

INT-1620

CEPAL (A620)

Borrador para discusión  
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal  
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996



***"DESCENTRALIZACAO FISCAL, EFEITOS MACROECONOMICOS E FUNCAO DE ESTABILIZACAO: O CASO (PECULIAR) DO BRASIL"\*/***

José Roberto Afonso

---

*\*/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.*



**DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL, EFEITOS MACROECONÔMICOS  
E FUNÇÃO DE ESTABILIZAÇÃO:  
O CASO (PECULIAR) DO BRASIL**

*José Roberto R. Afonso*<sup>1</sup>  
janeiro/1996

1. Introdução
2. Determinantes do processo
3. Características marcantes
4. Descentralizar antes de estabilizar
5. Estabilizando num contexto de forte descentralização
6. Observações finais

## **1. INTRODUÇÃO**

A federação brasileira é composta por três níveis de governo - o central ou federal (muito conhecido como União), os intermediários (26 Estados mais o Distrito Federal) e o local (mais de 5 mil Municípios) - quando agregadas as duas últimas esferas, usar-se-á neste trabalho a expressão *governos subnacionais*.

Antecipa-se, desde já, que no Brasil até os Municípios têm "status" de membros da Federação segundo a Constituição Nacional vigente. A observação é para dar uma idéia inicial da vocação descentralizadora que marca até a configuração institucional básica do país. A mesma Constituição, ainda, autoriza e regulamenta como cada um dos três níveis de governo, de forma autônoma: lançam e recolhem tributos próprios e exclusivos; arrecadam outras receitas, inclusive podendo contrair dívidas mobiliária e externa; aplicam, gerem e gastam por conta própria seus recursos, cujos orçamentos e prestações de contas são aprovados por poderes legislativos próprios, com mínima submissão ou interferência das esferas superiores (que só podem fiscalizar a aplicação daquilo que transferiram ou emprestaram, em caráter voluntário - nem mesmo o uso do produto da repartição obrigatória de impostos está sujeito ao crivo do transferidor).

---

<sup>1</sup> Economista do BNDES e Superintendente de Seguridade da FAPES.

As opiniões aqui expressas refletem o ponto-de-vista do autor e não das instituições a que pertence. Este trabalho foi apresentado no "VII Regional Seminar on Fiscal Policy", CEPAL, Santiago do Chile, janeiro/1996. Júlio César Ramundo colaborou na pesquisa.

No Brasil se desenvolve um dos processos de descentralização fiscal *mais peculiares* do mundo. Não é muito diferente do quadro geral de sua economia, marcada por *gritantes diferenças*: ora com características dos países mais avançados, ora dos mais atrasados.

De um lado, ostenta elevados índices de participação dos governos subnacionais na geração e disposição da receita tributária e corrente e na realização da despesa não-financeira. Além do revelado pelos indicadores financeiros, os governos estaduais e municipais gozam de ampla e efetiva autonomia, fiscal e política, para tributar, contratar pessoal, serviços e obras, montar autarquias e empresas, conceder a exploração de serviços públicos, dentre outras coisas. Por outro lado, o país apresenta disparidades regionais e familiares tão acentuadas como as da Índia; incorre em custos financeiros para manter a unidade nacional, através da redistribuição regional de recursos públicos, tão elevados como os do Canadá; e suas relações intergovernamentais são tão complexas, desorganizadas e desarticuladas como as da Rússia - sem contar que as unidades federadas "guerreiam" entre si como as da antiga Iugoslávia (se não com armas, através de incentivos fiscais que também prejudicam o bom funcionamento do mercado interno).

Ainda que peculiar e rica para estudos, a experiência atual não merece muita atenção no debate interno. Em especial, o tema que se propõe abordar neste artigo: os *efeitos da descentralização fiscal para a formulação e o exercício da função de estabilização pelo governo central*. As discussões continuam girando em torno de mitos e falácias, sem muita fundamentação técnica e abrangência de visão.

Para se tirar lições e especular sobre recomendações visando aperfeiçoar a descentralização no país, é fundamental considerar, antes de tudo, seus condicionantes políticos e macroeconômicos. A seguir, neste trabalho, é feita uma descrição sumária da situação atual e uma avaliação de como este processo pode e interfere na política nacional de estabilização, com ênfase nas perspectivas, no contexto do bem sucedido plano em curso (Real), de aspectos específicos dos governos subnacionais - como déficit, dívida, gastos, tarifas e tributação.

## 2. DETERMINANTES DO PROCESSO

Para compreender as dualidades da federação brasileira, é importante considerar, antes de tudo, que esta não nasce de um movimento de união de unidades autônomas já existentes, como no caso norte-americano. Na realidade, é imposta pelas autoridades que governavam a colônia como alternativa de independência junto ao centro-português. A instalação da república ao final do século passado também não foge à regra de ser um movimento de "cima para baixo". Neste século, o federalismo no país acusa movimentos pendulares, ora

com fases de maior centralização fiscal e financeira, ora de maior descentralização.<sup>2</sup>

Na história mais recente, o regime militar instalado em meados dos anos sessenta promove uma forte concentração de poder e recursos nas mãos do governo central. A gradual redemocratização, que culmina na promulgação da Constituição de outubro de 1988, é acompanhada de um processo de progressiva descentralização de recursos, gastos e decisões.

Na Assembléia Nacional Constituinte (1987/88), a descentralização foi encarada quase exclusivamente pelo lado do sistema tributário - transferiu-se poder de tributar e mais receitas para os governos estaduais e municipais em detrimento do governo central. A motivação daquela reforma foi eminentemente política: tendo o Executivo Federal se ausentado da negociação da reforma tributária, os Constituintes perseguiram o princípio de que a democracia exigiria, no âmbito das finanças públicas, fortalecimento financeiro e do poder de tributar e gastar dos Estados e Município subnacionais, em contraponto ao enfraquecimento da União (o inverso, seria a situação da ditadura).

Até hoje, o Congresso Nacional, quando debate questões relativas ao sistema tributário, orçamento federal ou endividamento público, e surgem impasses entre interesses do governo central e dos subnacionais, há uma tendência a se posicionar como se aquele fosse uma espécie de "câmara nacional de legisladores estaduais e locais".

Desta forma, mantendo a tradição desde a origem da federação brasileira, *também a descentralização recente é imposta "de cima para baixo"; não resulta de um pacto clássico entre governantes dos três níveis de governo.* Além disso, ao contrário de muitos países em desenvolvimento, sobretudo da América Latina,<sup>3</sup> esse processo não foi determinado por interesses precipuamente técnicos ou econômicos, não partiu de qualquer planejamento, nem se persegue uma estratégia deliberada, com políticas bem definidas, buscando maior eficiência e eficácia nas ações governamentais.

Se estes são condicionantes mais gerais da descentralização no campo político, é importante ter sempre presente na análise que o Brasil também atravessa um período de *expressivas mudanças no campo econômico*, estruturais e conjunturais.

O Brasil logrou um razoável grau de industrialização ao longo deste século. Ainda que tardio, seu capitalismo apresenta traços mais avançados do que a maioria dos países em desenvolvimento, graças a um modelo de substituição de importações com forte intervencionismo estatal. Nos anos oitenta, este padrão sofreu seu estrangulamento, foi perdida uma década com economia estagnada e superinflação e, agora, o país enfrenta o desafio de encontrar um novo padrão de desenvolvimento econômico e social, mudando radicalmente os determinantes desse processo. Nos anos noventa, é redirecionada a estratégia de

<sup>2</sup> Para aprofundar a abordagem de aspectos históricos do federalismo fiscal e demais fatores condicionantes da descentralização, ver relatórios do Projeto de Federalismo do IESP/FUNDAP e Affonso (1995).

<sup>3</sup> Ver Aghón e Casas (1994).

desenvolvimento nacional para o novo padrão mundial, com acelerada abertura da economia ao exterior e redução do tamanho e revisão dos papéis do Estado. Inevitavelmente, a descentralização fiscal será afetada e moldada por tais premissas.

Na história recente, mais tardia ainda foi a estabilização da economia brasileira comparativamente as outras economias latino-americanas - ao menos, os resultados em termos de queda da taxa de inflação têm sido mais rápido que o esperado pelo mais otimista dos analistas. Após uma dezena de fracassadas e sucessivas tentativas, o plano de estabilização em curso, que levou a mudança do padrão monetário a partir de julho de 1994, conseguiu uma diminuição drástica e veloz da inflação, sem recorrer a qualquer mecanismo de congelamento de preços. A variação de 15% no índice geral de preços (calculado pela FGV) em 1995 foi o menor índice desde 1957.

### 3. CARACTERÍSTICAS MARCANTES

Indicadores da evolução e estrutura tributária e fiscal demonstram um *acentuado grau de descentralização, acompanhada de ampla autonomia de ação dos governos estaduais e municipais*. Estes responderam por parcela crescente da receita e da despesa governamental desde o início dos anos oitenta, sendo a tendência assegurada e acentuada após a promulgação da Constituição de 1988.

Por trás da tendência geral à descentralização, existem movimentos marcadamente diferenciados na redistribuição dos recursos públicos. Em termos verticais, *quase todos ganhos relativos couberam ao nível local de governo, pouco se alterando a posição do nível intermediário* - sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação mais/menos transferências constitucionais). Em termos horizontais, *a maior parte dos recursos adicionais foram destinados aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas* - mais que revertendo na divisão da receita tributária disponível e do gasto a elevada concentração nas regiões ricas da geração da arrecadação e do produto interno. Para evidenciar tais comentários, vale destacar alguns indicadores recentes: <sup>4</sup>

- se computados apenas os impostos (perto de 18% do PIB em 1995), os governos subnacionais arrecadam diretamente cerca de 55% do total, mas dispõem de 71% da receita após realizadas as repartições constitucionais; grande parte deste resultado é explicado pelo fato dos Estados administrarem o tributo mais abrangente e que mais arrecada no país - incidente sobre circulação de mercadorias e serviços de transportes e comunicações - ICMS (próximo de 8% do PIB em 1995), um tipo de tributo sobre valor adicionado, fugindo aos paradigmas teóricos e internacionais que recomendam sua cobrança a nível central;

- adotado o conceito de tributo das contas nacionais, incluindo contribuições e taxas, da receita tributária global (projetada acima de 30% do PIB

<sup>4</sup> Estatísticas atualizadas da federação brasileira e respectivas análises podem ser encontradas em diversos trabalhos citados ao final deste artigo - do autor, especialmente títulos de (1994a) e (1995).

em 1995), um terço é arrecadado diretamente pelos governos subnacionais, subindo para pouco mais de 40% após contadas as "revenue sharings"; o governo federal depende cada vez mais das contribuições vinculadas para a seguridade social (dois terços de suas disponibilidades), que incidem sobre salários, vendas e lucros (no agregado, 11% do PIB);

- os fluxos de transferências intergovernamentais são expressivos (mais de 6% do PIB) e diversificados (três quartos constituem repartições regulares e predefinidas de receitas tributárias; um quarto, ressarcimentos, compra de serviços de saúde e repasses voluntários); apesar do elevado montante de transferências, a autonomia dos governos receptores é pouco comprometida porque 65% do total de recursos podem ser aplicados com liberdade total (a proporção sobe para mais de 90% se computadas as vinculações genéricas para ensino e saúde - tipo "block grants");

- a evolução da divisão por governo da receita tributária nacional indica que a participação agregada dos governos subnacionais voltou em 1995 ao mesmo nível observado em 1965, antes da reforma centralizadora do governo militar, mas os movimentos são diferenciados por nível; no conceito de receita disponível, em termos relativos, os Estados nada ganharam (detém os mesmos 28% do total de tributos) após promulgada a Constituição e perderam um quarto da proporção detida antes da reforma tributária do governo militar; ao contrário, os Municípios pulam de 10% para 17% no período; a União, por sua vez, se perdeu dispõe de mais recursos posição relativa, em proporção do PIB, hoje do que antes de implantado o atual sistema porque se beneficiou, como os outros, do significativo aumento da carga tributária global (sua disponibilidade subiu de 13% para 16% do PIB entre 1988 e 1995);

- em termos regionais, a receita tributária disponível dos governos estaduais e locais das regiões menos desenvolvidas cresceu, em média, 8% a.a. entre 1967/95, contra 5% das mais desenvolvidas; na distribuição dessas receitas, apenas 32% cabem atualmente à São Paulo, embora este gere 35% da renda nacional; agregados os orçamentos de todos níveis de governo, o Centro-Sul do país gera cerca de 80% do produto interno e da receita tributária, mas recebe apenas em torno de 60% do gasto;

- no gasto do governo computado nas contas nacionais (1994), os níveis intermediário e local respondem por cerca de 60% do consumo corrente do governo geral consolidado (15% do PIB) e 80% da formação bruta de capital fixo (3% do PIB); o nível central só é muito preponderante nas transferências para famílias, seja as de assistência e previdência (80% dos 10,5% do PIB), seja os juros e encargos da dívida (95% dos 11% do PIB, no conceito nominal).

#### 4. DESCENTRALIZAR ANTES DE ESTABILIZAR

Considerar os determinantes básicos no campo político e macroeconômico da descentralização fiscal brasileira é necessário para uma avaliação crítica mais adequada de seus efeitos sobre a função de estabilização do governo central.

Antes de tudo, importa enfatizar que o impacto sobre a função de estabilização, como no caso das demais atribuições, reflete o fato da descentralização constituir no Brasil *um processo e não um programa de governo* - nem mesmo da União. Os efeitos decorrem mais das circunstâncias e não são resultados de uma ação planejada e coordenada dos três níveis de governo, muito menos de um pacto negociado e celebrado entre seus dirigentes ou legisladores.

Neste contexto, era de se esperar que não houvesse, e até hoje ainda não existe maiores preocupações com o espaço do governo central para cuidar da estabilização econômica do país. Em torno deste tema, as relações intergovernamentais e até o debate técnico, ainda que limitado e esporádico, assumem um caráter eminentemente conflitivo, com posições extremadas - o que é natural (embora indesejado) dada a motivação do processo de descentralização.

Desta forma, de um lado, por vezes surgem autoridades federais e analistas discursando contra a falta de colaboração dos governos subnacionais com a política macroeconômica nacional.<sup>5</sup> Reclamam que não contêm os gastos e nem geram superávits primários suficientes para pagar os juros vencidos, não reduzem as dívidas, reajustam tributos e tarifas de modo a pressionar a inflação, os fundos de participação vinculam excessivamente a receita federal, não incrementam suas receitas próprias, dentre outras.

Ao final de 1995, tais reclamações voltaram ao centro do debate econômico nacional a partir do fato dos governos estaduais e municipais responderem por maior parte (60%) do déficit operacional do setor público, sendo isto visto como principal ameaça para a consolidação do Real.

#### NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO - EM % DO PIB

Conceito/ Segmento	1992 (dez.)	1993 (dez.)	1994 (dez.)	1995 (out.)	Varição 94-95	Contribuição para Variação
<b>Operacional</b>	<b>2,21</b>	<b>-0,25</b>	<b>-1,34</b>	<b>4,08</b>	<b>6,42</b>	<b>100%</b>
Central	0,80	0,00	-1,59	0,94	2,53	47%
Subnacional	0,80	-0,23	0,57	2,48	1,91	35%
Empresas	0,61	-0,02	-0,31	0,67	0,98	18%
<b>Primário</b>	<b>-2,32</b>	<b>-2,64</b>	<b>-5,16</b>	<b>-1,67</b>	<b>3,69</b>	<b>100%</b>
Central	-1,31	-1,43	-3,09	-1,48	1,61	44%
Subnacional	-0,35	-0,55	-0,86	0,13	0,99	28%
Empresas	-0,65	-0,66	-1,21	-0,22	0,99	28%

Fonte primária: BACEN. Fluxos acumulados até mês. (+) = déficit. (-) = superávit. Diferença entre conceitos = juros. Operacional exclui inflação interna e variação cambial. Governo central compreende Tesouro Nacional, Previdência e Banco Central.

<sup>5</sup> Tanzi (1992) e Werneck (1992), por exemplo, são autores que vêem na atual configuração federativa brasileira restrições para o governo central exercer sua função de estabilização.

Para uma análise mais geral sobre o papel e o tratamento do déficit público na formulação de planos de estabilização no país, ver Bacha (1994) e Messenberg (1995).



Além do fato de que a pressão para aumento do déficit em 1995 (e não sua magnitude) foi maior no caso do governo central do que dos subnacionais, não se comenta, também, que, nas últimas décadas, *o país nunca teve um cenário fiscal tão descentralizado e nunca um cenário de estabilidade dos preços tão satisfatório*. Se a descentralização comprometesse a função de estabilização tanto quanto alguns de seus críticos reclamam, o Plano Real se quer poderia ter sido implantado (como os planos anteriores) e, muito menos teria sido tão bem sucedido no seu objetivo básico, de reduzir e controlar a inflação.

De qualquer forma, mesmo quando pertinente as críticas aos efeitos negativos da descentralização, é importante lembrar que nem sempre vêm acompanhadas de sugestões e ações para mudar a situação e melhorar o processo. Às vezes, alguns preferem se apegar a figuras de retórica (quando não, à história centralizadora) do que buscar soluções, possíveis e efetivas, que, preservados os princípios da descentralização, exigem maiores esforços de criatividade técnica e negociação política.

Os governos subnacionais, por sua vez, tendem a se posicionar como se descentralização nada tivesse a ver com estabilização - para não dizer, como se não fossem parte do setor público, quando este é obrigado a impor e arcar com sacrifícios para controlar preços, dívidas, demanda... Isso também reflete a natureza permanentemente conflitiva do federalismo brasileiro. Para muitos governadores, prefeitos e seus legisladores, se estabilização é função típica e exclusiva do governo central, nada têm a ver com isso (a menos na hora de render dividendos eleitorais imediatos) ou colaboram com a política macroeconômica tanto quanto os agentes privados, com expectativas e ações tão (ir)racionais quanto as do setor privado.

Se a *motivação eminentemente política* da descentralização brasileira tornam incertos os ganhos esperados em termos de eficiência e eficácia, conflituosas as relações entre governos e morosas e complexas quaisquer negociações de questões federativas, por outro lado, trazem uma grande vantagem, que a mais perfeita das programações técnicas não conseguiria: *a garantia de sua continuidade*.

Ao contrário da experiência da maioria dos outros países em desenvolvimento, a descentralização não nasceu ou deslançou a partir de um programa adotado em um mandato presidencial, não depende da adesão dos futuros governos para ser mantida ou consolidada. No Brasil, a descentralização fiscal extrapola as fronteiras do governo federal e as vontades de seus chefes e dirigentes. É um processo tão irreversível, que, muitas vezes, se peca pelo excesso, confundindo-se a busca de uma federação com ampla autonomia dos governos subnacionais com uma confederação na prática.

Garantido o processo, hoje, o Brasil tem uma oportunidade ímpar para aperfeiçoar a descentralização e torná-la, finalmente, um programa de governo. A exemplo das demais políticas públicas, certamente é mais fácil formular, executar e avaliar um programa de descentralização num contexto de estabilidade e redução da taxa inflacionária, com perspectivas de retomada do crescimento, do que em meio a um quadro estrutural de superinflação com estagnação econômica.

Dentre os aspectos que devem merecer maiores atenções para a melhoria do processo de descentralização está a *busca de maior integração e coordenação entre as diferentes instâncias governamentais*, permitindo, dentre outros objetivos, que a função de estabilização seja atendida com mais tranquilidade e afinco pelo governo central, tendo o apoio, e não a oposição, dos governos subnacionais.

## 5. ESTABILIZANDO NUM CONTEXTO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Não é simples, mas é possível conciliar a estabilização duradoura da economia brasileira com descentralização fiscal acentuada, criando um círculo virtuoso em que o Real facilite o aperfeiçoamento desse processo fiscal e este, por sua vez, contribuía para a consolidação do Real.

### 5.1. Déficit como Variação da Dívida Líquida

No debate econômico conjuntural, a ênfase de que os governos estaduais e municipais respondem pela maior parte do déficit do setor público pode dar margem para interpretações, implícitas, de que a descentralização inviabilizará o Real. Na verdade, alguns analistas parecem mais interessados em desviar a atenção para uma hipótese futura (e remota) da falta de explicação para um fato presente - *nunca se teve um déficit tão alto na década de noventa e nunca uma inflação tão baixa nas últimas três décadas*. Para 1996, a maioria dos analistas privados traçam cenários de manutenção ou redução da taxa inflação e, ao mesmo tempo, continuidade do déficit público.

CRESCIMENTO ECONÔMICO, INFLAÇÃO, DÉFICIT E DÍVIDA PÚBLICA

Variação Média no Período	Produto Interno Bruto PIB - real (% a.a.)	Índice Geral Preços IGP-DI (FGV) (% a.a.)	Média do Período	Necessidade de Financiamento Setor Público (% do PIB)	Dívida Líquida Setor Público (% do PIB)
1980/88	+ 2,1%	+ 201%	1981/88	+ 5,1%	43%
1988/94	+ 1,3%	+ 1.423%	1989/94	+ 1,6%	35%
1994/95	+ 4,0%	+ 15%	1995(out)	+ 4,1%	30%

Fontes primárias: IBGE, FGV, BACEN. (Variação anual = taxa média geométrica).

Quanto às estatísticas específicas do déficit estadual e municipal, chama-se a atenção que devem ser analisadas com cuidado redobrado, levando em conta as limitações e peculiaridades de sua metodologia, que podem induzir a interpretações equivocadas.

Desde o acordo com o FMI (1983), adota-se como medida oficial do déficit o cálculo pelo Banco Central do Brasil (BACEN) das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), realizado "abaixo da linha" - pela variação da dívida líquida. Para se chegar ao chamado déficit operacional, o BACEN desconta a inflação e a variação cambial do período, e ao déficit primário, também são deduzidos os juros calculados pelo critério de competência.

Em primeiro lugar, as estatísticas oficiais da dívida líquida e suas necessidades de financiamento *não diferenciam o setor público estadual do municipal*, embora, outras fontes, indicam que os primeiros sejam bem maiores.<sup>6</sup>

Não é de se estranhar que os Estados tenham mais problemas financeiros que os Municípios porque, como já foi demonstrado, aqueles foram menos beneficiados pela reforma tributária e sofreram mais os efeitos dos ajustes promovidos pelo governo federal. Ainda que menos para compensar as perdas com a descentralização e mais para controlar o déficit público, as autoridades fazendárias federais restringiram a concessão de créditos e avais, passaram a cobrar parcelas da dívida vencida e diminuíram sensivelmente as transferências negociadas ou voluntárias, medidas que atingiam proporcionalmente mais os governos estaduais do que os municipais porque os primeiros foram os que mais se endividaram e mais recorreram às subvenções federais nos anos setenta e oitenta.<sup>7</sup> Esse descompasso entre redistribuição horizontal de recursos e de encargos (típica de um processo que peca pela quase completa falta de prévio e mínimo planejamento) explica, em termos estruturais, porque *a crise atual das finanças subnacionais é eminentemente uma crise dos governos estaduais*.

O agravante conjuntural foi a drástica redução da inflação ditada pelo Real em meio a troca de mandato justamente dos governadores, de modo que, seguindo a tradição, os que saíram em 1994 foram menos austeros na definição da política salarial ou na contratação de obras, cujos efeitos e pagamentos ficariam muito mais para seus sucessores. A diferença é que, desta vez, os novos governadores não puderam contar com a inflação para corroer salários e faturas de fornecedores (que, antes, ficavam sem reajustes e sem receber, até por meses, enquanto os preços subiam 10%, 20%, 30% ou 40% em um único mês).<sup>8</sup>

*A mensuração do déficit do setor público estadual e municipal também está sujeito a sérios problemas metodológicos.* Basta dizer que os cálculos oficiais, "abaixo da linha", registram superávit primário em 1994 (R\$ 4,7 bilhões a preços atuais) e ainda superior ao de 1993, mesmo sendo o último um ano de eleição de

<sup>6</sup> Vale citar alguns números para evidenciar que os problemas financeiros dos Estados são muito maiores que os dos Municípios:

- computadas apenas as dívidas bancárias, contratuais e por antecipação de receita, as administrações diretas e as empresas estaduais responderam por 80% das operações autorizadas pelo banco central contra 20% para o setor municipal até meados de 1995;

- da dívida mobiliária estadual e municipal emitida (R\$ 38 bilhões em novembro/1995), que já representa mais de um terço da dívida federal equivalente, 87% é de responsabilidade dos grandes Estados e 13% das duas maiores capitais do país, as únicas prefeituras que podem emitir títulos (fonte BACEN);

- pelos balanços contábeis das administrações diretas (fonte: STN), ao final de 1994, o saldo das dívidas estaduais era mais de nove vezes superior a dos municípios das capitais (a preços atuais, R\$ 70,3 bilhões, no agregado) e o montante da necessidade de financiamento estadual em 1994 foi dez vezes superior ao das capitais, sendo que, no agregado, em um único exercício financeiro, esses governos tiveram um déficit de R\$ 10,1 bilhões, a preços de dez./1995.

<sup>7</sup> Estes aspectos são mais explorados em Serra e Afonso (1991)

<sup>8</sup> Bacha (1994), em uma das formulações que fundamentaram a preparação do plano de estabilização em curso, enfatiza como na experiência brasileira recente o conhecido efeito Oliveira-Tanzi funcionava em sentido invertido, uma vez que os tributos devidos estavam sujeitos a um razoável esquema de indexação, ao contrário das despesas públicas que ficavam e eram geralmente expostas à "repressão financeira" (isto levou ao conceito de "déficit potencial", que ocorreria se as dotações orçamentárias não fossem reduzidas através de contingenciamentos e atrasos de pagamento, com a conseqüente corrosão inflacionária).

governadores. Por outro lado, uma aproximação do cálculo "acima da linha" - a execução orçamentária consolidada dos Tesouros Estaduais em 1994 -,<sup>9</sup> aponta resultado totalmente inverso, mais realista e explosivo: só o déficit primário chegaria a quase R\$ 7 bilhões, pouco mais da metade explicado apenas pelo déficit no orçamento do Estado de São Paulo.

Primeiro, há uma *subestimativa da dívida* do setor público subnacional:<sup>10</sup> por tipo, são computadas apenas as dívidas mobiliárias, bancárias e externas (escapam do cálculo as dívidas junto a fornecedores e empreiteiros, e por atrasos de pagamento, inclusive junto ao funcionalismo - o que exigiria um levantamento do déficit "acima da linha"); por entidade, são contadas apenas as dívidas da administração direta (dívidas e déficit das empresas estaduais e municipais aparecem junto dos das estatais federais).

Desde o início dos anos oitenta, para escapar das restrições impostas pelo Executivo Federal ao sistema bancário para efeito de concessão de empréstimos aos governos estaduais e municipais, estes recorreram em larga escala a assunção de dívidas diretas junto aos seus fornecedores, seja através de suas estatais, seja diretamente no âmbito do orçamento (ao superestimar as receitas previstas e orçar e contratar despesas sem fonte verdadeira de recursos). Isto explica, em parte, porque as grandes unidades governamentais, das regiões mais ricas do país, ainda que tivessem melhores condições para acessar o sistema oficial de crédito, recorreram largamente aos déficits orçamentários na década de noventa, inclusive em proporção superior aos governos das regiões menos desenvolvidas - também como alternativa para os menores benefícios recebidos na reforma tributária (da mesma forma que também "forçaram" alguns créditos e a colocação de títulos junto as respectivas instituições financeiras estaduais).<sup>11</sup>

As fontes alternativas de crédito dos governos estaduais terminaram por se exaurir com o Real: nos Tesouros Estaduais e Municipais das Capitais, a razão entre dívida flutuante/fundada caiu de 44% ao final de 1988 para 27% em fins de 1994, devendo o índice cair ainda mais ao final de 1995. Do lado dos fornecedores, a inadimplência dos governos tornou-se crescente e muito elevada, sendo que os juros reais altos e a crise bancária dificultaram a espécie de "redesconto" desses créditos podres junto às instituições financeiras. Do lado dos governos, com o Real, ao contrário do passado, perdiam o fator depreciado dessas dívidas, que, por força da lei, não sofriam correção monetária. Além disso, o banco central finalmente interviu diretamente nos bancos dos dois maiores estados (e das maiores instituições do sistema financeiro nacional) e aumentou o controle sobre as demais instituições estaduais.

<sup>9</sup> Ver levantamento do MF/STN (1995).

<sup>10</sup> Na realidade, também existem problemas na cobertura da dívida dos outros segmentos do setor, sendo o aspecto mais relevante a não computação nas dívidas do governo central decorrentes das obrigações assumidas no âmbito do sistema financeiro da habitação, representado por subsídios concedidos aos mutuários a crédito do Fundo de Compensação para Variações Salariais.

<sup>11</sup> Segundo os dados extraídos dos balanços patrimoniais dos Tesouros Estaduais e Municipais das Capitais (fonte MF/STN), nas regiões ricas (Sul-Sudeste), a dívida flutuante representava 57% da fundada em dezembro de 1988 e 31% ao final de 1994, enquanto nas regiões pobres (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), as respectivas relações eram de 24% e 21%.

Quando os governos estaduais "fundam" boa parte das dívidas flutuantes - assumindo dívidas contraídas por suas empresas estatais, cobrindo com títulos estaduais os saques a descoberto contra seus bancos estaduais ou contraindo empréstimos de curtíssimo prazo relativos à antecipação de receita -, só então o banco central as identificam oficialmente como dívida, fazendo com que a troca de posições aparecesse como incremento das necessidades de financiamento em momento posterior.

Outra peculiaridade recente, mais importante ainda no caso da dívida estadual, é sua crescente e elevada "federalização".

#### COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Dívida/Ano	Dez/1987	Dez/1994	Out/1995
Tesouro/Bco. Central	0%	46%	60%
Mobiliária Bacen	-	28%	35%
Renegociada	-	18%	15%
<b>Mercado</b>	<b>100%</b>	<b>54%</b>	<b>60%</b>
Mobiliária	27%	19%	15%
Bancária líquida	50%	32%	32%
Externa	23%	3%	3%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Montante (R\$ dez/94)	US\$ 55,8 bilhões	R\$ 57,8 bilhões	R\$ 68,8 bilhões

Fonte primária: BACEN. (Deflador IGP-DI).

"Federalizadas" = dívidas internas; mobiliária - títulos bloqueados oficialmente no banco central; renegociada - amparo da Lei 8727/93, inclusive junto ao Bacen, acrescido de Aviso MF-30.

Mercado = dívida mobiliária - fora do bco.central, líquido dos títulos em tesouraria; bancária - líquida de depósitos a vista e arrecadação a recolher, inclusive financiamentos junto a instituições financeiras federais.

Atualmente, direta ou indiretamente, metade da dívida estadual e municipal está concentrada diretamente nas mãos do governo central e seu banco central (sem contar que a fatia de um terço da dívida representada por dívidas junto ao sistema bancário, a maior parte é devida a bancos oficiais federais). Foram três grandes movimentos:

- primeiro, desde os anos oitenta, a maior parte da dívida externa estadual e municipal, que tinha o Tesouro Nacional como avalista, acabou servida por este, que se tornou o credor interno, em condições bastante favorecidas;

- em 1993/94, houve uma ampla renegociação das dívidas bancárias estaduais e municipais<sup>12</sup> (que já tinham sido concentradas nas mãos de bancos federais, principalmente a Caixa Econômica Federal), que foram assumidas pelo Tesouro Nacional e repactuada em 20 anos ou mais, com juros abaixo dos vigentes no mercado, beneficiando relativamente mais os governos de menor porte e das regiões pobres;

- em 1995, na esteira da intervenção nos bancos estaduais, o Banco Central "adquiriu" boa parte dos títulos estaduais colocados em mercado - foram "encarteirados" pelo BACEN como garantia pelos títulos federais que "emprestou" aos bancos estaduais, para reduzir o custo daqueles papéis.

<sup>12</sup> A base para a renegociação das dívidas internas foi dada pela Lei nº 8.727/93.

O crescimento explosivo recente da dívida mobiliária estadual não tem origem fiscal - isto é, não decorre de emissões para captar "dinheiro novo". Os títulos foram contaminados pela política monetária que, primeiro para evitar uma explosão de demanda após a estabilização da economia e, depois, para provocar uma recessão rápida e drástica, elevou a taxa real de juros da dívida pública a nível muito alto.

DÍVIDA MOBILIÁRIA ESTADUAL E MUNICIPAL - em R\$ bilhões

Posição	Jan/1994	Jun/1994	Dez/1994	Nov/1995
Emitido	17,0	19,0	24,9	38,1
Em circulação	16,2	18,2	24,2	35,8
Custódia BACEN	0	2,7	17,3	28,1
BACEN/Circulação	0%	15%	71%	78%

Fontes primárias: Secs.Fazenda Estaduais.

Pela metodologia das necessidades de financiamento, os juros apropriados mensalmente (ainda que não pagos) sobre as dívidas federalizadas contam negativamente (como despesas) para os governos subnacionais e positivamente (como receita) para o central, logo, em absolutamente nada pressionam o mercado financeiro.<sup>13</sup> Em 1995, até outubro, o cálculo oficial do BACEN é que os juros reais devidos pelos governos estaduais e municipais ao governo central (dívidas renegociadas) e ao banco central (títulos bloqueados) somavam R\$ 5,6 bilhões, o que representa 87% das transferências federais concedidas através do Fundo de Participação dos Estados (FPE).<sup>14</sup>

É importante também lembrar que é mínimo o dispêndio da dívida mobiliária vincenda - na prática e para efeitos legais, o próprio banco central autorizou a rolagem de 98% do valor dos títulos vincendos -,<sup>15</sup> porém, no cálculo dos juros para apuração das necessidades de financiamento, vale o *critério de competência*. Desta forma, a dívida mobiliária estadual cresce exponencialmente e o incremento conta para a mensuração do déficit, porém, são mínimos os desembolsos efetivamente exigidos, inclusive para verificação do cumprimento dos limites constitucionais e legais.

O mais importante de tudo é que não há motivos para preocupações mais exacerbadas com a dimensão atual do déficit estadual e municipal. Primeiro, porque mesmo o que aparece como déficit primário, por distorção estatística, reflete em grande parte gastos acima da receita de exercícios anteriores.

<sup>13</sup> Mais que isso, se forem contabilizados com um "spread" de títulos estaduais em cima dos federais, acaba-se contando como superávit para a União.

<sup>14</sup> Ver interessante análise retrospectiva e prospectiva de 1995/96 da revista Síntese, cujas projeções para dívida líquida e sua variação foram elaboradas pelo economista Bernard Appy e destacam o efeito dos saldos e fluxos intra-setor público: em um único ano (1995), estima-se que os juros das dívidas estaduais e municipais a favor da União cheguem a casa de R\$ 7 bilhões - algo como 35% do total das transferências de impostos federais para Estados e Municípios no mesmo exercício.

<sup>15</sup> De certa forma, para diminuir substancialmente o impacto dos juros sobre as necessidades de financiamento dos governos estaduais bastaria o banco central dispensar ao cálculo do déficit o mesmo tratamento legal que dá a dívida mobiliária estadual para efeito de observância da norma constitucional transitória, que só autoriza a emissão de títulos para rolagem do principal, tendo o BACEN "interpretado" que os juros correspondem a apenas 2% do vincendo (quando só aos juros reais chegaram a casa de 30% a 40% a.a.).

Segundo, o incremento da dívida líquida estadual e seus juros devidos (e não pagos) tiveram como contrapartida maiores créditos e juros a receber do Tesouro Nacional e do Banco Central.

O Prof. Mario Henrique Simonsen, por exemplo, não teme pressões inflacionárias a partir de expectativas com a expansão da dívida pública, mas se preocupa com o déficit que absorva poupanças privadas que deveriam financiar investimentos produtivos.<sup>16</sup> Ora, esse temor diminui no caso do *déficit dos governos subnacionais* porque a maior parte de suas dívidas e dos juros que devem têm como contrapartida aumento dos créditos e redução dos juros líquidos do Tesouro Nacional e do Banco Central, neste caso, *sem pressão para extrair, através do sistema financeiro, poupanças do setor privado.*

Quanto aos empréstimos de curto prazo junto a bancos privados, além de terem retorno garantido e liquidação quase imediata para quem empresta, é bom lembrar que em parte se explica pela grave crise do sistema financeiro - representam uma alternativa para escoar eventuais excessos de liquidez do sistema, no momento, mesmo menos arriscada que emprestar para alguns bancos, empresas produtivas ou famílias.

Após o Real, o governo central dispõem de condições nunca antes tão favoráveis para monitorar o *déficit primário* de Estados e Municípios, a partir do rígido controle das suas fontes de crédito:

- bancos federais cumprem fielmente a política creditícia traçada pelas autoridades monetárias, inclusive novas linhas de crédito foram voltadas para custear a privatização e a demissão de servidores estaduais;
- a contratação de dívida externa depende de avais do Tesouro, concedidos de forma muito mais seletiva e vedados para os governos inadimplentes;
- os bancos estaduais estão sob rígida intervenção e controle, alguns caminhando para a privatização;
- os bancos privados sofrem da maior crise de sua história, a ponto de desaparecerem dois dos dez maiores grupos bancários do país;
- a contratação de nova dívida mobiliária está vedada até o final da década, por força de emenda constitucional; e
- as empreiteiras e os fornecedores ou suspenderem os créditos diretos ou tornaram-se muito mais comedidos e seletivos, face aos créditos passados não recebidos (ou com forte deságio) e aos efeitos da política econômica recessiva.

De qualquer forma, seria recomendável rever e montar um adequado e abrangente sistema de acompanhamento das contas públicas "acima da linha". A

<sup>16</sup> Para Simonsen (1995):

"A hipótese de surgimento de uma bolha inflacionária, pelo temor de que, no futuro, a dívida pública cresça em bola de neve, é hoje descartada como uma conjectura acadêmica dissociada da realidade. Afinal não há sinais de exaustão da política monetária nem países como a Itália, onde tanto os déficits públicos como as relações dívida/produto são muito mais elevadas do que no Brasil. ...

Depois das experiências do México e da Argentina ninguém mais crê que um plano de estabilização acompanhado por reforma neoliberais seja o bastante para transformar um país emergente num tigre asiático. Para sustentar um crescimento acelerado é preciso que o potencial de poupanças internas seja liberado para financiamentos investimentos produtivos, e não ser absorvido em grande parte pela colocação de títulos do governo..."

estabilização tornou mais úteis e realistas as demonstrações orçamentárias e contábeis. Os governos estaduais poderão ser "estimulados" a prestarem mais e melhores informações por ocasião da renegociação de suas dívidas. Também não seria difícil obter junto aos organismos internacionais assistência financeira e técnica. Deslançar tais mudanças depende, hoje, basicamente do governo central, que precisaria recuperar sua disposição e vocação para revitalizar o planejamento nacional.

## 5.2. Controle e Limitação do Endividamento

Alguns criticam a Constituição da República por ser muito extensa e minuciosa. No campo das finanças, é comum destacar-se apenas que o detalhismo do texto serviu para beneficiar a autonomia dos governos estaduais e municipais. Porém, sempre é ignorado que deve ser das raras Constituições do mundo que dedica várias disposições na tentativa de equilibrar os orçamentos e as finanças, inclusive prevendo o controle do endividamento público.

Os governos subnacionais ficam sujeitos às leis complementares nacionais, que regulam desde a elaboração dos orçamentos até a assunção de quaisquer dívidas e dependem ainda de limites e condições estabelecidas pelo Senado Federal para contratação de empréstimos e financiamentos, exigindo os externos aprovações prévias e específicas.

Na prática, estes instrumentos têm tido pouca utilidade para o controle da dívida porque as autoridades monetárias sempre preferiram concentrar as atenções não nos tomadores e sim nos *ofertadores* de crédito. Limitar os saldos das dívidas para o setor público e monitorar seu cumprimento, sempre em termos agregados, certamente, é uma tarefa mais simples, com resultados satisfatórios, porém, que peca por tratar igualmente entes desiguais.

No Brasil, há uma tendência histórica a se preferir a imposição de *restrições creditícias de caráter geral*, de modo a se abrir excepcionalidades setoriais ou regionais, para atender mais a interesses políticos do que técnicos. Os instrumentos, também, sempre estiveram menos voltados para controlar o montante ou o nível de endividamento e mais para decidir sobre os governos, as regiões e os setores beneficiados - isto é, *controlar seu uso ou aplicação*.

A função de controlar os tomadores tem sido ocupada apenas pelo Senado Federal, não tomando o governo federal até hoje sequer a iniciativa de propor a regulamentação das leis complementares sobre finanças públicas. Ora, não era de se esperar muito daquela casa legislativa, que representa no Congresso justamente os interesses dos membros federados (cada Estado elege três senadores, independente do tamanho de seu eleitorado).

Se o Senado ao menos procurou aprimorar nos últimos anos os limites e condições que impunha de maneira generalizada, passando a adotar medidas de capacidade de pagamento e de endividamento, por outro lado, adotou curiosas inovações. Quando o governo central, em 1992, acenou com a federalização e renegociação das dívidas estaduais e municipais (que provocou, de imediato, uma



moratória generalizada), o Senado Federal inverteu a lógica das limitações e passou a fixar um teto para comprometimento da receita corrente própria (até 11%) com a dívida vincenda, sendo os encargos "extra-tetos" rolados após terminado os 20 anos iniciais repactuados.

Com o passar dos anos, a decisão do Senado de "tabelar" os pagamentos das dívidas acabou revelando-se interessante para o Tesouro Nacional. Não apenas porque, com a renegociação, foi possível obter garantias mais firmes, que permitem o bloqueio de qualquer disponibilidade depositada no sistema bancário (além da retenção das transferências federais), tornando quase nula a inadimplência da parcela repactuada. Também porque, após a implantação do Real, a receita própria estadual e municipal cresceu a taxas expressivas (maiores que as da União), de modo que, constante sua vinculação à dívida, foi elevado o montante de reembolso ao Tesouro.

A situação recente revela, acima de tudo, que *não falta no Brasil um arcabouço institucional que permita impor restrições ao endividamento do setor público*, especialmente o subnacional - inclusive, a Constituição contém até norma proibindo expressamente o banco central de emprestar recursos para o Tesouro Nacional e muito menos para os Estaduais e Municipais. *O problema está mais na prática, nem tanto na normatização*: as condições e limitações podem tornar-se ineficientes, por vezes, atenuadas ou contornadas por artifícios criados até mesmo pelos próprios idealizadores ou fiscalizadores. Isto ocorre quando implementadas políticas que impõem custos e exigências distantes da realidade ou sem menor viabilidade para seu atendimento (por exemplo, expondo a dívida pública a taxas de juros reais muito superiores até mesmo a melhor das taxa de crescimento da receita tributária dos últimos tempos, com isso, mesmo a melhor das cargas tributárias, sem precedentes históricos e em outras economias emergentes, ainda é insuficiente para arcar com o serviço da dívida).

Na realidade, nos últimos anos, a política para controle da dívida pública estadual e municipal é um caso típico de "stop and go" - ora se deixa a elevação dos juros externos, a maxidesvalorização cambial, a brutal elevação dos juros internos, "contaminar" a dívida subnacional; ora se estimula a moratória, se aceita a "federalização", se renegocia o que já foi renegociado, etc. O problema é o sentimento resultante de que as dívidas, mais cedo ou mais tarde, sempre acabam renegociadas e, o principal, sem levar em conta critérios que premiem (com mais prazo ou menores taxas) os governos mais austeros no passado. Só ao final de 1995, foram montados, pela primeira vez, programas de empréstimos federais de emergência voltados precipuamente para estimular um ajuste fiscal duradouro das finanças estaduais.

Sobre a explosão recente das dívidas estaduais e municipais, é bem possível que, mais cedo ou mais tarde, a exemplo da dívida externa brasileira, seja novamente renegociada, alongada e "desagiada". De qualquer forma, isto *abre para as autoridades federais diversas opções de engenharia financeira* que estimulem (para não dizer, forçar): a privatização de empresas estatais estaduais e municipais; a concessão de serviços públicos para exploração da iniciativa privada; a assunção pelos Estados de atividades do governo federal e a municipalização de serviços públicos estaduais; a demissão de servidores,

fechamento de órgãos e a redução organizada do tamanho e do papel dos governos; a compensação financeira das eventuais perdas provocadas por uma reforma do sistema tributário; dentre outros objetivos. Neste sentido, nos últimos meses, de maneira pioneira no país, foram acordados e/ou efetivados empréstimos entre governos estaduais e entidades federais, vinculados à antecipação de receita de privatização futura de empresas estaduais, à transferências de imóveis e participações acionárias, apoio para demissão de funcionários públicos.

Certamente, as possibilidades de promover tais ajustes estruturais do setor público estadual e municipal são diferenciados regionalmente - podendo e devendo avançar mais nas regiões mais desenvolvidas do país, onde se concentram os maiores detentores das dívidas contra o governo central e, também, os Municípios são mais fortes financeiramente e há maior interesse em investir por parte da iniciativa privada. Nas regiões menos desenvolvidas, como são menores as possibilidades de desestatização, certamente a presença estatal deverá continuar marcante, esperando-se que seja mantida a tendência ao progressivo fortalecimento dos governos estaduais e municipais, de modo a substituir cada vez mais a ação de entidades federais naquelas regiões, com ganhos de escala, eficiência e eficácia.

### 5.3. Gastos e Atribuições

Antes de mais nada, vale uma brevíssima citação *comparativa com os países mais desenvolvidos* (e, certamente, mais estabilizados) sobre a evolução da despesa e da dívida do setor governo na última década e meia, para indicar que o avanço do processo de descentralização não implicou em tendências distintas. Em particular, o forte crescimento da despesa pública nos anos oitenta constitui uma trajetória comum, bem assim sua relativa estabilidade nos anos oitenta. Já no caso da dívida do governo geral (sem computar as estatais), são gritantes as discrepâncias - a brasileira, de magnitude bem inferior e decrescente nos anos noventa; nos países desenvolvidos, proporções elevadas e rapidamente crescentes.

#### DESPESA E DÍVIDA DO GOVERNO GERAL CONSOLIDADO

Agregados / Países	DESPESA			DÍVIDA		
	1980	1990	1994	1980	1990	1994
OCDE/Federações Descentralizadas	42	44	47	38,5	50,2	60,8
OCDE/Países Não Federados	44	49	53	44,8	66,3	80,1
Brasil	26	36	35 (p)	8,3	22,1	17,7

OCDE (fonte Gandenberger): média simples; descentralizados-Australia, Austrália, Canadá, Alemanha e EUA; outros-14 países, inclusive França, Inglaterra e Japão.

Brasil (fontes: contas nacionais - despesa; Giambiagi - dívida): despesa total do governo consolidado - exclui amortização da dívida; dívida - conceito dívida líquida, agregados governos central e estadual e municipal (exclusivo empresas)

Alguns críticos atribuem a expansão recente do gasto público global como um fruto indesejável da descentralização fiscal. Além de que tal crescimento não fugiu ao padrão recente dos países desenvolvidos, como demonstrado antes, vale recordar que, se aumentou o gasto com consumo e com investimento dos governos subnacionais, desde o início da década de noventa e, sobretudo, após a promulgação da Constituição de 1988, antes mais nada cresceram e muito as

suas receitas. Aliás, a chamada conta governo das contas nacionais, indica que a poupança corrente, exclusive encargos financeiros, ficou estável no caso dos Municípios e até cresceu nos Estados.

Há uma preocupação recorrente que os ganhos de receita dos governos subnacionais acabem consumidos basicamente pelo aumento das despesas com pessoal também deve ser relativizada. Em primeiro lugar, é outro o quadro revelado pelas estatísticas das contas nacionais: entre 1980 e 1994, a variação da carga de gasto com pessoal ativo e inativo nos Estados equivale a apenas um quarto do incremento da receita corrente líquida, e metade no caso dos Municípios. Além disso, o maior gasto subnacional com consumo e investimento não necessariamente é uma distorção, mas sim a consequência natural de um processo em que aqueles governos assumem maiores encargos na Federação - ainda que não em termos de direito ou programa, mas da prática, do dia-a-dia. Embora através de um processo absolutamente desordenado e descoordenado, a de descentralização de encargos é uma realidade. Estados e Municípios assumiram progressivamente maiores atribuições nas áreas de ensino, saúde, saneamento, habitação, desenvolvimento urbano e segurança pública, dentre outras. Consequentemente, era inevitável que passassem a contratar mais servidores e despenderem mais em valores absolutos e relativos com suas folhas salariais. É verdade, também, que não há como montar um programa prévio e rígido de divisão constitucional ou legal de atribuições, entre níveis ou unidades de governo, em um país com profundas disparidades econômicas, sociais, culturais e da própria organização administrativa pública.

**RECEITAS E DESPESAS SUBNACIONAIS NAS CONTAS NACIONAIS: EM % DO PIB**

Governos	Estados			Municípios		
	1988	1994	(94 - 88)	1988	1994	(94-88)
Contas Seleccionadas						
Receita Corrente Líq.	+8,16	+8,95	+0,79	+3,47	+5,26	+1,79
Despesa Não-Financ.	-8,43	-8,52	-0,09	-3,86	-5,51	-1,65
Pessoal ativo/inativo	-4,98	-5,26	-0,28	-1,75	-2,62	-0,87
Investimento Fixo	-1,29	-1,22	+0,07	-0,99	-1,00	-0,01
Margem Autof.Primária	-0,27	+0,43	+0,70	-0,39	-0,25	+0,14

Fontes primárias: Conta Governo, FGV (1988) e IBGE (1994). Conceito de contas nacionais.

Receita Corrente Líquida = receita corrente, inclusive arrecadação própria e transferências recebidas; deduzidas transferências concedidas para outros níveis de governo.

Despesa Não-Financeira = despesa corrente, menos encargos da dívida, mais formação bruta de capital fixo.

Há um agravante conjuntural já comentado. Em 1995, surgem problemas sérios e crescentes na maioria dos Estados e alguns Municípios, em geral, do interior e de menor porte. O sucesso do Real, paradoxalmente, quebrou o histórico ciclo em que aumentam as despesas com pessoal (e investimentos) crescem ao final de um mandato de um Chefe de Executivo e diminuem ao início do seguinte. Ao final de 1994, as folhas de pagamento estaduais foram sensivelmente reajustadas, mesclando uma espécie de ilusão monetária com postergação da forma de custeio. Ao final de 1995, as administrações diretas estaduais possuíam um contingente em torno de 3,6 milhões de servidores (o dobro do número do efetivo do governo federal); no agregado, com um gasto mensal da ordem de R\$ 2,4 milhões e absorvendo 57% da receita agregada estadual (em 9 Estados está sendo o superado o teto legal de 65% de comprometimento com tais gastos).

É lógico que ajudaria melhor a estabilização nacional se fosse possível ampliar o atendimento das funções de Estado com maior racionalidade e eficácia na administração e no gasto. Ao contrário do senso comum, o problema não é o aumento do tamanho dos governos locais, porque estes têm condições para tanto (foram os maiores beneficiados pela reforma tributária) e mesmo obrigação de assumir novas e crescentes atribuições na Federação. Os problemas maiores estão nas instâncias superiores de governo que não organizaram e efetivaram adequadamente a transferência de funções, pessoal e bens.

As restrições orçamentárias e financeiras no governo federal (ainda que determinadas por outros motivos, inspirados pela política antinflacionária) provocaram uma espécie de "operação desmanche", que por mais distorcido que tenha sido diminuiu o tamanho e a importância da instância superior. Agora, *faltam os Estados iniciarem seus próprios programas de descentralização*, que deve levar, sobretudo, a transferências crescentes de responsabilidades em torno do ensino fundamental e saúde básica, dentre outras ações, para os respectivos Municípios. De certa forma, a *crise financeira atual dos governos estaduais reflete o esgotamento do padrão anterior* (em que esses níveis intermediários tinham uma posição fiscal e administrativa muito forte, que foi diminuída) e indica a inevitabilidade de serem iniciados processos de municipalização de serviços e atribuições estaduais. Naturalmente, isto poderia ser estimulado pelas autoridades federais, tanto mais austeras fossem na negociação e direcionamento dos aportes emergenciais de recursos ou repactuações de dívidas em favor dos Estados.

#### **5.4. Efeito nos preços dos reajustes de tarifas e tributos**

Com o Real alcançando a estabilização sem recurso a congelamento de preços e com a estratégia geral de se avançar na desestatização da economia, tornou-se *menos conflituosa* a questão da *fixação das tarifas* controladas pelos governos subnacionais (caso, especialmente, dos transportes coletivos urbanos, da energia elétrica e de água e esgotos) ou dos preços de serviços prestados diretamente por suas empresas.

No passado, sucessivas tentativas das autoridades federais de combater a inflação, através do congelamento ou represamento das tarifas públicas, fracassavam e provocavam grandes impasses ou efeitos danosos para as finanças estaduais e municipais, que temiam ou ficavam para trás do setor privado na constante corrida de reajustamento dos preços. Quanto mais se consolida o Real, mesmo a restrição da lei de estabilização para que os reajustes sejam anuais já não provoca maiores temores ou danos, face a reduzida taxa de inflação e a imposição das mesmas regras de reajuste aos custos dos serviços "tarifados" pelos governos subnacionais (caso típico da relação entre custos de combustíveis e tarifas dos ônibus urbanos, ou da energia elétrica gera por usinas federais e a tarifa cobrada dos consumidores finais).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Tomando o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), da FGV, como exemplo, vale destacar o comportamento de dois grupos de preços com forte influência das tarifas fixadas pelos governos subnacionais:

A situação é semelhante em termos da incidência dos tributos estaduais e municipais. No passado, muitas vezes, os Estados aumentaram as alíquotas do ICMS sobre insumos básicos (combustíveis, energia elétrica e comunicações) ou diminuíram seus incentivos (para bens de capital e produtos da cesta básica), sem prévia negociação com o governo central e sem a mínima preocupação com as pressões inflacionárias que provocariam o repasse de tais custos para os preços aos consumidores. Implantado e bem sucedido o Real, não houve qualquer impasse entre governos subnacionais e o central em torno desta matéria.

A despeito da ampla autonomia tributária que dispõem e da crise financeira que atravessam, a maioria dos Estados, *após o Real, não aumentou alíquotas do ICMS*. Não há ameaça de conflito em torno desta matéria porque, dentre outros fatores:

- as alíquotas nominais vigentes já são bastante elevadas (fruto de sucessivas majorações no passado no afã de melhorar a receita depreciada pela estaginação);
- a arrecadação tributária estadual e municipal em 1994/95 cresceu, em termos reais, muito mais que a produção e as vendas da economia, e isto em meio ao período em que menos se mudou a legislação tributária na última década e meia (o mesmo vale para a tributação federal);
- a rápida e crescente exposição do setor produtivo interno à competitividade externa, em muitos setores, impede que aumentos de carga tributária sejam repassados a preços ou absorvidos pelas margens de lucro decrescentes e leva os empresários a pressionarem em sentido inverso, pela redução da tributação da produção interna.

### 5.5. Política Tributária

Quando foi promulgada a Constituição de 1988, alguns críticos da descentralização alegavam que as finanças da União ficariam irremediavelmente comprometida pelo *incremento dos fundos de participação* e extinção de alguns impostos seletivos. Na realidade, as perdas com os impostos não chegavam a 1% do PIB,<sup>18</sup> sendo que tal montante foi mais que recuperado pelo lado das contribuições sociais sobre lucro e vendas, que só foram criadas ou consolidadas graças a inserção no novo texto constitucional (arrecadaram cerca de 4,5% do PIB, no agregado).

Outra crítica comum na época da reforma, que depois revelou-se improcedente, respeita ao esperado *desestímulo decorrente do aumento das transferências federais para o esforço próprio dos governos subnacionais*. De fato, esta era (e ainda é) uma preocupação muito pertinente porque as fórmulas dos fundos de participação e as concessões de subvenções não perseguem aquele

---

- tomando um período mais longo, entre o índice médio de 1992 e setembro de 1995, os preços dos serviços públicos de residência (que pondera energia elétrica e água) ficou 37% abaixo da variação do IPC-geral no período, enquanto que os preços de transportes coletivos urbanos, 7% acima;

- considerando só a fase do Real, entre agosto/94 e setembro/95, o IPC-geral varia em +32%, enquanto que os serviços públicos residenciais apenas +2% e os transportes públicos, +30%.

<sup>18</sup> Para mensuração dos efeitos financeiros iniciais da reforma tributária, ver Serra e Afonso (1991).

objetivo. Mas, na prática, surpreendentemente, ocorreu o inverso - a arrecadação tributária direta municipal e a estadual cresceram mais que a federal, e ambas mais do que a economia (entre 1988 e 1995, as taxas médias anuais de crescimento dos respectivos tributos foram de 16%, 13% e 5%, contra apenas 2% de incremento do PIB).<sup>19</sup>

Os maiores problemas em torno da tributação estadual e municipal, ao contrário de outros países, giram em torno de excessos, sobretudo na aplicação dos impostos indiretos. Nos anos noventa, a idéia do que seja autonomia de cada nível e membro da federação para formular e executar sua própria política tributária tem sido exacerbada e distorcida. Isto vem causando danos expressivos para a competitividade, interna e externa, devido à atípica divisão de competências tributárias, que atribui o mais abrangente imposto indireto aos Estados (o ICMS) - sem contar que com o crescimento dos serviços, também o imposto municipal sobre aquele setor (o ISS) ganha importância crescente. *Não há a mínima colaboração e integração entre os governos, em termos verticais e horizontais.*

A consolidação do Real, mais de uma vez, melhora as oportunidades para a harmonização das políticas e da tributação nacional, a começar pelo fato de que aumentou sobremaneira a carga tributária nacional e isto deveria gerar folgas para uma remodelação das incidências. Mais especificamente, a inflação decrescente e baixa dificulta a aplicação do principal mecanismo de que algumas Fazendas Estaduais se valem para contornar as restrições constitucionais e legais à concessão unilateral de incentivos fiscais, ou seja, o subsídio creditício implícito nos empréstimos atrelados a parcela do ICMS devido por novos empreendimentos, sem correção monetária.

No caso do ICMS, sob pretexto de usufruir de sua soberania, a maioria dos Estados passaram a desrespeitar as normas básicas reguladoras da tributação das operações interestaduais e que resguardavam um mínimo de harmonia nacional do imposto. Em grande parte, a *função harmonizadora* foi delegada ao Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), colegiado dos secretários estaduais de Fazenda, a quem cabia aprovar incentivos no caso de operações que envolviam mais de uma unidade federada, e este se esvaziou a medida em que, isoladamente, os Estados passaram a conceder incentivos financeiro-creditícios ou, por vezes, reduções explícitas do imposto.

De qualquer forma, não sendo o ICMS um imposto sobre vendas a varejo e, nas operações interestaduais, sua receita é repartida entre produtores e consumidores (favorecendo mais aos segundos), é imprescindível mudar a Constituição para restabelecer a harmonização tributária interna, na medida do possível, preservada a autonomia para arrecadar e administrar o tributo dos governos subnacionais. Não seria necessário emendar a Constituição caso a

---

<sup>19</sup> É espantoso, também, que nas regiões menos desenvolvidas, o crescimento da arrecadação própria estadual superou o aumento das transferências recebidas do governo central nas regiões e o incremento da arrecadação direta nas regiões mais desenvolvidas. Entre 1988 e o primeiro ano do Real (julho/94 a junho/95), em média, nas três regiões mais pobres do país, a arrecadação direta de seus Estados cresceu 8,4% a.a., enquanto as transferências federais aumentaram 6,6% a.a. e, nas duas regiões mais ricas, o incremento da receita própria foi de 5% a.a., no mesmo período.

legislação complementar, de caráter nacional, que disciplina o ICMS desde os anos 60 e 70, ainda vigente, continuasse respeitada pelos Estados, que deixaram de o fazer crescentemente nos anos 90, a pretexto de implantaram políticas próprias para fomento aos investimentos nos respectivos territórios, no vácuo do abandono pelo governo central de qualquer política nacional de desenvolvimento, sobretudo no campo industrial.

Estruturalmente, a *abertura da economia ao exterior* e, conjuntamente, a valorização cambial do Real, também aumentam as pressões do empresariado nacional sobre os governos estaduais para correção de distorções na taxaço do comércio exterior. Os maiores problemas são: a incidência de ICMS sobre exportações de produtos semi-elaborados, que por força de decisões das fazendas estaduais foi ampliado até alcançar muitos produtos industrializados (como aço, alumínio e celulose); e a não restituição plena do imposto embutido nos insumos dos produtos exportados. No tratamento dos créditos do ICMS também surgem problemas como penalizar mais os bens de capital produzidos no país do que os importados.

Com inflação baixa, são atenuadas as distorções em torno dos créditos acumulados e, com as dificuldades para a concorrência externa, os empresários locais pressionam os respectivos governos estaduais que vêm reduzindo continuamente a incidência de ICMS sobre as exportações. Isto tudo facilita a iniciativa do governo federal de propor a completa desoneração dos investimentos e das exportações, pois reduziria os gastos com a provável compensação transitória dos recursos a serem perdidos pelos Estados com a reforma do ICMS.

Ainda no campo do comércio exterior, não é demais lembrar que alguns ajustes institucionais (talvez até no texto constitucional) sejam necessários dada a tendência a formação de blocos regionais. Isto porque, ao extrapolar a idéia do que seja autonomia federativa, alguns Estados e Municípios chegam a questionar a obrigação de respeitarem os termos de acordos internacionais celebrados pelo País - como o do MERCOSUL.

*O Real, enfim, ensinou que não há nada melhor para elevar a carga tributária do que estabilidade de preços e retomada do crescimento. Este cenário mais favorável também facilita as reformas tópicas, constitucionais e legais, onde menos importa a elevação da receita, e mais a melhoria da eficiência do sistema tributário. Para tanto, é crucial dar um caráter nacional aos impostos que assim o exigem por natureza, harmonizando a tributação no mercado interno e preparando o país para a integração com os blocos regionais e uma abertura externa mais significativa, bem como dissipar os temores mútuos e aproximar as máquinas fazendárias dos três níveis de governo.*

Para tanto, o Executivo Federal já propôs ao Congresso uma *reforma pontual da estrutura tributária da Constituição*, cujos dois principais alicerces foram: a nacionalização do ICMS,<sup>20</sup> compartilhando sua competência (e não apenas sua receita) entre governos central e estadual, e a melhoria das

<sup>20</sup> Ver Varsano (1995) para uma exposição mais detalhada do inovador redesenho sugerido para o ICMS, inclusive permitindo que o imposto estadual seja cobrado na origem e sua receita caiba ao destino, com reduzida possibilidade de evasão.

possibilidades para que aumente a receita tributária disponível da União, em cima de novos tributos e sem diminuir as transferências já efetuadas aos governos subnacionais.

## 6. OBSERVAÇÕES FINAIS

Desde os anos oitenta, em meio a um cenário político, econômico e social extremamente adverso, o Brasil promoveu uma descentralização fiscal a ponto de alcançar índices próximos ao das federações mais avançadas do mundo. Por constituir mais um processo, que avançou ao sabor das circunstâncias, do que fruto de um programa de governo, há muito o que se fazer para aperfeiçoar a descentralização.

*A progressiva estabilização da economia obtida após a criação do Real em julho de 1994 abre novas e enormes oportunidades para se racionalizar a descentralização fiscal no país. Antes de mais nada, por si só, vale destacar que a própria implantação e o êxito inicial do Plano Real já demonstram que é possível estabilizar uma economia num contexto de forte descentralização de recursos e de poderes em torno da política fiscal. Por certo, manter a política de estabilização não é mais difícil que iniciá-la.*

Se já existiam condições institucionais, as condições financeiras ficam melhores após o Plano Real para que o governo central exerça suas atribuições próprias de estabilização da economia. Mais do que antes, *umentou a dívida intra-setor público e, junto, o raio de manobra das autoridades fazendárias e monetárias federais sobre a política fiscal dos governos subnacionais; por conseguinte, melhoraram as condições para controle de seu endividamento e déficit.*

Devem ser relativizados os resultados recentes de aumento das necessidades de financiamento dos Estados e Municípios porque, em sua maior parte, refletem distorções e peculiaridades estatísticas (déficits passados e aumento de posições contábeis e não financeiras intra-setor público), sem maiores pressões sobre a poupança privada.

A estabilidade da economia, também, deixa mais transparente as contas públicas e sinaliza que *o ajuste fiscal, no curto prazo, depende muito mais de mudanças do lado dos gastos do que na receita.*

As medidas mais importantes para a redução ordenada das despesas, o Executivo Federal já propôs e o Congresso Nacional discute atualmente: são as chamadas *reformas da administração pública e da previdência social*, que devem ter impacto expressivo, pela ordem, a curto e a longo prazo. Como os governos subnacionais empregam um contingente de servidores muito superior ao federal o fim, ou atenuação, do direito a estabilidade no emprego dos servidores públicos é das mudanças que mais lhes interessam. Para ambos governos, também interessam as menores facilidades para acesso a aposentadoria e a imposição de



tetos para pagamento de vencimentos, aos servidores ativos ou inativos. Se não forem bem sucedidas tais reformas, para controle das contas dos governos subnacionais, a manutenção de uma política creditícia austera e criativa pode impedir maiores descontroles das contas e estimular ajustes mais forçados (como a simples e longa inadimplência).

No campo da receita, cabe reconhecer que a reforma do sistema tributário visa menos a elevação imediata da arrecadação (já em níveis satisfatórios face ao passado e a desarticulação e desorganização da administração fazendária) e muito mais a racionalização e nacionalização da política tributária nacional.

Dispensável dizer que, também, contaria muito *para um reequilíbrio fiscal e financeiro mais imediato do setor público* se, assegurada a estabilidade da moeda, fosse possível *reduzir as taxas de juros reais*, fomentar os investimentos fixos privados e retomar um crescimento acelerado e sustentado da economia, pois, ainda que mantido o mesmo nível de despesa pública (fora a redução pelo lado dos encargos financeiros), a elasticidade-renda da receita tributária (muito acima da unidade desde que implantado o atual sistema) poderia gerar recursos adicionais, crescentes e necessários para geração de superávits em todo setor.

De qualquer forma, o mais difícil, pode-se dizer, o Brasil já conseguiu. A descentralização é uma das reformas estruturais do Estado, defendidas sobretudo pelos organismos internacionais como condições necessárias para assegurar a estabilização a longo prazo. *No caso brasileiro, a ordem normalmente recomendada se inverteu e a descentralização precedeu a própria estabilização.* Isto é, ao contrário do recomendado por teóricos e analistas estrangeiros e, também, diferentemente de outras experiências latino-americanas,<sup>21</sup> aqui, a descentralização fiscal foi iniciada e aprofundada em meio a um cenário extremamente adverso, de crise política, econômica e social. Quando o marco conceitual, aconselharia que as finanças públicas estivessem saneadas e a economia estabilizada para iniciar o programa de descentralização, de modo a atenuar os custos esperados no período de transição.

*O desafio, agora, é consertar, aprimorar o processo de descentralização fiscal já existente.* Não se partirá do nada, os alicerces já estão postos. Com inflação sob controle, com melhores perspectivas de retomada do crescimento econômico, ficará mais fácil aperfeiçoar o processo. Por certo, os determinantes

<sup>21</sup> Ilustrando com a citação de Aghón e Casas (1994): "... las presiones que pueden observarse sobre el déficit fiscal parecen que están asociadas a los períodos de transición en que se busca pasar a etapas de mayor descentralización. Esto parece evidenciar un trade-off entre la descentralización y la estabilidad económica de corto plazo, por lo que un proceso de esta naturaleza debería iniciarse cuando las finanzas públicas estén debidamente saneadas... acerca de que el sentido común aconseja tener una situación macroeconómica estable antes de iniciar un serio proceso de descentralización. Con esto se pretende aliviar los costos del período de transición - si éstos existen. En todo caso esta relación de condición previa debe analizarse en profundidad para poder obtener una conclusión clara a este respecto. En general observamos que los procesos de descentralización en América Latina se encuentran en una etapa temprana y hacen parte de las reformas estructurales que se vienen dando en la región. Dado que cada realidad es distinta a otras, la consolidación del proceso se conseguirá sólo en un proceso de prueba y error. No se observa ninguna experiencia que haya sido perfectamente concebida y ejecutada desde el punto de vista económico."

(políticos) deste processo continuarão ditando relações intergovernamentais complexas e conflituosas, não será simples a busca da eficiência e eficácia, mas, por mais tortas que sejam as linhas, os avanços no caminho do reequilíbrio federativo serão inexoráveis e irreversíveis.

*A descentralização fiscal como as outras reformas do Estado, quando intrinsecamente associadas a democratização do país, tornam-se uma conquista mais perene do que quando resultante de um mero programa de governo (central) - neste último caso, certamente haverá maior racionalidade técnica, porém, nunca haverá tanta garantia para sua implantação e, principalmente, continuidade.*

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

##### - Outros trabalhos em que o autor aprofunda a abordagem do artigo:

SERRA, José, e AFONSO, José (1991). "Finanças públicas municipais - trajetórias e mitos". *Conjuntura Econômica*, n. 10/11. Rio Janeiro, FGV, out-nov./1991.

AFONSO, José. (1994a), "Descentralização fiscal na América Latina: estudo do caso do Brasil", Série Política Fiscal 61. Santiago, CEPAL, 1994.

\_\_\_\_\_. (1994b). "Descentralização Fiscal: Revendo Idéias". *Ensaio FEE*. Porto Alegre, 15 (2): 321-337, 1994.

\_\_\_\_\_. (1995). "A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo", mimeo. S.Paulo, Seminário FUNDAP/IESP, maio/95.

AFONSO, José, e RAMUNDO, Júlio César. (1995). "Federalismo Fiscal no Brasil", mimeo. Seminário MF/FMI, dez/95.

##### - Trabalhos de outros autores que tratam do tema deste artigo:

AFFONSO, Rui (1994). "A crise da federação no Brasil", *Ensaio FEE*. Porto Alegre, 15 (2): 321-337, 1994.

\_\_\_\_\_. (1995). "Os Estados e a Descentralização no Brasil", mimeo. (texto para seminário da CEPAL), 1995.

AFFONSO, Rui, e SILVA, Pedro Luiz Barros (1995), orgs.. *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo, FUNDAP/UNESP, 1995.

AGHÓN, Gabriel, e CASAS, Carlos (1994). "Descentralización Fiscal in America Latina: Una Comparación Preliminar", mimeo. CEPAL, out./1994.

BACHA, Edmar (1994). "O Fisco e a Inflação: uma interpretação do caso brasileiro". *Revista de Economia Política*, 14 (1): 5-17, 1994.

BIRD, Richard M. (1993). "Aspects of Federal Finance: A Comparative Perspective" in *A Reforma Fiscal no Brasil: Subsídios do Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal*, pp. 77-113. São Paulo, FIPE/USP, setembro/1993.

BOADWAY, Robin, ROBERTS, Sandra and SHAH, Anwar (1993). "The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: A Federalism Perspective", *mimeo*. (Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal). São Paulo, FIPE/USP, July/1993.

McLURE Jr., Charles E. (1993). "The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints", in *A Reforma Fiscal no Brasil: Subsídios do Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal*, pp. 45-76. São Paulo, FIPE/USP, setembro/1993.

MESSEMBERG, Roberto P. (1995). "Inflação e Estabilização: Déficit e Dívida Pública na Formulação dos Programas Anti-Inflacionários no Brasil", *mimeo.*, maio/1995.

GANDENBERER, Otto (1995). "Coordination of Macroeconomic Policy and Fiscal Decentralization", *mimeo*. Cartagena, oct./1995.

GLAMBIAGI, Fabio (1995a). "Evolução e Custo da Dívida Líquida do Setor Público: 1981-1995", *mimeo.*, ago./1995.

\_\_\_\_ (1995b). "Uma Proposta de Engenharia Financeira para a Federalização da Dívida Mobiliária e de Ativos Estaduais", *mimeo.*, nov./1995.

Instituto Economia Setor Público - IESP. "Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil", diversos relatórios/autores, *mimeo.* São Paulo, FUNDAP.

PESSOA, Mario e MALHEIRO, Paulo (1994). "Finanças Governamentais: Caminho Tortuoso, Futuro Duvidoso 1980-1992". *Texto para Discussão CEEG n.6.* Rio, FGV/IBRE, maio/1994.

SHAH, Anwar (1990). "The New Federalism in Brazil". *Working Paper n. 557.* Washington, The World Bank, dezembro/1990.

SIMONSEN, Mario Henrique (1995). "As oportunidades para 1996". *Comentário Econômico.* Banco Bozano, Simonsen, dez./1995.

TANZI, Vito et alli (1992). "Brazil: Issues for Fundamental Tax Reform", *mimeo.* Washington, Fiscal Affairs Dept./IMF, abril/1992.

VARSANO, Ricardo (1995). "A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS Atual versus ICMS Partilhado". *Texto para Discussão n° 382.* R.Janeiro, IPEA, set./1995.

WORLD BANK, The (1995). "Brazil, State Debt: Crisis and Reform". *Report n.14842-BR.* Washington, june/1995.

WERNECK, Rogério (1992). "Fiscal Federalism and Stabilization Policy in Brazil". *Texto para Discussão n° 282.* Rio, PUC, june/1992.

**- Fontes de estatísticas governamentais no Brasil:**

Banco Central do Brasil (BACEN). *Boletins Mensais e Relatórios Anuais.* Diversos números.

Fundação Getúlio Vargas (FGV). *Conjuntura Econômica.* Vários números. e Tabulações especiais das Contas das Administrações Públicas - CEEG/IBRE.

IBGE/DECNA (1993). "Contas Nacionais 1990-1994". *Conjuntura Econômica*, 49 (11): 28-38. Rio, FGV, novembro/1995.

IMF (1991). *Government finance statistics yearbook.* Diversos números. Washington, International Monetary Fund.

Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. *Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais, 1985-1994.* Brasília, set./1995.

PEREIRA, Lia Alt et.alli. (1993). "Estatísticas de Governo a Nível Nacional e Regional", *mimeo.* Rio, FGV/IBRE, dezembro/1993.

SÍNTESE. "Finanças Públicas em 1995/1996". *Revista Síntese*, pp.20-27, nov./1995.

**- a seguir, ANEXO ESTATÍSTICO**

**EVOLUÇÃO DA REPARTIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA NACIONAL POR NÍVEL DE GOVERNO: 1960/95**  
(conceito das contas nacionais)

Nível de Governo	1960	1965	1970	1980	1988	1990	1995/p
<b>ARRECADÇÃO DIRETA</b>							
<i>Carga - % do PIB</i>							
Central	17,42%	18,82%	25,98%	24,63%	22,43%	30,54%	30,85%
Estadual	11,14%	11,96%	17,33%	18,50%	15,82%	20,88%	20,15%
Local	5,45%	5,80%	7,95%	5,41%	5,95%	8,75%	9,00%
Composição - % Total	0,83%	1,06%	0,70%	0,71%	0,66%	0,91%	1,70%
Central	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Estadual	63,9%	63,6%	66,7%	75,1%	70,5%	68,4%	65,3%
Local	31,3%	30,8%	30,6%	22,0%	26,5%	28,6%	29,2%
	4,7%	5,6%	2,7%	2,9%	2,9%	3,0%	5,5%
<b>REPARTIÇÃO DE RECEITAS</b>							
<i>fluxos em % do PIB</i>							
Central	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Estadual	-0,79%	-1,63%	-1,55%	-1,47%	-1,84%	-2,89%	-2,80%
Local	0,47%	0,78%	-0,39%	0,05%	0,09%	-0,32%	-0,55%
	0,31%	0,85%	1,94%	1,42%	1,76%	3,21%	3,36%
<b>RECEITA DISPONÍVEL</b>							
<i>Carga - % do PIB</i>							
Central	17,42%	18,82%	25,98%	24,63%	22,43%	30,54%	30,85%
Estadual	10,35%	10,33%	15,77%	17,04%	13,98%	17,99%	17,35%
Local	5,92%	6,58%	7,56%	5,46%	6,04%	8,43%	8,44%
Composição - % Total	1,14%	1,91%	2,64%	2,13%	2,41%	4,12%	5,06%
Central	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Estadual	59,4%	54,9%	60,7%	69,2%	62,3%	58,9%	56,2%
Local	34,0%	35,0%	29,1%	22,2%	26,9%	27,6%	27,4%
	6,5%	10,2%	10,2%	8,6%	10,8%	13,5%	16,4%

Elaboração própria, a partir de IBGE, FGV, Min.Fazenda, INSS, ABRASF, e IESP. (p) projeções para 1995.

Inclui todas contribuições para seguridade social.

Receita Disponível: arrecadação própria mais/menos transferências constitucionais para outros níveis de governo (regime de caixa).

(p) Projeções para 1995.

COMPOSIÇÃO DA ARRECADADAÇÃO TRIBUTÁRIA, POR GOVERNO E FONTE DE RECEITA - 1980/95  
 - em valores constantes; conceito das contas nacionais

Nível de Governo / Receita	em R\$ milhões de 1995											Crescimento Anual (% a.a.)		
	1980	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995/6	95e/94	95e/88	95/80			
PIB	462.404	550.404	543.070	544.918	540.525	563.214	595.599	619.423	4,0%	1,7%	2,0%			
TOTAL (Consolidado)	113.889	123.463	165.833	145.225	139.703	148.613	169.793	191.084	12,5%	6,4%	3,5%			
GOVERNO CENTRAL	85.558	87.085	113.387	92.812	92.520	102.011	112.854	124.832	10,6%	5,3%	2,6%			
Impostos	42.765	44.137	50.544	38.808	40.369	41.044	46.915	48.439	3,2%	1,3%	0,8%			
Renda	13.659	24.920	26.884	20.522	21.708	20.330	20.887	26.387	26,3%	0,8%	4,5%			
Produtos Industriais	10.185	11.921	13.802	12.318	12.974	13.617	12.822	13.627	6,3%	1,9%	2,0%			
Operações Financeiras	4.371	1.936	7.470	3.373	3.441	4.546	4.031	3.159	-21,6%	7,2%	-2,1%			
Outros	14.550	5.360	2.389	2.594	2.246	2.550	9.176	5.265	-42,6%	-0,3%	-6,6%			
Contrib. Seguridade Social	32.419	35.394	58.417	49.123	47.536	54.725	63.379	68.198	7,6%	9,8%	5,1%			
Salários-Empregados(res)	21.660	24.192	29.428	25.138	24.641	29.377	28.291	31.776	12,3%	4,0%	2,6%			
Salários-Fundo Garantia	6.064	4.720	8.396	7.445	7.168	7.071	8.196	9.167	11,9%	9,9%	2,8%			
Faturamento	-	4.257	8.883	8.921	5.612	7.540	14.973	15.238	1,8%	20,0%	...			
Receitas - Seg.Desemprego	4.694	2.225	6.583	6.016	6.041	6.405	6.266	6.132	-2,1%	15,6%	1,8%			
Lucros Empregadores	-	-	3.126	1.603	4.074	4.332	5.654	5.885	4,1%	...	...			
Demais Tributos	10.375	7.554	6.427	4.881	4.615	6.242	2.560	8.195	220,1%	1,2%	-1,6%			
GOVERNOS ESTADUAIS	25.030	32.757	47.495	45.358	40.901	39.562	48.708	55.722	14,4%	7,9%	5,5%			
Circulação Mercadorias	22.623	29.379	41.700	38.909	35.840	34.397	42.869	47.943	11,8%	7,2%	5,1%			
Outros	2.407	3.378	5.795	6.449	5.060	5.165	5.840	7.779	33,2%	12,7%	8,1%			
GOVERNOS LOCAIS	3.300	3.621	4.950	7.055	6.283	7.039	8.231	10.529	27,9%	16,5%	8,0%			

Elaboração própria a partir de IBRE/FGV, IBGE e Min.Fazenda. Em 1994, carga global e por governo = fonte IBGE. Em 1995, estimativas preliminares.  
 Receita Tributária no conceito das contas nacionais, incluindo todas contribuições sociais / seguridade.  
 Valores atualizados para preços médios de 1995, pela variação do Deflator Implícito do PIB.

## DESPESAS COM TRANSFERÊNCIAS PARA OUTROS NÍVEIS DE GOVERNO EM 1994

Informações	Transferências Intergovernamentais Concedidas por		
	União	Estados	Soma
<b>- MONTANTE:</b>			
% do PIB	4,04%	2,00%	6,04%
R\$ milhões médios de 95	24.078	11.887	35.965
<b>- COMPOSIÇÃO ESTIMADA:</b>			
% do PIB	4,04%	2,00%	6,04%
Tributárias/Repartição Rec.	2,54%	1,90%	4,44%
Não Tributárias/Voluntárias	1,50%	0,10%	1,60%
% Total Governo Transferidor	100,00%	100,00%	100,00%
Tributárias/Repartição Rec.	62,78%	95,20%	73,50%
Não Tributárias/Voluntárias	37,22%	4,80%	26,50%
% Transferência Global País	66,95%	33,05%	100,00%
Tributárias/Repartição Rec.	57,19%	42,81%	100,00%
Não Tributárias/Voluntárias	94,01%	5,99%	100,00%
<b>- INDICADORES:</b>			
% Receita Tributária Própria de:			
Estados+Municípios	42%	-	63%
Municípios	...	144%	-
% Despesa Corrente-Juros+FBKF	26%	23%	25%

Fonte: IBGE - Conta Governo / Contas Nacionais - 1994

(\*) Estimativa própria da decomposição entre repartição de receitas e demais transferências.

**RECEITAS E DESPESAS ANUAIS POR NIVEL DE GOVERNO - 1950/1994**  
 Conceito das Contas Nacionais

Contas	Ano	TOTAL em % do PIB	Em % do Governo Consolidado		
			União	Estados	Municípios
<b>RECEITAS</b>					
<b>RECEITA TRIBUTARIA</b>	1950	14,4	60	32	8
	1960	17,4	64	32	4
	1970	24,7	65	32	3
	1980	22,3	73	24	3
	1988	19,6	69	28	3
	1990/91	24,2	64	33	4
	1994	28,5	66	29	5
<b>RECEITA CORRENTE PRÓPRIA</b>	1950	27,6	56	35	9
	1960	20,1	56	38	6
	1970	28,4	55	35	10
	1980	24,7	65	25	10
	1988	27,3	60	28	12
	1990/91	30,4	53	31	17
	1994	...	...	...	...
<b>DESPESAS</b>					
<b>CONSUMO CORRENTE</b>	1950	11	54	41	5
	1960	11,5	47	46	7
	1970	11,3	44	44	12
	1980	9,2	44	39	17
	1988	12,7	46	36	18
	1990/91	15,4	35	41	24
	1994	15,4	38	38	25
<b>TRANSFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA</b>	1950	3,6	60	33	7
	1960	3,8	69	26	5
	1970	7,7	82	16	2
	1980	6,7	87	10	3
	1988	6,1	74	21	5
	1990/91	7,8	78	18	5
	1994	10,5	83	13	4
<b>JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA INTERNA E EXTERNA</b>	1950	...	...	...	...
	1960	...	...	...	...
	1970	1,3	79	19	2
	1980	1,4	71	23	6
	1988	11,1	94	4	2
	1990/91	3,3	76	19	5
	1994	11,0	84	5	1
<b>FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO</b>	1950	4,1	64	30	6
	1960	4,1	54	41	5
	1970	4,4	36	42	22
	1980	2,4	30	39	31
	1988	3,2	33	38	29
	1990/91	3,3	20	41	40
	1994	2,9	22	43	35
<b>DESPESA TOTAL</b>	1950	18,9	57	37	6
	1960	20,1	55	39	6
	1970	28,4	56	34	10
	1980	25,9	65	25	10
	1988	39,4	68	22	10
	1990/91	32,7	51	33	17
	1994	-	-	-	-

Fontes primárias: FGV e IBGE.

Abrangência das contas nacionais = administração direta mais descentralizada, inclusive fundos de seguridade social.

Receita e Despesa excluem transferências intergovernamentais e intragovernamentais.

Consumo Corrente = pessoal e encargos sociais (ativos) + aquisição de bens e serviços para custeio.

Transferências Assist. Previdência incluem benefícios previdenciários (segurados/servidores inativos) e saques FGTS/PIS.

Encargos da Dívida excluem correção monetária e cambial.

**NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO:  
Resultado operacional - em proporção do PIB**

Anos/ Períodos	GOVERNO		GOVERNOS		EMPRESAS		SETOR		SUBNAC./ TOTAL
	CENTRAL+BC	SUBNACIONAIS	ESTATAIS	PÚBLICO	PÚBLICO	TOTAL			
1981	1,9	1,4	2,9	6,2	23%				
1982	2,3	1,6	3,8	7,7	21%				
1983	1,2	0,3	2,9	4,4	7%				
1984	2,0	(0,4)	1,1	2,7	-15%				
1985	1,2	1,1	2,4	4,7	23%				
1986	1,4	1,0	1,5	3,9	26%				
1987	3,3	1,7	0,9	5,9	29%				
1988	3,7	0,4	1,0	5,1	8%				
1989	4,3	0,6	2,6	7,5	8%				
1990	(2,5)	0,4	0,7	(1,4)	-29%				
1991	0,1	(0,7)	0,8	0,2	-350%				
1992	1,2	0,7	0,9	2,8	25%				
1993	1,0	0,1	0,2	1,3	8%				
1994	(1,4)	0,8	(0,2)	(0,8)	-100%				
1995/p	0,9	2,5	0,7	4,1	61%				
81/88	2,1	0,9	2,1	5,1	17%				
89/95p	0,5	0,6	0,8	2,0	32%				
difer.período	(1,6)	(0,3)	(1,3)	(3,1)	8%				
var.relative	76%	29%	61%	61%					

Fontes primárias: Banco Central. Operacional = primário - juros; exclusive correção monetária/cambial.

(+) déficit, (-) superávit; 1995 = até outubro (últimos doze meses).



DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO - 1981/94: em % do PIB

Anos/ Períodos	GOVERNO		GOVERNOS		EMPRESAS		SETOR		SUBNAC./ TOTAL
	CENTRAL+BC	SUBNACIONAIS	SUBNACIONAIS	ESTATAIS	PÚBLICO	PÚBLICO	TOTAL		
1981	4,2	4,2	4,2	15,3	23,7	23,7	18%		
1982	5,9	5,4	5,4	18,3	29,6	29,6	18%		
1983	17,1	6,4	6,4	26,0	49,5	49,5	13%		
1984	19,5	7,0	7,0	26,8	53,3	53,3	13%		
1985	16,8	7,0	7,0	26,3	50,1	50,1	14%		
1986	15,6	6,5	6,5	22,7	44,8	44,8	15%		
1987	17,6	6,8	6,8	22,9	47,3	47,3	14%		
1988	17,4	6,6	6,6	21,4	45,4	45,4	15%		
1989	18,3	5,8	5,8	14,8	38,9	38,9	15%		
1990	15,1	7,0	7,0	18,4	40,5	40,5	17%		
1991	11,4	7,3	7,3	18,4	37,1	37,1	20%		
1992	11,1	9,5	9,5	16,3	36,9	36,9	26%		
1993	8,7	9,3	9,3	14,1	32,1	32,1	29%		
1994	8,5	9,2	9,2	6,6	24,3	24,3	38%		
1995/set.	12,7	10,5	10,5	6,5	29,7	29,7	35%		
81/88	14,3	6,2	6,2	22,5	43,0	43,0	15%		
89/94	12,2	8,0	8,0	14,8	35,0	35,0	23%		
difer.período	(2,1)	1,8	1,8	(7,7)	(8,0)	(8,0)	-22%		
var.relative	-15%	29%	29%	-34%	-19%	-19%			

Fontes primária- Banco Central. Até 94: elaborado Fábio Giambiagi; dívida centrada (a partir do IGP) em % do PIB anual.

Dívida Líquida = dívida bruta - disponibilidades financeiras (inclusive reservas internacionais) e créditos a receber.