e Minas) e naquele que antes comandava (Rio Grande do Sul).

Desde a redemocratização, o Brasil ainda não tinha se deparado com um cenário institucional em que diferentes e grandes forças políticas, comandarão diferentes governos (geralmente sem maiorias parlamentares folgadas), resultando inevitavelmente em uma convivência democrática na qual aumentará o foco de atenção (e tensão) em torno das questões federativas. Com dirigentes de vertentes ideológicas e políticas tão díspares, devem mudar as relações intergovernamentais, ao menos no campo político, de modo a se combinar cooperação e competição em doses variadas, pois as responsabilidades serão inegavelmente compartilhadas dentro da Federação – ainda mais no caso dos principais problemas apontados pelas pesquisas nacionais de opinião: emprego (disparado em primeiro lugar), segurança, saúde e educação.

A situação financeira dos Estados entrou na pauta nacional já nos primeiros dias. Cabem dois alertas. Primeiro, é evidente o contraste com a transição no âmbito federal, que se deu em ambiente da maior calma política e econômica que seria possível, a despeito da vitória do opositor Lula. Segundo, que a crise, se há mesmo, é localizada em poucos Estados.

Alguns governos estaduais começaram atrasando salários e chegaram a suspensão de pagamentos a fornecedores e também das dívidas refinanciadas junto ao Tesouro Nacional – este passou a usar sua prerrogativa contratual e legal de reter as receitas dos governos inadimplentes junto à rede bancária (tendo o Rio de Janeiro conseguido sustar uma dessas operações na Suprema Corte).

Mais uma vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal voltou ao centro do debate, agora com os holofotes postos sob um de seus pilares fundamentais: *a vedação para que o governo federal conceda novos créditos aos estados e municípios e também renegocie as dívidas deles que ele já refinanciou no passado*. Mais uma vez, o governo federal, ainda que sob novo comando, continua irredutível na manutenção da lei e dos termos originais dos contratos de rolagem da dívida.

À parte, cabe louvar ainda mais a posição do Governo Lula na defesa da responsabilidade fiscal pela grande mudança que este fato enseja. O Partido dos Trabalhadores votou integralmente contra a lei quando apreciada pelo Congresso Nacional (perdendo por larga margem – 386 a 60 deputados, e 86 a 10 senadores) e depois ainda recorreu à Suprema Corte alegando a inconstitucionalidade da íntegra da lei ou mais de 30 dispositivos, e mais uma vez perderam (na votação preliminar). Além disso, a base aliada do Governo Lula governava ou ainda governa os Estados que apresentam maiores dificuldades financeiras para cumprir a lei e os contratos de rolagem da dívida, incluindo os governos do Rio de Janeiro (que pleiteou sua suspensão no STF) e do Mato Grosso do Sul (hoje, o principal Governador do PT e que defende abertamente a mudança da lei).

Além dessa irrepreensível adesão do Governo Lula aos ditames da austeridade e responsabilidade fiscal, é importante destacar que, a julgar pelos indicadores e notícias já divulgadas, os problemas são bem localizados, em cerca de meia dúzia de Estados, e mesmo neste bloco nem sempre se pode falar em crise fiscal aberta dado o crescimento recente da arrecadação (no caso do Rio de Janeiro, por exemplo, largamente beneficiado pelos royalties da extração de petróleo, devido ao vertiginoso aumento da produção nacional, ainda mais com preços internos vinculados ao dólar). A melhor prova de que não existe uma crise fiscal sistêmica, nem no setor público nacional, nem mesmo entre o conjunto de estados brasileiros, é o fiel e consecutivo cumprimento das metas de superávit primário acordadas com o FMI, inclusive com melhoria crescente dos resultados estaduais.

Resultado Primário do Setor Público - % PIB

	Setor Público Consolidado	Governo Federal e Banco Central	Governos Estaduais e Municipais			Empresas Estatais
			Total	Estados	Municípios	
1991	-2,86	-0,84	-1,33	-	-	-0,69
1992	-2,25	-1,27	-0,34	-	-	-0,63
1993	-2,60	-1,41	-0,54	-	-	-0,65
1994	-5,04	-3,04	-0,82	-	-	-1,18
1995	-0,36	-0,58	0,17	-	-	0,05
1996	0,09	-0,38	0,55	-	-	-0,08
1997	0,91	0,26	0,72	-	-	-0,07
1998	-0,01	-0,55	0,19	0,41	-0,22	0,35
1999	-3,28	-2,40	-0,23	-0,16	-0,07	-0,65
2000	-3,55	-1,92	-0,57	-0,43	-0,14	-1,06
2001	-3,75	-1,91	-0,90	-0,62	-0,28	-0,94
até nov.2002	-4,82	-3,09	-1,03	-0,86	-0,17	-0,70

Fonte: Bacen

(-) superávit; (+) déficit

Se os problemas fiscais atuais estão bem localizados, em um número cada vez menor de estados, é inegável reconhecer que, numa visão comparativamente entre as três esferas de governo, a estadual apresenta uma estrutura mais frágil que a federal, e ambos estão longe da ótima saúde econômica e fiscal da esfera municipal – por certo, o pólo dinâmico e outro diferencial do federalismo brasileiro da virada do século (a ponto de alguns estrangeiros indagarem se esta está virando uma federação de municípios).⁶

É curioso como o grande poder político dos governadores na Federação brasileira não tem contrapartida em termos fiscais e financeiros. As alianças e políticas dos governadores, desde a criação da república ao final do século XVIII, sempre tiveram grande peso nas discussões nacionais de políticas, especialmente em torno das questões federativas e fiscais, inclusive historicamente protagonizando os maiores conflitos políticos e fiscais, de modo que dominaram as discussões e decisões da reforma tributária durante a Assembléia Constituinte de 1987/88.

Se lutaram por uma reforma descentralizadora e efetivamente ganharam muita autonomia para cobrar seus impostos, os governadores se valendo da

⁶ Ver Afonso & Mello (2000).

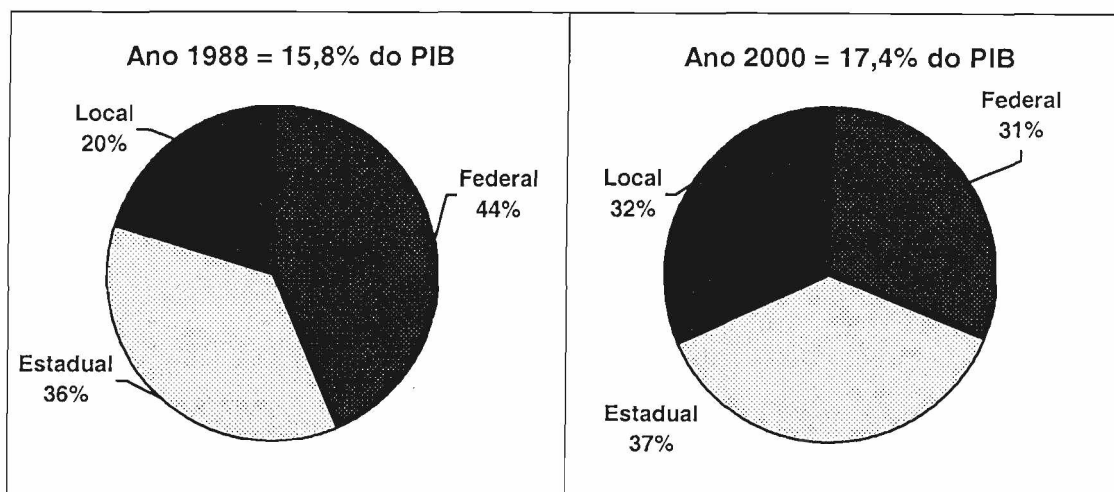
liberdade de ação tributária do modo mais extremado possível – moveram uma generalizada e autofágica guerra fiscal.⁷ Pior que isso, enquanto exageravam no conflito em torno da divisão horizontal da receita tributária, os governos estaduais não se posicionaram sobre as mudanças intensas e recentes na distribuição vertical das receitas tributárias entre as três esferas de governo, que favoreceram largamente a esfera municipal. A começar pela última reforma tributária em que os Estados perderam efetivamente receitas tributárias para os Municípios, por conta do aumento da cota do ICMS que compensaria a extinção do imposto local sobre serviços em geral, que acabou mantido na mesma competência (o que também representa uma perda de potencial oportunidades tributários para os Estados por constituírem os serviços o setor que mais cresce na economia brasileira e moderna). Mais recentemente, os governos municipais se tornaram os grandes beneficiários do aumento das “block grants” vinculadas ao gasto social – começando pela nova forma de vinculação ao ensino fundamental (o chamado FUNDEF, que acabou redistribuindo recursos tributários do conjunto de estados em favor do conjunto de municípios) e chegando a intensa municipalização das aplicações federais no sistema único de saúde – SUS, o que, aliado a outras políticas sociais recentes (especialmente, no campo da chamada rede de proteção social), resultou na transferência para as mãos dos Prefeitos do comando da execução de parcelas crescentes do gasto social brasileiro. Nas responsabilidades diretas, as Prefeituras são quase os únicos agentes estatais a intervirem em habitação, urbanismo e saneamento. E mesmo em segurança pública, antes competência exclusiva estadual, vem assistindo uma crescente presença local com a criação e expansão das guardas municipais.

⁷ Conforme apontam Serra & Afonso (1999, p. 22): “A política do atual governo federal em relação à questão federativa tem, de fato, procurado enfrentar os problemas mais candentes (...). A área onde os avanços têm sido mais difíceis é a da chamada guerra fiscal, cujas implicações vão além da dimensão fiscal, pois tem muito a ver com os rumos das políticas industriais e de comércio exterior. Estas, por sua vez, são indispensáveis à firme retomada do crescimento econômico. Note-se, a propósito, que a abertura econômica e financeira da economia brasileira nos anos noventa, depois de pelo menos seis décadas de crescimento econômico introvertido (protecionismo e forte intervenção estatal), tem sido, de fato, um fator de complicação das relações federativas. Numa economia mais aberta, é menor a solidariedade e são maiores as diferenças de interesses e visões entre as regiões mais e as menos desenvolvidas em termos de política comercial e industrial”.

Não muito diferente da situação do governo central, a grande maioria dos estados brasileiros tem seus orçamentos (após as transferências obrigatórias para os municípios) expressivamente comprometidos com as despesas de pessoal (menos por um crescimento na contratação de servidores ou aumento de seus salários, e muito mais pelo explosivo incremento dos gastos com inativos e pensionistas) e do serviço da dívida. Com poupança própria reduzida (até inexistente para alguns estados) e sem acesso ao crédito (limitado a aportes esporádicos das instituições multilaterais), a maioria dos Estados dispõe de poucos recursos livres para coordenar, articular ou mesmo impor políticas e práticas aos municípios de sua jurisdição. Se isto não traz tantos prejuízos para ações tipicamente locais (como ensino fundamental ou desenvolvimento urbano), por outro, está criando sérias dificuldades para ações e serviços que exigem um enfoque regional, como os problemas das regiões metropolitanas e as ações eminentemente intermunicipal, daí a pré-falência do sistema de saneamento básico, em que nem as atuais empresas estaduais tem capacidade de retomar investimentos, nem se desata os nós institucionais que impede a desestatização do setor (as concessões são municipais, mas a maioria das atuais prestadoras de serviços são estaduais).

O comportamento diferenciado das finanças federativas, com melhor posicionamento dos governos municipais vis-à-vis o federal e os estaduais, também reflete a falta de interesse ou a incapacidade dos últimos de implementarem políticas de transferência de gastos que fossem concomitantes e seguissem o mesmo ritmo da “municipalização” da receita. Por vezes, falta discernimento das tendências das finanças federativas – alguns mitos ainda povoam os debates fiscais no País (como o de que as instâncias inferiores e de menor tamanho são as mais necessitadas, nunca se analisando a disponibilidade de recursos *per capita*). Mas também falta vontade política para transferir encargos quando isto significa transferir o poder de contratar pessoal, de executar obras, de comprar serviços e materiais e de escolher ou atender diretamente o público beneficiado pelo serviço ou ação estatal. Mas, no limite, como o gasto sempre corre atrás do recurso (a menos que haja como sustentar um déficit continuado), os governos subnacionais, e em especial os municípios, também acabaram aumentando sua participação no gasto público.

Itens Selecionados da Despesa Não-Financeira do Setor Público 1/



Fonte: IBGE – Contas Nacionais (vários números)

1/ Inclui compras diretas de bens e serviços para custeio (consumo intermediário), pessoal ativo e formação bruta de capital fixo. Em 2000, foi descontada da remuneração dos empregados o que o IBGE denomina "contribuições sociais imputadas", que são relativas ao custeio da previdência dos servidores públicos.

Em termos de divisão de responsabilidade e prestação de serviços, o processo de descentralização e, em particular, de municipalização, segue um padrão desordenado, pois não se repete a pré-definida e rígida divisão das competências e receitas tributárias. As profundas disparidades regionais, seja do ponto-de-vista econômico e de padrão de financiamento público, seja em termos de capacidade administrativa e disponibilidade de recursos humanos, tornam extremamente difícil articular e padronizar a atuação de cada uma das três instâncias de governo nas diferentes regiões e localidades do país. Se a Constituição da República discrimina uma série de competências exclusivas, comuns e concorrente entre as três esferas de governo, seguindo um princípio de cooperativismo, na prática é outra a situação.

É interessante mencionar, de uma perspectiva de busca de fortalecimento político e financeiro, que até aqui tem sido mínima a capacidade dos governos estaduais e/ou municipais, negociarem entre si soluções para seus problemas comuns, e até mesmo para se organizarem visando pressionar as instâncias superiores de governo. Não existem canais formais bem sucedidos para tal articulação institucional em escala nacional. O único caso mais bem situado, o colegiado de secretários estaduais de fazenda para acordarem sobre o ICMS –

o CONFAZ, está falido em relação a sua missão precípua de harmonizar as políticas tributárias dos estados uma vez que parcela crescente de seus integrantes desrespeita ou ignora suas próprias decisões ou atribuições – afinal, na essência, a guerra fiscal em torno do ICMS constitui na tomada de decisões estaduais a revelia da lei e das atribuições daquele colegiado nacional. Mesmo a organização voluntária de associações ou reuniões não resultaram em ações permanentes e de grande peso político nacional devido as profundas divergências entre governadores e prefeitos - movidas muito mais pelos interesses regionais conflitantes, e menos pelas posições ideológico-partidárias.

Mesmo sem muita ordem, a federação se equilibra e avança

Em que pese a falta de um plano nacional de descentralização, a divisão de responsabilidades entre os governos acabou se ajustando e as políticas públicas descentralizadas lograram avanços, notáveis nas áreas sociais.

Mesmo sendo absolutamente desordenado o processo de descentralização de encargos, acabou encontrando, de alguma forma, um equilíbrio que permite ao Poder Público prestar razoavelmente a maioria dos serviços sociais básicos. Se o governo federal ficou à frente das ações de caráter mais geral de proteção social, como é o caso da previdência social, do seguro-desemprego e da assistência social, por outro lado, os governos municipais assumiram cada vez mais e com razoável autonomia de atuação às ações de ensino fundamental, atenção básica à saúde e desenvolvimento urbano.

De uma ou outra forma, o federalismo brasileiro encontra um ponto de equilíbrio, quase de mercado – no sentido de que não há um planejamento e nem uma intervenção mais ordenada, nem imposta pelo governo central, nem negociada entre governos em fóruns especializados. O equilíbrio resulta de uma teia de arranjos complexos e formas peculiares de relações

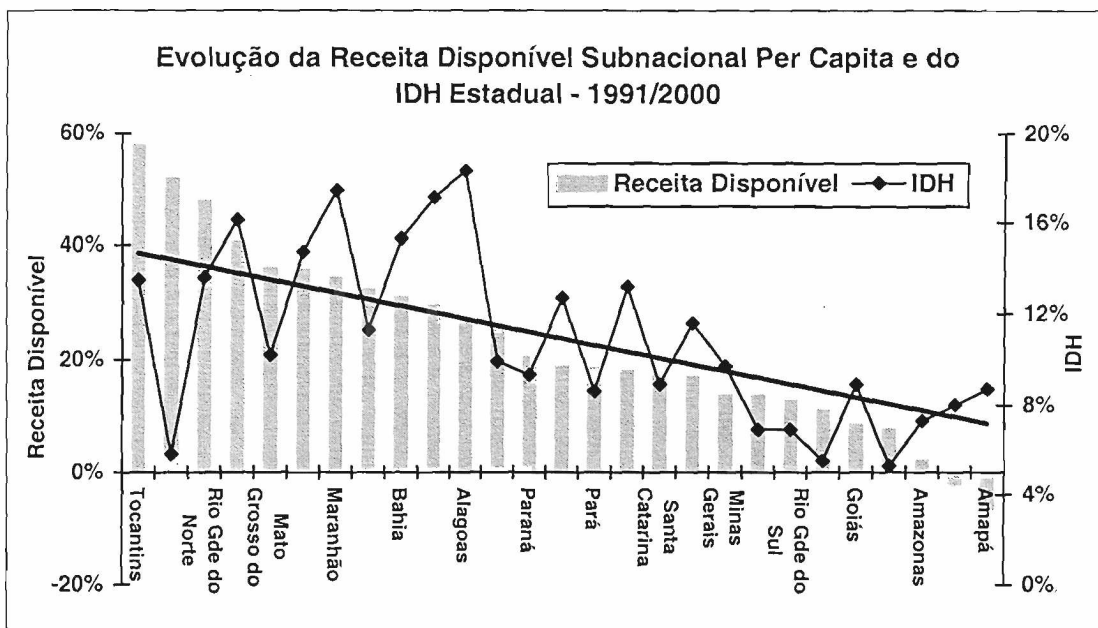
intergovernamentais, onde cada vez mais o federalismo brasileiro se aproxima de um padrão que muitos autores chamam de “*marmore cake*”.⁸

O país ainda carece de análises mais acuradas sobre uma possível relação positiva entre descentralização fiscal e melhoria dos indicadores sociais. Porém, é possível fazer algumas reflexões, atentando para seu caráter preliminar. Num caráter mais geral, é bom lembrar que, a medida em que se implantou a reforma tributária e cresceu a importância de estados e municípios na execução dos gastos sociais e nos investimentos públicos nacionais, em escala nacional, o País logrou avanços tão significativos nos principais indicadores sociais que acabou agraciado com o primeiro prêmio concedido pela ONU para governos que melhoraram seus índices de desenvolvimento humano.⁹

Para reproduzir a análise em escala regional, sugeríamos uma correlação simplória confrontando em cada unidade federada, de um lado, a evolução da receita tributária disponível dos governos subnacionais (só principais receitas) e, de outro, a variação do índice de desenvolvimento humano (IDH), entre 1991 e 2000 (recém divulgado pelo PNUD). Regra geral, observa-se que os estados que obtiveram maior crescimento relativo no IDH foram os de maior aumento da receita tributária per capita na década de noventa – aliás, estes eram os estados menos desenvolvidos, ou seja, os mais beneficiados pela reforma tributária foram os que melhoraram mais seus indicadores sociais, embora os atuais patamares ainda continuam representando um quadro de marcante pobreza.

⁸ Ver Shah & Prud'homme (2002).

⁹ Em 15/10/2002, o então presidente Fernando Henrique Cardoso foi escolhido pela ONU como vencedor do Prêmio Mahbub ul Haq pela Excepcional Contribuição ao Desenvolvimento Humano. Segundo nota oficial da ONU, Fernando Henrique foi indicado “por suas conquistas na realização de melhorias concretas em matéria de emprego, combate à pobreza, melhorias na saúde e educação, bem como por seu compromisso com os direitos humanos e o estado democrático e de direito”.



Fonte: AFE/BNDES – Termômetros Fiscais (Receita Disponível) e PNUD/IPEA (IDH).

Evolução da Receita Disponível Subnacional Per Capita e do IDH Estadual - 1991/2000 1/

	2000		1991 - 2000	
	Receita disponível per capita 2/ R\$ por Hab.	IDH	Varição real da receita disponível per capita	Crescimento do IDH
BRASIL	1.031	0,764	16,8%	7,8%
Tocantins	1.402	0,721	58,2%	13,5%
Distrito Federal	1.162	0,844	52,1%	5,8%
Rio Gde do Norte	927	0,702	48,0%	13,6%
Paraíba	806	0,678	40,7%	16,1%
Mato Grosso do Sul	1.240	0,767	36,3%	10,2%
Piauí	742	0,673	35,8%	14,7%
Maranhão	646	0,647	34,5%	17,4%
Rondônia	1.111	0,729	32,5%	11,3%
Bahia	760	0,693	31,1%	15,3%
Ceará	739	0,699	29,7%	17,1%
Alagoas	783	0,633	26,8%	18,3%
Espírito Santo	1.288	0,767	25,9%	9,9%
Paraná	999	0,786	20,6%	9,3%
Pernambuco	730	0,692	18,8%	12,7%
Pará	688	0,720	18,7%	8,6%
Sergipe	1.056	0,687	18,2%	13,2%
Santa Catarina	1.065	0,806	17,2%	8,9%
Acre	1.766	0,692	17,0%	11,6%
Minas Gerais	915	0,766	13,9%	9,7%
Rio de Janeiro	959	0,802	13,8%	6,9%
Rio Gde do Sul	1.128	0,809	13,0%	6,9%
Roraima	2.365	0,749	11,3%	5,5%
Goias	944	0,770	8,6%	8,9%

São Paulo	1.410	0,814	7,7%	5,3%
Amazonas	1.059	0,717	2,3%	7,3%
Mato Grosso do Sul	1.066	0,769	-2,5%	8,0%
Amapá	1.990	0,751	-6,9%	8,7%

Fonte: AFE/BNDES – Termômetros Fiscais (Receita Disponível) e PNUD/IPEA (IDH).
 1/ Receita disponível subnacional inclui os principais tributos de competência estadual (ICMS e IPVA), e as principais transferências constitucionais (FPE, FPEX, FPM, Seguro-Receita ICMS e Fundef). Não computa a arrecadação própria municipal.

Face a ampla autonomia política e financeira assegurada pela Constituição Federal, só ao longo dos dois governos de Fernando Henrique a União conseguiu assumir um papel de coordenação nacional de políticas públicas e, mesmo assim, às custas de aportar recursos adicionais para induzir a transferência ou a assunção de novos encargos pelos governos subnacionais, por vezes, foi necessário lançar mão de mudanças constitucionais para vincular recursos e impor a descentralização e exigir contrapartida financeira dos governos subnacionais. Dessa forma, foram obtidos avanços significativos nas áreas de ensino básico, prestação de serviços de saúde e mesmo da assistência social - com programas da Comunidade Solidária e o último Programa Alvorada, focado no combate à pobreza nas regiões mais pobres do País. Por outro lado, foram menores os avanços nacionais onde o governo federal não teve uma política mais clara, especialmente de mobilização de aportes financeiros – caso típico de saneamento e habitação popular -; aqui, ficou-se na pendência das ações isoladas e das disponibilidades financeiras dos governos subnacionais.

Os padrões profundamente diferenciados de organização e realização do gasto público bem retratam os profundos contrastes do Brasil. Se não conseguiu resolver os problemas mais básicos de parcela expressiva da população, que vive abaixo da linha mínima de miséria, ainda com taxas elevadas de analfabetismo e mortalidade infantil, por outro, muitos governos e em muitas ações e serviços públicos lançam mão dos recursos mais modernos disponíveis.

Na mesma linha pode ser mencionado o impressionante avanço do *e-government* entre todas as esferas de governo. É crescente o uso da internet por muitos governos brasileiros, não apenas para divulgar contas e

informações, como para prestação efetiva de serviços. Basta citar que o processo de entrega de declarações do imposto de renda, de empresas e indivíduos, é reconhecido internacionalmente como mais avançado do que o adotado por muitos países ricos. Muitos estados também estão processando através da internet a maior parte das transações com seus contribuintes de ICMS, inclusive mantendo uma ligação exclusiva e on line com os maiores contribuintes, e agora já começam não apenas a cadastrar fornecedores e dar transparência aos seus atos, como a utilizar a internet para concretizar a compra eletrônica de bens e serviços, através de leilões eletrônicos.

Atentar para nova retórica com atalho para velhas práticas centralizadoras

Em termos de perspectivas mais imediatas das relações intergovernamentais, sugere-se uma atenção redobrada para as práticas e políticas mais recentes nas áreas sociais, especialmente no campo da previdência rural, da assistência social e no apoio aos trabalhadores, aos estudantes e às famílias mais carentes em geral.¹⁰ Os governos subnacionais, especialmente os municipais, passaram a exercer um papel crescente na execução das ações, seja aplicando recursos repassados pelo governo federal, seja identificando, acompanhando e avaliando os beneficiários que recebem renda diretamente dos órgãos federais.

OS 12 PROGRAMAS DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

Em 2002, o governo federal concedeu mais de 37,6 milhões de benefícios, regularmente, com gastos estimados em mais de R\$ 30 bilhões

Nome	Público-alvo	Benefício	Beneficiários

¹⁰ Tais políticas integram a chamada Rede de Proteção Social. Conforme demonstra a tabela a seguir, tratam-se de 12 programas para os quais havia, em 2002, recursos estimados em mais de R\$ 30 bilhões. Para se ter uma idéia da importância da Rede de Proteção Social, basta ver que os recursos previstos para os programas representam quase 50% a mais do que tudo o governo federal arrecada com o Imposto de Renda de Pessoas Físicas (aproximadamente R\$ 20,2 bilhões).

Bolsa Alimentação	Crianças até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até 6 meses, em famílias com até 1/2 SM per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	1,3 milhõe
Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Crianças de 7 a 14 anos com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até 1/2 SM per capita	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana	810 mil
Bolsa Escola	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até 1/2 SM per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	8,6 milhões
Auxílio Gás	Famílias de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis	1 SM	8,1 milhões
Brasil Jovem (Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)	Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar per capita seja de até 1/2 SM	R\$ 65 por mês	105 mil
Abono Salarial PIS/PASEP	Trabalhador que receber em média até 2 SM mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/PASEP há pelo menos 5 anos, e trabalhado no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias)	1 SM	4,4 milhões
Bolsa Qualificação	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador	Calculado com base nos 3 últimos salários	10,4 mil
Seguro Desemprego	Trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca	1 SM p/ trabalhador doméstico e p/ pescador artesanal. De 1 SM a R\$ 336,78, p/ outros trabalhadores.	4,7 milhões
Seguro Safra	Família em situação de risco na área da seca	R\$ 100 / parcela (máximo de 6 parcelas)	938 mil
Aposentadoria e pensões rurais	Trabalhadores rurais	1 SM	6,4 milhões
Prestação Continuada (BPC/LOAS)	Idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência com renda per capita até 1/4 de SM	1 SM	1, 5 milhão
Renda Mensal Vitalícia	Idosos com mais de 70 ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo	1 SM	724 mil
Total			37,6 milhões

Fonte: Presidência da República (2002)

Algumas experiências já ganham reconhecimento internacional crescente – como o sucesso no uso de cartões magnéticos através dos quais a população mais carente saca seu subsídio periódica e diretamente junto a rede bancária e de loterias, evitando a intermediação e a possível corrupção desses agentes,

assim como reduzindo sensivelmente os custos de administração dos programas, ao mesmo tempo em que se aumenta sua eficácia.

Cartão Cidadão: ajudar sem humilhar

Em junho de 2002, o governo federal lançou o Cartão do Cidadão semelhante aos utilizados na rede bancária. Inicialmente, cinco programas destinados aos brasileiros de baixa renda passaram a fazer parte do Cartão do Cidadão: Bolsa Escola, auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Uma família que esteja cadastrada, por exemplo, em três desses programas ao mesmo tempo, passa a ter um só cartão para fazer os saques a que têm direito nas agências e nos postos da Caixa econômica Federal ou em casas lotéricas autorizadas.

Em outubro de 2002, já havia 3,7 milhões de unidades do Cartão do Cidadão em circulação no País. Quando estiver integralmente implantado, estará nas mãos de 9,3 milhões de famílias que ganham até ½ salário mínimo por pessoa por mês, de acordo com as estimativas do IBGE.

Para uso individual e personalizado, o Cartão do Cidadão é entregue preferencialmente para as mães, como forma de fortalecer o papel das mulheres nas famílias. O cartão permite sacar o dinheiro em qualquer município, sem que o beneficiado fique devendo favores de qualquer natureza a políticos ou autoridades.

Em muitas cidades, ter o cartão passou a ser símbolo de respeito para inúmeras mães. Em muitos casos, facilita o crédito local.

Fonte: Presidência da República (2002).

Além dos programas que integram a Rede de Proteção Social, chama à atenção, conforme aponta Sólton (s.d.), o papel exercido pelos benefícios previdenciários na economia municipal. No ano de 2000, em 63,2% dos 5.507 municípios brasileiros avaliados, o pagamento de benefícios previdenciários superou uma das principais fontes de recursos para a maioria das cidades brasileiras – as transferências do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Tal fenômeno, ao contrário do que muitos poderiam imaginar, não é

estritamente nordestino, os percentuais de municípios em que os benefícios previdenciários superaram o FPM também foram expressivos na Região Sudeste: Rio de Janeiro (83,5%), Espírito Santo (88,3%), Minas Gerais (63,4%) e São Paulo (76,3%). Na Região Sul, o maior percentual está no Paraná (73,7%), seguido de Santa Catarina (65,9%) e Rio Grande do Sul (59,7%). Na Região Nordeste, o recorde fica com Pernambuco (85,3%) e o segundo lugar fica com a Bahia (72,3%).

Ainda segundo o autor, há uma particularidade da qual poucos têm conhecimento: em mais de 90% dos municípios brasileiros o pagamento de benefícios é superior à arrecadação previdenciária no próprio município, o que nos remete à evidente conclusão de que a capacidade distributiva da Previdência é bastante acentuada.¹¹

Apesar do impacto dos programas sociais federais sobre a geração local de renda, existe a preocupação para um possível viés centralizador por trás da retórica recente questionando a eficiência desses programas. Alguns reclamam da pulverização das ações e da falta de coordenação entre os órgãos públicos envolvidos em cada programa social. Outros reclamam da falta de publicidade para atribuir ao governo federal a paternidade das ações e dos recursos. Por certo, problemas existem e sempre existirão, e há um grande espaço para racionalização do gasto com melhor articulação entre os programas que foram criados em momentos diferentes, com objetivos diferentes, comandados e executados por diferentes agentes estatais.

É preciso cuidar para que a racionalização do gasto não acabe servindo de pretexto para afastar os governos locais da implementação das políticas em troca de serem recriadas ou montadas novas estruturas no governo federal para execução direta de tais programas. Evidentemente, isto é um atalho para uma recentralização fiscal, que, no caso brasileiro, representaria uma volta a

¹¹ Por exemplo, em Deputado Irapuã Pinheiro(CE), onde a arrecadação previdenciária é de R\$ 2 mil e o pagamento de benefícios é de R\$ 2 milhões, seriam necessários 2 mil anos de arrecadação previdenciária para pagar um ano de benefícios. Outros exemplos: Quiterianópolis (CE), com arrecadação de R\$ 8,5 mil e pagamento de benefícios de R\$ 4,2 milhões (486,3 vezes maior). Ibiratuba (PE), com arrecadação de R\$ 6,2 mil e pagamento de benefícios de R\$ 2,5 milhões (408 vezes maior).

fracassadas experiências da ditadura militar, em que, a pretexto de melhorar planejar ou gerir, muitos programas sociais eram executados diretamente por órgãos federais, geralmente em gabinetes afastados das comunidades mais interessadas, ou com exorbitantes custos das ações-meio (para bem planejar, gerir e fiscalizar). Também pode ser uma atalho para a ineficácia se as aplicações foram concentradas no atendimento primoroso de poucos indivíduos que enfrentam um problema em troca de uma cobertura deficiente mas com cobertura de larga escala, o mais próxima do universo de necessitados.

É importante ter bem claro que o maior de todos desafios estruturais do federalismo fiscal brasileiro no início do novo século é romper com o ciclo histórico do século passado, quando funcionou um acentuado pêndulo cujas finanças públicas e os poderes políticos oscilaram, entre uma forte concentração de poderes e recursos no governo central e uma acentuada descentralização em prol dos Estados e Municípios.

São otimistas as perspectivas de que a atual onda de descentralização seja mais estável e duradoura. Os principais fatores são as extensas garantias constitucionais. Pelo lado da receita, os governos subnacionais extraem parcela expressiva de seus recursos de fontes próprias ou transferências constitucionais e automáticas, de modo que cada vez menos dependem de empréstimos e de ajuda financeira do governo central. Pelo lado do gasto, são executados com pessoal e estruturas operacionais próprias, mais uma vez com ingerência praticamente nula das instâncias superiores de governo.

Em termos institucionais, a maior inovação são os municípios, que como nunca na história do setor público brasileiro tiveram participação tão importante e crescente, especialmente na execução do gasto público em ações sociais básicas, o que pode ser visto como um fator positivo para a consolidação da federação, seja porque é o lócus preferencial para executar políticas públicas, que, ao mesmo tempo, combatam a pobreza, melhorem a eficácia e a eficiência do gasto e não conflitem com a necessária globalização e harmonização das políticas de caráter macro. Isto tudo sem contar que os governos locais tem histórias, longa de menor propensão ao endividamento e

déficit público e mais recente, de ser a esfera de governo na qual se experimenta (e o eleitorado) cobra cada mais resultados pragmáticos de suas ações administrativas.

Bibliografia

- ABRUCIO, F. e COSTA, V. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998 (Série Pesquisas, 12).
- AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A. e SILVA, P. L. B. (orgs.) *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- AFONSO, J. R. *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*. Santiago: Cepal, 1994 (Série Política Fiscal, 61).
- _____. Descentralizar e Depois Estabilizar: A Complexa Experiência Brasileira. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 31-62, jun. 1996.
- _____. e MELLO, L. *Brazil: An Evolving Federation*. IMF/FAD Seminar on Decentralization. Washington, DC: IMF, nov. 2000.
- _____, ARAUJO, E. A., REZENDE, F., VARSANO, R. A Tributação Brasileira e o Novo Ambiente Econômico: A Reforma Tributária Inevitável e Urgente. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 137-170, jun. 2000.
- ARAUJO, E. A. *Carga Tributária – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente*. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2001 (Informe-se, 29).
- LOPREATO, F. L. C. *O Endividamento dos Governos Estaduais nos Anos 90*. São Paulo: Instituto de Economia da Unicamp, mar. 2000 (Texto para Discussão, 94).
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). *Previdência Social e Combate à Pobreza* III Encontro Ministerial de Desenvolvimento Social da América Latina. Rio de Janeiro, jun. 2002.
- MORA, M. *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*. Brasília: Ipea, mar. 2002 (Texto para Discussão, 866).
- PEREIRA, T. R., e IKEDA, M. *Custo Brasil – Mensurando a Cumulatividade das Contribuições: uma Proposta Metodológica*. Rio de Janeiro: BNDES, jun. 2001 (Informe-se, 27).
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Brasil 1994 – 2002: a Era do Real*. Brasília: Secretaria de Estado e Comunicação do governo, 2002.
- REZENDE, F. e AFONSO, J. R. *The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Perspectives*. Stanford University, ago. 2002 (mimeo).

- SERRA, J. e AFONSO, J. R. Federalismo Fiscal À Brasileira : Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, n. 12, p.3-30, dez. 1999.
- SHAH, A. e PRUD'HOMME, R. *Centralization v. Decentralization : The Devil Is In The Details*. Seminário Internacional – Federalismo Fiscal no Mercosul: Os Desafios da Integração Regional. Porto Alegre: jun. 2002 (mimeo).
- SÓLON, A. *A Previdência Social e a Economia dos Municípios III*. Artigo disponível para download no site do Ministério da Previdência e Assistência Social (<http://www.mpas.gov.br/pes/artigos.htm>).
- SOUZA, C. *Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras*. Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. São Paulo: mai. 1998 (mimeo).
- _____. *Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes*. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Rio de Janeiro: out.1999 (mimeo).
- VARSANO, R., PEREIRA, T. R., ARAUJO, E. A., SILVA, N. L. C. e IKEDA, M. *Substituindo o PIS e a Cofins – e Por Que Não a CPMF? – por uma Contribuição Social Não-cumulativa*. Brasília: Ipea, out. 2001 (Texto para Discussão, 832).

