

LC/C.1011 e.2

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Política Fiscal

93



**OS ESTADOS E A
DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL**

Rui de Britto Álvares Affonso



NACIONES UNIDAS

**Proyecto Regional de Descentralización Fiscal
CEPAL / GTZ**



**OS ESTADOS E A
DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL**

Rui de Britto Álvares Affonso

**PROYECTO REGIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
CEPAL - GTZ**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/L.1011
Febrero de 1997

Este documento foi preparado, no âmbito do Projeto Regional sob Descentralização Fiscal na América Latina CEPAL/GTZ, pelo Sr. Rui de Brito Álvares, Diretor técnico-científico do Instituto de Economia do Sector Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (IESP-FUNDAP) e professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP).

O autor agradece a valiosa colaboração de Gabriel Aghón, Diretor do Projeto Regional sob Descentralização Fiscal na América Latina CEPAL/GTZ, José Roberto Afonso (BNDES), Liana Aureliano, Mariana Stanisci, Waldemir Quadros, Carlos Eduardo Cavalcanti, Renata Corrêa, Karla Krespky e Leandro Duran (IESP-FUNDAP). As opiniões expressadas neste documento, que não foi submetido à revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade do autor, podendo não coincidir com as da Organização.

SUMÁRIO

	Pág.
RESUMO	7
PREFACIO	9
I.A SITUAÇÃO ATUAL DO NÍVEL INTERMEDIÁRIO DE GOVERNO	11
1.A conformação dos estados	11
1.1. Breve histórico	11
1.2. A estrutura atual	13
1.3. A heterogeneidade da estrutura federativa	18
2.As competências fiscais dos estados e o recente processo de descentralização	23
2.1. O processo de descentralização fiscal: causas e consequências	23
II.AVALIAÇÃO DO NÍVEL INTERMEDIÁRIO DE GOVERNO	37
1.O desenho das unidades intermediárias de governo	37
1.1. As recentes transformações na estrutura regional e a conformação dos estados	37
2.A competência fiscal dos estados	41
2.1. O ICMS e a guerra fiscal	41
2.2. As competências quanto ao gasto	45
2.3. A função educação	47
3.Os estados e a estabilização	53
4.Os estados e a questão distributiva	56
5.O papel do nível intermediário de governo: balanço e perspectivas	61
NOTAS	63
BIBLIOGRAFIA	67

RESUMO

O objetivo do documento é analisar o papel que desempenham os Estados na Federação Brasileira, destacando seus impasses atuais e alternativas de superação. Após uma breve resenha histórica onde se evidenciam a alternância dos períodos de centralização e descentralização, coloca-se em relevo a enorme heterogeneidade sócio-econômica do país, a qual dificulta sobremaneira uma divisão estrita de competências entre o governo central, os Estados e os Municípios.

A seguir, caracteriza-se o estágio avançado alcançado pela descentralização fiscal no Brasil, tanto em termos de receitas, quanto em termo de gastos. Este processo de descentralização, entretanto, não correspondeu a qualquer diretriz geral, confundindo-se com a luta pela redemocratização do país nos anos oitenta.

Desta forma a marca do processo é a sua descoordenação, observando-se lacunas de um lado, e superposição de atribuições quanto ao gasto, de outro. Além disto, persistem conflitos verticais (entre esferas de governo) e acentuam-se os conflitos horizontais (entre regiões).

Especial atenção é dada à indefinição de atribuições dos Estados frente à polarização federalização-municipalização, enfatizando, ademais, a hipertrofia dos executivos estaduais, a qual dificulta um maior avanço rumo à equidade e eficiência destes níveis de governo.

Finalmente o trabalho destaca os recentes desafios do nível intermediário de governo envolvendo a coordenação macroeconômica e a questão distributiva apontando possíveis alternativas para sua superação.

PREFACIO

A Serie Política Fiscal tem o propósito de divulgar os resultados de trabalhos realizados no âmbito do Projeto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD e do Projeto Regional sob Descentralização Fiscal CEPAL-GTZ.

Ambos Projetos operam de maneira coordenada, com objetivos e atividades que cobrem uma vasta gama de temas relativos às finanças e à política fiscal dos países da América Latina e do Caribe.

O trabalho apresentado mostra que a característica do processo de descentralização recente no Brasil é a sua descoordenação. De igual forma, evidencia que, contrariamente ao caso de outros países latino-americanos, a descentralização brasileira não foi impulsionada pelo governo federal mas pelos próprios Estados e Municípios interessados no processo.

Segundo a análise realizada, se mostra a necessidade que existe, em um contexto de crescentes privatizações, abertura externa, descentralização fiscal e aumento expressivo da heterogeneidade sócio-econômica, de estruturar uma coordenação federativa, da capacidade de palnifcação, tanto nacional quanto regional. De esta forma, se afirma que, no âmbito de uma coordenação federativa descentralizada, um aspecto fundamental corresponde ao papel a ser desempenhado pelos Estados, os quais devem constituir-se como entes articuladores entre as realidades heterogêneas e pulverizadas dos Municípios e os requerimentos de uma política nacional e regional.

É de esperar que a presente publicação contribua para uma ampla divulgação destes temas, tanto entre as autoridades responsáveis pela formulação, desenho e implementação da política fiscal, com também entre pesquisadores, docentes e especialistas em finanças públicas dos setores público e privado.

I. A SITUAÇÃO ATUAL DO NÍVEL INTERMEDIÁRIO DE GOVERNO

1. A conformação dos estados

1.1. Breve histórico

O antecedente histórico da formação dos estados encontra-se nas províncias em que se dividia territorialmente o império do Brasil. A Constituição de 1891, que implantou a República Federal no país, transformou-as em estados membros da Federação.

Ao longo da história republicana, o federalismo brasileiro passou por diversos períodos de centralização e descentralização, tanto política quanto financeira, com o decorrente impacto sobre as esferas estaduais de governo. De uma forma geral, podemos diferenciar claramente seis períodos, marcados pelas grandes transformações político-institucionais ocorridas no país. O da Primeira República (1889 a 1930), o do Estado Novo (1930-1945), o da restauração democrática (1945-1964), o do regime militar (1964-1985) e o da Nova República, que foi institucionalizado plenamente com a Constituição de 1988 e as eleições diretas para a presidência da República em 1989.

Ao contrário da Federação americana, que já tinha unidades territoriais autônomas antes do surgimento da União, a organização federativa brasileira nasce como uma reação ao centralismo do império, sob a marca da descentralização e da autonomia frente ao governo central.

Na Primeira República, os estados mais desenvolvidos economicamente passaram a ter uma grande autonomia, sendo os responsáveis, na prática, pela eleição do presidente. Os estados de São Paulo e Minas Gerais se alternavam na indicação da presidência, o que ficou conhecido como a política do "café com leite".

Nesses quase quarenta anos, os níveis intermediários de governo desenvolveram-se consideravelmente, elegendo seus governadores a cada quatro anos, os quais passaram a ser os principais atores do sistema político nacional através de um conjunto de alianças conhecido como a "política dos governadores".

Segundo a Constituição de 1891, caberia aos estados os poderes e direitos que não lhes fossem negados explicitamente. Desse modo, os estados ficaram implicitamente autorizados a exercer funções diversas como as de contrair empréstimos no exterior e

A administração pública no Brasil está estruturada, em cada um dos três níveis de governo, em dois grupos: a administração direta que obedece ao direito público e, via de regra, exerce as funções típicas de governo, e a administração indireta, cujas normas são regidas pelo direito privado, compreendendo entidades com personalidade jurídica própria e com autonomia de gestão. Na administração indireta é possível distinguir, por sua vez, dois subconjuntos: a chamada administração descentralizada que é constituída por entidades que exercem atividades típicas de governo com maior independência administrativa, tais como as autarquias, as fundações e os fundos, e a atividade empresarial. Esta última, ramifica-se no setor produtivo estatal, no qual se encontram empresas públicas ligadas a setores econômicos estratégicos, e no setor financeiro, cuja face mais conhecida são os bancos federais e estaduais. Os governos estaduais controlam uma parcela não desprezível da atividade empresarial do setor público consolidado, tanto no setor produtivo estatal quanto no setor financeiro. Alguns indicadores desta importância são apresentados nas tabelas a seguir.

TABELA 2: BANCOS ESTADUAIS - PRINCIPAIS INDICADORES (Ano base: 1994)				
Bancos	Patrimônio Líquido (Em US\$ milhões)	Empréstimos e (Em US\$ milhões)	Lucro Líquido (Em US\$)	Rentabilidade (Em %)
Nosso Banco	617,7	4.217,5	75,9	12,3
BNB (CE)	389,5	3.597,0	15,4	4,0
Banestado	367,9	2.081,7	44,4	12,1
Banrisul (RS)	360,8	1.148,7	26,4	7,3
Bemge (MG)	280,8	835,5	53,6	19,1
BRB (DF)	218,3	560,9	33,6	15,4
Caixa-RS (RS)	155,9	624,8	63,6	40,8
BESC (SC)	155,8	617,6	28,8	18,5
Baneb (BA)	144,7	491,1	23,3	16,1
Bandepe (PE)	128,3	305,2	19,9	15,5

Fonte: Revista Exame: Maiores e Melhores, agosto 1995.

A abrangência do nível intermediário de governo também pode ser aquilatada pela sua participação no emprego público. No começo dos anos noventa, um pouco mais de 50% do emprego público era da esfera estadual, totalizando 3.452.775 servidores, o que correspondia a 5,5% da população economicamente ativa do país.

TABELA 3: EMPRESAS ESTATAIS ESTADUAIS (Ano Base = 1994)			
Empresas	Setor	Faturamento	Patrimônio
Eletropaulo (SP)	Energia elétrica	5.151,9	6.717,8
Cesp (SP)	Energia elétrica	3.508,3	11.742,5
Cemig (MG)	Energia elétrica	2.397,1	7.112,9
CPFL (SP)	Energia elétrica	1.592,6	2.265,3
Est. Energia	Energia elétrica	1.465,2	3.262,8
Copel (PR)	Energia elétrica	1.370,7	4.013,2
Celesc (SC)	Energia elétrica	801,0	1.289,1
Coelba (BA)	Energia elétrica	705,6	983,8
Celpe (PE)	Energia elétrica	514,1	585,3
Cerj (RJ)	Energia elétrica	466,1	175,8
Celg (GO)	Energia elétrica	412,0	1.200,9
Coelce (CE)	Energia elétrica	385,7	371,3
Telesp (SP)	Telefonia e	2.952,2	7.616,9
Telerj (RJ)	Telefonia e	1.163,9	2.365,3
Telemig (MG)	Telefonia e	800,3	1.377,5
CRT (RS)	Telefonia e	664,0	1.370,2
Telepar PR)	Telefonia e	581,5	1.321,4
Telebahia (BA)	Telefonia e	429,3	932,9
Telesc (SC)	Telefonia e	348,6	662,6
Telebrasil (DF)	Telefonia e	314,2	671,0
Telegoiais (GO)	Telefonia e	256,1	521,6
CTBC (SP)	Telefonia e	238,9	662,5
Sabesp (SP)	Água e Saneamento	1.600,7	7.378,9
Cedae (RJ)	Água e Saneamento	781,1	NI
Sanepar (PR)	Água e Saneamento	350,4	968,0
Fepasa	Transporte	279,7	7.556,2
Metro-SP	Transporte	264,8	5.452,1
Comgas (SP)	Distribuição de gás	292,6	332,5
Albras (PA)	Metalurgia	523,6	412,2
Nibrasco (ES)	Mineração	266,9	133,9
Codesp (SP)	Serviços públicos	407,4	753,9
Copasa (MG)	Serviços públicos	355,3	1.274,0
Corsan (RS)	Serviços públicos	259,9	696,9

Fonte: Revista Exame: Maiores e melhores, agosto 1995.

É comum no caso brasileiro, dada a gigantesca dimensão territorial do País, agruparem-se os estados em cinco macrorregiões geográficas que, embora não constituam instâncias de governo ou representem qualquer agregação institucional, são normalmente tomadas como base para a atuação dos órgãos e fundos federais de desenvolvimento regional, como a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), o FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste) e o FINAM (Fundo de Investimentos da Amazônia).

TABELA 4: NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO BRASIL - 1991			
Níveis de Governo	Servidores	%	% da População Economicamente Ativa
FEDERAL	1631155	23,83	2,6
ESTADUAL	3452775	50,45	5,51
MUNICIPAL	1760000	25,72	2,81
TOTAL	6843930	100,00	10,92

Fonte : Secretaria Federal da Administração; Secretarias Estaduais da Administração 1991; RAIS/MTrabalho, 1987.in: LACERDA, G. N.; CACCIAMALI, M. C. (1994).

São membros da Região Norte os estados do Amazonas; Pará; Acre; Roraima; Rondônia e Amapá. Da Região Nordeste, os estados do Piauí; Maranhão; Ceará; Rio Grande do Norte; Paraíba; Pernambuco; Alagoas; Sergipe e Bahia. Da Região Centro-Oeste, os estados do Mato Grosso; Mato Grosso do Sul; Goiás e Tocantins. Da Região Sudeste, os estados de Minas Gerais; São Paulo; Rio de Janeiro e Espírito Santo e da Região Sul, os estados do Paraná; Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

1.3. A heterogeneidade da estrutura federativa

A estrutura federativa brasileira é marcada por uma profunda heterogeneidade sócio-econômica, demográfica e territorial. No que diz respeito a este último item, a tabela abaixo é eloqüente: é incomensurável a diferença existente entre a extensão do estado do Amazonas ou a do Pará - com 1.564.445 km² e 1.248.042 km² - e a dos estados de Alagoas ou Sergipe, com territórios de 27.731 km² e 21.994 km², respectivamente. As desproporções populacionais são igualmente expressivas : de um lado, temos São Paulo e Minas Gerais, com 33.207.000 e 16.327.000 habitantes e de outro, Acre e Amapá, com 446.000 e 318.000 habitantes.

Do ponto de vista da coordenação federativa, as disparidades econômicas e financeiro-fiscais constituem um fator crucial a ser considerado. Em termos de grandes regiões geopolíticas, as mais ricas situam-se no Sul e Sudeste do país, as mais pobres no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Desta forma, enquanto a região Sudeste concentra 42,7% da população, gera quase 57,0% do PIB nacional e possui 27,4% da população pobre do país, o Nordeste, no outro extremo, detém 28,9% da população, produz apenas 13,6% do PIB, e possui mais da metade da população pobre do país.

TABELA 5: INDICADORES MACRORREGIÕES E ESTADOS

Região/ UF	Área Km ²	População Mil habit	PIB US\$ milhões	PIB/Habit. US\$ mil
Total	8.506.671	153.726	538.194	3,50
Norte	3.855.822	10.900	23.899	2,19
RO	243.044	1.291	2.422	1,88
AC	152.589	446	1.000	2,24
AM	1.564.445	2.270	6.838	3,01
RR	230.104	252	525	2,09
PA	1.248.042	5.332	11.295	2,12
AP	140.276	318	793	2,50
TO	277.322	991	1.025	1,03
Nordeste	1.546.058	44.396	73.042	1,64
MA	328.663	5.161	5.816	1,13
PI	250.934	2.692	2.414	0,90
CE	148.016	6.633	9.494	1,43
RN	53.015	2.543	4.838	1,90
PB	56.372	3.308	3.934	1,19
PE	98.307	7.371	13.613	1,85
AL	27.731	2.645	3.964	1,50
SE	21.994	1.579	3.246	2,06
BA	561.026	12.464	25.725	2,06
Sudeste	924.935	65.459	307.007	4,69
MG	587.172	16.327	51.061	3,13
ES	45.597	2.743	8.420	3,07
RJ	44.268	13.182	64.100	4,86
SP	247.898	33.207	183.426	5,52
Sul	577.723	22.895	92.903	4,06
PR	199.554	8.651	36.333	4,20
SC	95.985	4.768	17.668	3,71
RS	282.184	9.476	38.902	4,10
Ctr.Oeste	1.602.133	10.076	41.343	4,10
MS	350.548	1.882	6.820	3,62
MT	881.001	2.247	6.217	2,77
GO	364.770	4.241	11.699	2,76
DF	5.814	1.706	16.607	9,73

Fonte: Considera, C. M. et al. (1996).

Entre os estados a heterogeneidade é ainda maior. Enquanto São Paulo tem uma renda per capita de US\$ 4240, o estado do Piauí possui uma renda por habitante sete vezes menor, equivalente a US\$ 572.

TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS		
Região/UF	ICMS	FPE + FPEx
Total	100,0%	100,0%
Norte	3,7%	21,9%
RO	0,4%	2,4%
AC	0,1%	2,9%
AM	1,5%	2,5%
RR	0,1%	2,1%
PA	1,3%	5,6%
AP	0,1%	2,9%
TO	0,2%	3,7%
Nordeste	12,3%	46,1%
MA	0,7%	6,4%
PI	0,4%	3,7%
CE	2,0%	6,3%
RN	0,5%	3,6%
PB	0,6%	4,1%
PE	2,4%	6,0%
AL	0,6%	3,6%
SE	0,6%	3,5%
BA	4,6%	8,9%
Sudeste	59,4%	14,4%
MG	10,1%	6,0%
ES	2,4%	1,7%
RJ	9,5%	2,7%
SP	37,5%	4,0%
Sul	17,3%	11,5%
PR	5,5%	3,6%
SC	3,6%	2,7%
RS	8,2%	5,1%
Ctr.Oeste	7,2%	6,2%
MS	1,5%	1,2%
MT	1,6%	2,0%
GO	2,8%	2,5%
DF	1,3%	0,6%

Fonte: MF/STN

Essas disparidades econômicas manifestam-se em profundas desigualdades em relação à capacidade fiscal dos governos estaduais. Como pode ser visualizado na tabela abaixo, os estados das regiões Norte e Nordeste absorvem 68% das principais transferências constitucionais, enquanto os estados das regiões Sudeste e Sul são responsáveis pela geração de quase 77% do principal tributo do país, o ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias).

As profundas heterogeneidades sócio-econômicas e fiscais do país, acima sumariamente referidas, se traduzem, como é de se esperar, em indicadores sociais extremamente desiguais nas diversas macrorregiões, como pode ser visualizado no quadro abaixo.

TABELA 7: INDICADORES SOCIAIS - BRASIL E REGIÕES						
	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
MT. INF	53/mil	88/mil	33/mil	30/mil	27/mil	50/mil
E. VIDA	67,4	64,2	67,8	67,5	68,7	65,6
DESNUT	42,3%	46,1%	25,7%	21,7%	17,8%	31,0%
MÉDICOS(1.980	1.415	1.033	614	887	749
TX. ESC	88,7% ⁽¹⁾	77,9%	84,6%	87,1%	82,7%	83,20%
EVASÃO	14,8%	16,0%	13,0%	8,8%	8,5%	11,8%
REPROV	17,7%	19,8%	14,7%	15,7%	14,9%	17,0%
ANALFB.	25,7% ¹	38,8%	16,0%	14,0%	11,6%	18,4%
R. ÁGUA	80,0% ⁽¹⁾	48,4%	62,0%	84,9%	68,4%	70,9%

Fonte: MEC - Sinopse Estatística Educação Fundamental (1993); IBGE - Anuário

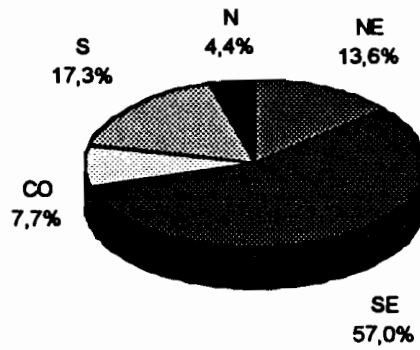
NOTAS: (1) Dados referentes apenas à zona urbana.

OBS: MT.INF = Mortalidade Infantil antes de um ano de idade (1990); E. VIDA (1990); DESNUT = crianças desnutridas com menos de cinco anos (1994); TX. ESC = Taxa de escolarização de crianças de 7 a 14 anos (1994); EVASÃO = Taxa de evasão escolar no primeiro grau (1992); REPROV = Taxa de reprovação (1994); ANALFB. = Analfabetismo da população acima de cinco anos de idade (1994); R. ÁGUA = Acesso à rede de água (1994)

Em suma, a Federação brasileira assenta-se sobre profundas disparidades econômicas, sociais, fiscais, populacionais e geográficas. Este mosaico de situações incongruentes se expressa na ambigüidade do recorte institucional de cada nível de governo, fazendo com que o termo "estado" seja equívoco, podendo significar realidades com escassíssimo conteúdo comum. Isto acarreta importantes consequências para a conformação do arranjo federativo, como será visto mais adiante.

GRÁFICO 1

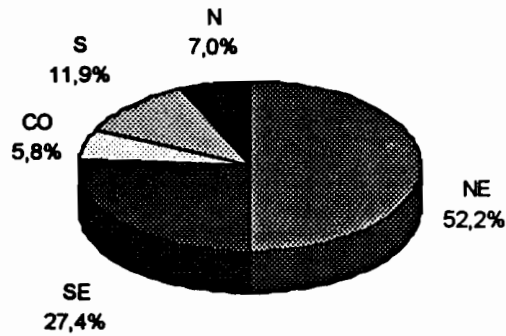
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NO PIB (1994)



Fonte: Considera, C. M. et al (1996).

GRÁFICO 2

POBREZA - % POR REGIÃO (1990)



Fonte: IBGE, PNUD, estimativas FUNDAP/IESP.

2. As competências fiscais dos estados e o recente processo de descentralização

2.1. O processo de descentralização fiscal: causas e consequências²

As atuais competências dos estados em matéria fiscal provêm do processo de descentralização que teve início ao final dos anos setenta e começo dos oitenta, o qual foi ratificado e aprofundado pela Constituição de 1988. A forma assumida por este movimento foi determinante para a configuração dos recursos e atribuições dos níveis subnacionais de governo. Sua compreensão constitui, pois, ponto de partida indispensável para o exame dos impasses e perspectivas em debate.

Recordemos, inicialmente, que entre a metade dos anos 60 e a metade dos anos 70, o regime militar promoveu uma grande centralização política, administrativa e fiscal. Como justificativa para a concentração de recursos fiscais, o argumento usado foi o de que a proximidade dos governos subnacionais em relação às pressões políticas locais os tornariam mais ineficientes do que o governo federal no que se refere à gestão dos recursos públicos.

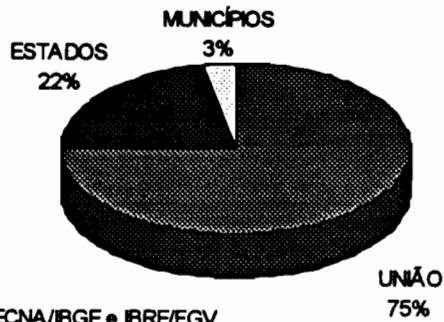
A política adotada foi a centralização de recursos e poder de gestão na União e a redistribuição das receitas tributárias aos estados e municípios, através de Fundos de Participação formados por uma percentagem da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados³. Esses fundos tinham, ademais, critérios de redistribuição regional e vinculações obrigatórias.

A centralização das decisões de natureza tributária na esfera do governo federal manifestou-se, também, no fato de se excluírem estados e municípios da prerrogativa da criação de tributos (restrita à União) e nas inúmeras restrições impostas à competência tributária das esferas subnacionais. As principais eram :

- a) A fixação por parte do Senado Federal das alíquotas máximas do Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM);
- b) A possibilidade da União conceder isenções fiscais através de impostos estaduais e municipais. O exemplo mais eloquente é o da isenção de ICM às exportações de manufaturados;
- c) A necessidade de aprovação unânime de todos os estados da Federação, em convênio, para que um determinado estado pudesse conceder qualquer tipo de benefício fiscal;
- d) A vinculação (até junho de 1979) da aplicação de 50% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPEM), sendo 20%

GRÁFICO 3

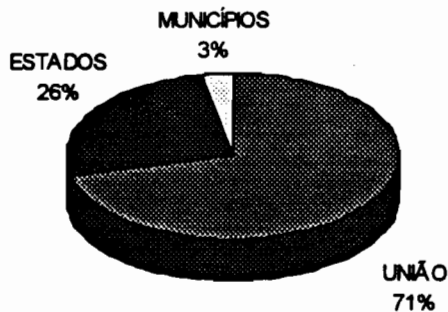
RECEITA PRÓPRIA - 1980



Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.

GRÁFICO 4

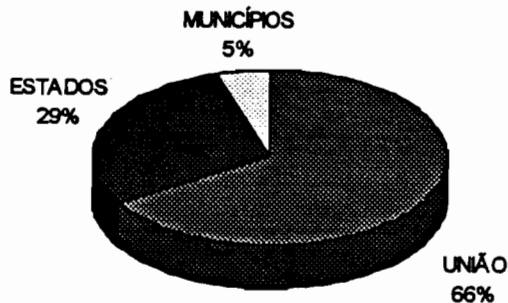
RECEITA PRÓPRIA - 1988



Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.

GRÁFICO 5

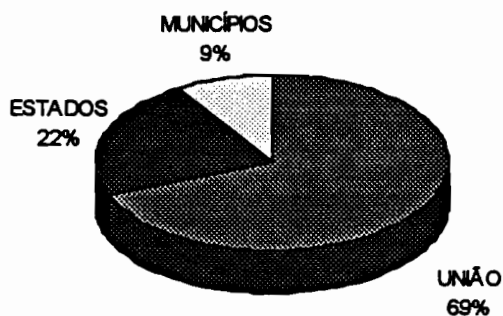
RECEITA PRÓPRIA - 1994



Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.

GRÁFICO 6

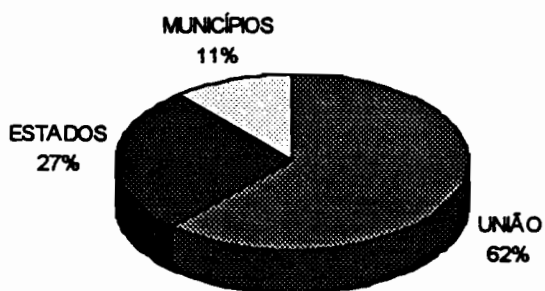
RECEITA DISPONÍVEL - 1980



Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.

GRÁFICO 7

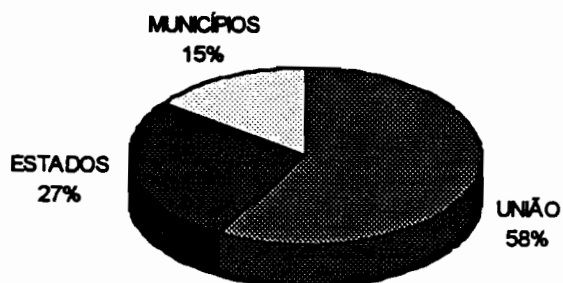
RECEITA DISPONÍVEL - 1988



Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.

GRÁFICO 8

RECEITA DISPONÍVEL - 1994



Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.

TABELA 9: RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS 1988/1994			
	1988	1994	Var.94/88
NORTE	2.257	3.214	42%
NORDESTE	8.469	9.557	13%
C.OESTE	2.887	3.708	28%
Menos Desenv.	13.613	16.480	21%
SUDESTE	26.381	27.500	4%
SUL	7.479	8.564	15%
Mais Desenv.	33.859	36.064	7%
BRASIL	47.472	52.544	11%
SP	16.992	16.661	-2%

Fonte: MINFAZ/STN, CONFAZ

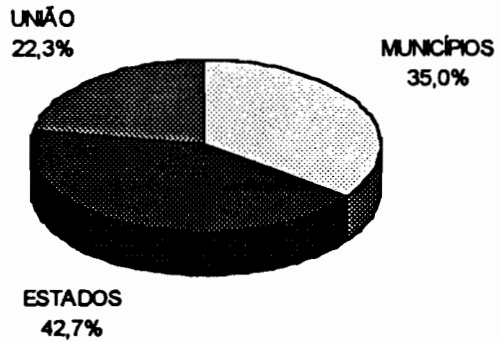
Verificou-se, também, uma descentralização inter-regional da receita disponível, a qual cresceu a taxas mais elevadas nas regiões menos desenvolvidas do país. Entre 1988 e 1994, a receita tributária disponível dos estados e municípios da região Norte cresceu 42%; a do Nordeste cresceu 13%, enquanto a de São Paulo, por exemplo, decresceu 2% a.a.

Como consequência da ampliação da capacidade financeira dos governos subnacionais, aumentou significativamente a sua importância na despesa pública. Os estados e municípios respondiam, em 1994, por cerca de 78% da inversão pública (FBKF) e por 62% do consumo corrente (excluindo-se, evidentemente, as empresas estatais).

O governo federal, por sua vez, concentrava a responsabilidade dos gastos com a Previdência Social (83,1% do total) e com o pagamento dos juros das dívidas interna e externa (93,8% do total).

GRÁFICO 9

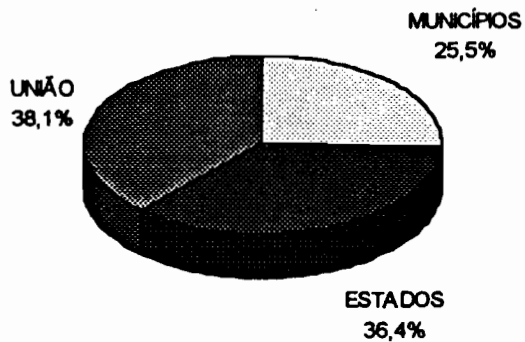
**FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO
(1994)**



Fonte: IBGE, FUNDAPIESP.

GRÁFICO 10

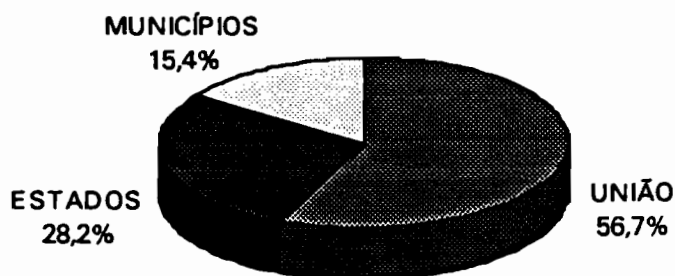
**CONSUMO
(1994)**



Fonte: IBGE, FUNDAPIESP.

GRÁFICO 14

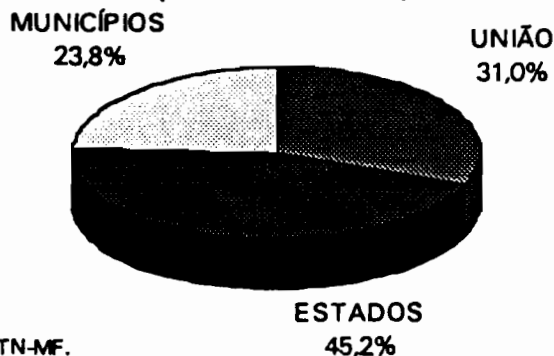
GASTOS COM SAÚDE
(média 1989 - 91)



Fonte: FGV, FMI, STN-MF.

GRÁFICO 15

GASTOS COM EDUCAÇÃO E CULTURA
(média 1989 - 91)



Fonte: FGV, FMI, STN-MF.

A característica central do processo de descentralização no Brasil é a sua descoordenação. Ao contrário de outros países da América Latina, a descentralização brasileira não foi obra do governo federal, mas dos estados e, principalmente, dos municípios. Em outros países, a descentralização decorreu da crise fiscal do Estado ou da perda acentuada de governabilidade, o que levou o governo federal a desfazer-se de parte de seus encargos, transferindo-os a estados e municípios, na tentativa de incorporar setores à margem do poder estatal com a promessa da descentralização.

No caso do Brasil, a descentralização veio com a redemocratização, em meio ao aprofundamento da crise econômica. O fato decisivo é que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais, com a eleição para governadores e prefeitos no início dos anos 80, e somente em 1988 chegou ao núcleo central do Estado, com a Assembléia Nacional Constituinte e, em 1989, com a eleição direta para Presidente da República⁸.

Dessa forma, ocorreu uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização. A União ficou sem defensores durante a elaboração da Constituição de 1988 e a descentralização se processou de forma descoordenada por não existir um projeto articulador.

É interessante notar que no Brasil, no período recente, o termo “Federação” se associa aos governos subnacionais - estados e municípios - e não ao conjunto das três esferas de governo. Em sentido contrário, em vários países latino-americanos, o nível federal de governo é conhecido por La Nación.

Em suma, no Brasil, a descentralização não foi comandada pelo governo federal, ao contrário, esse a ela se opôs o quanto pôde. Dessa forma, não existiu um plano nacional para a descentralização e, mais do que isso, o processo é inconcluso e extremamente conflitivo.

A descentralização ocorre, ademais, em um contexto de progressiva fragilização financeira do setor público como um todo. Essa fragilização o torna cada vez mais dependente dos adiantamentos de capital privado para a realização de investimentos, aumentando sobremaneira o comando privado sobre o gasto público, o que constitui, para alguns autores, uma das facetas da “privatização do Estado” e contribui para ampliar a sua descoordenação⁹. Tudo se passa como se os capitais privados trouxessem a sua lógica de mercado para dentro do Estado, passando a concorrer através de suas estruturas, privatizando-o e inviabilizando qualquer planejamento.

Como resultado desse movimento e contribuindo para acentuá-lo, assiste-se ao longo dos anos 80 e, principalmente, no começo dos 90, a uma desestruturação dos mecanismos tradicionais de planejamento e regulação federativa, como a Sarem, o IBGE, o IPEA, o OGU e o Confaz¹⁰. Este último teve sua atuação comprometida, seja através das diversas formas encontradas pelos estados para burlar a proibição de concessões unilaterais de benefícios fiscais, seja pela utilização indiscriminada do poder de veto de cada unidade federada como moeda de troca. Em tese as decisões do Confaz sobre benefícios e concessões de isenções de ICMS deveriam ser tomadas por unanimidade.

Por outro lado, assiste-se a uma progressiva generalização do conflito federativo. Enquanto, nos anos 80, o conflito federativo, tanto em sua dimensão vertical (relação entre a União e os estados e municípios) como em sua dimensão horizontal (relação entre estados ou municípios entre si), esteve centrado na disputa por recursos tributários, hoje ele alcança várias outras dimensões no âmbito do aparelho estatal e da representação política. No setor produtivo estatal, proliferam os atritos entre as holdings federais e as concessionárias estaduais, entre os quais cabe destacar o que envolveu a tarifação das empresas elétricas.

Em termos prospectivos, os interesses em conflito não são menores. Os grandes projetos estratégicos dos sistemas de transporte e saneamento, assim como as alternativas de privatização, possuem importantes e diferenciados impactos regionais e locais, ensejando reações diversas.

No que diz respeito ao sistema financeiro público, são fundamentais as discussões em torno das condições de existência e operação dos bancos estaduais e regionais. Recentemente, o Banco Central tem ampliado as formas de controle sobre essas instituições, reduzindo a autonomia que gozavam no financiamento de seus governos. Nesse mesmo sentido, o governo federal tornou mais restritivas as condições de rolagem das dívidas dos estados. Em termos mais gerais, o debate sobre a necessária reestruturação dos bancos estaduais pressupõe uma determinada visão acerca do grau de autonomia financeira que devem possuir as esferas subnacionais de governo e da extensão das funções reguladoras do governo federal. Ou seja, supõe um determinado projeto de Federação.

No plano político, as meras constatações acadêmicas sobre a desproporcionalidade da representação dos estados no Congresso Nacional, deram lugar a diferentes iniciativas de reforma.

Em 1990, Orestes Quércia, então governador de São Paulo, impetrou ação direta de inconstitucionalidade relativa ao parágrafo 1º do artigo 45 da Constituição federal, que estipula um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados federais por estado. Idêntica ação foi impetrada pelo governador do Rio Grande do Sul, Alceu Colares. Em abril de 1991, o líder do PSDB na Câmara, deputado José Serra, apresentou mandado de injunção ao Supremo Tribunal Federal requisitando aumento da bancada de São Paulo, de 60 para 70 deputados. Uma outra iniciativa veio do governador de São Paulo, Luiz Antônio Fleury Filho, em janeiro de 1993, propondo a redução do número de deputados federais de 503 para 401, o que faria aumentar a representação de São Paulo de 60 para 80 deputados.

No âmbito cultural e ideológico, a explicitação do separatismo como alternativa à crise federativa deixa de ser encarada como um tabu e passa a assumir manifestações variadas.

Com relação à divisão de competências, observa-se uma intensa disputa entre o executivo federal, o legislativo federal e os governos subnacionais pelo poder de comando sobre o gasto público no varejo, o qual tem grande importância político-eleitoral. Estamos nos referindo aqui aos gastos públicos, no mais das vezes de pequena monta, pulverizados entre municipalidades e governos estaduais.

No que diz respeito às receitas, o conflito que antes se restringia à disputa entre o governo federal, de um lado, e os estados e municípios, de outro, amplia-se para uma disputa entre estados e entre municípios de diferentes regiões, através da guerra fiscal. Premidos pela dificuldade de manter a arrecadação tributária como consequência da recessão, da inflação e da sonegação, os governos estaduais lançaram-se em uma guerra de incentivos e benefícios fiscais através do ICMS para atrair indústrias para suas regiões e fomentar a atividade econômica.

A conclusão mais geral à qual chegamos é que as atuais tendências sócio-econômicas, tanto internas como internacionais, apontam para o reforço da descoordenação federativa. De fato, o aumento da heterogeneidade intra-regional, a globalização das economias, a privatização, a desregulamentação dos mercados e a descentralização extremada tendem, através de seus impactos muito diferenciados sobre as regiões, a ampliar as forças fragmentadoras e centrífugas no espaço nacional.

A descentralização entre poderes da República verificada no plano do governo federal, com o consequente fortalecimento do legislativo e do judiciário, não teve correspondência no âmbito estadual¹¹. De fato, o poder executivo estadual possui um amplo controle sobre as Assembléias Legislativas e sobre o Tribunal de Contas do estado, ao qual, em tese, caberia fiscalizar as contas e os atos administrativos do executivo¹².

Nos estados prevalece a hipertrofia do executivo sendo que, dentro deste, o poder está concentrado na figura do governador, o qual possui atribuições decisivas na escolha dos conselheiros do Tribunal de Contas e do procurador geral do Ministério Público, que comanda os processos contra a administração pública. O resultado é o invariável arquivamento ou parecer contrário a qualquer inquérito que aponte irregularidades no âmbito do executivo estadual.

Além disso, dada a fragilidade programática dos partidos políticos no Brasil e a estrutura do sistema eleitoral que torna os parlamentares extremamente dependentes de recursos públicos pulverizados para a sua reprodução política, o governador de estado desempenha um papel absoluto no comando político do legislativo estadual (diferentemente do presidente em relação ao Congresso Nacional).

A elevada heterogeneidade regional, agravada pela crise econômica, exigiria uma maior disponibilidade de recursos públicos capaz de soldar as esgarçadas alianças federativas.

Entretanto, como se sabe, no final da década de 70 assistiu-se à ruptura do padrão de financiamento público e a uma profunda e progressiva crise fiscal, diminuindo sobremaneira a capacidade da União de articular as esferas subnacionais de governo¹⁵.

A persistência da crise, aliada ao colapso do planejamento econômico nacional (em todos os níveis), tende a fortalecer as opções de integração das regiões com o exterior, em detrimento das articulações de caráter nacional, com o risco de colocar em ação forças centrífugas em oposição àquelas que agiram na articulação do espaço nacional de acumulação¹⁶.

Por outro lado, o processo de desconcentração em suas múltiplas facetas, está associado a novas formas de articulação das unidades da Federação e de sub-regiões no interior das tradicionais macrorregiões.

Estas transformações têm induzido alguns estudiosos a repensar uma nova divisão regional do território brasileiro que apreenda as novas formações regionais em curso.

A produção de novos espaços, a fragmentação de regiões tradicionais simultaneamente à articulação e integração de áreas e territórios de distintas regiões tornaram obsoleta a divisão regional adotada no País, sem que tenha surgido outra que ajude a compreender melhor as mudanças em processo¹⁷.

A desconcentração verificada, sobretudo quando se examinam as informações sobre os grandes empreendimentos, foi extremamente seletiva não apenas do ponto de vista espacial, como também setorial.

De fato, observa-se que as regiões e estados menos industrializados tendem a se articular com a região e o estado mais industrializado através da "especialização" de suas economias, no quadro de uma divisão mais geral do trabalho¹⁸. Algumas dessas "especializações" foram responsáveis pela desarticulação de espaços regionais anteriormente desenvolvidos¹⁹.

É importante considerar que em algumas das sub-regiões, nas quais mais recentemente vêm sendo desenvolvidas algumas "especializações", as articulações tendem a ocorrer, mais fortemente, com o comércio internacional.

Assim se verificou com a exploração mineral e com a produção metalúrgica no Pará e Maranhão, e com segmentos industriais sulinos que se voltam para os mercados consolidados com base em novos acordos, como o do Mercosul.

Nos últimos anos, em parte como decorrência das transformações na dinâmica econômica inter e intra-regional, proliferaram iniciativas com o objetivo de redesenhar as fronteiras geopolíticas internas dos estados e, principalmente, dos municípios.

Além das tendências antes descritas, o estímulo à emancipação decorre :

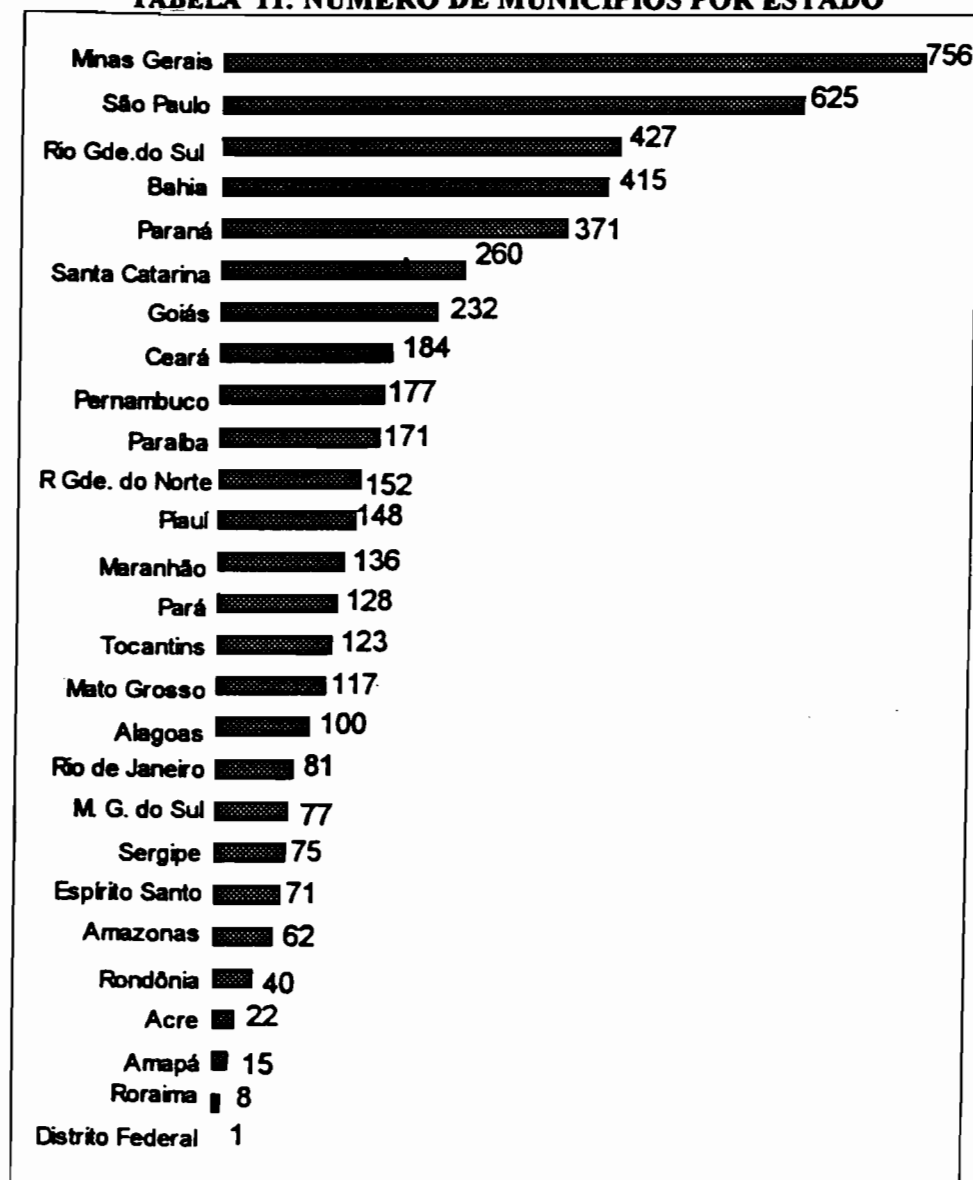
- a) da possibilidade, facultada pela Constituição de 1988, de que as novas unidades federativas recebam recursos dos fundos de participação federais (FPEM), repartindo-os com o estado ou município dos quais se separaram;
- b) da opção pela solução fragmentadora e isolacionista. Ante a dificuldade de enfrentar os problemas sociais colocados pela prolongada crise econômica, marcada por uma inflação renitente, pela crise financeira do Estado, e pelas transformações estruturais em curso, algumas localidades mais ricas optam por seccionar-se para, com isto, equacionar seus problemas sem o fardo da complexidade da Nação ou mesmo da região²⁰. A generalização de políticas de segregação ativa, proibindo ou dificultando o acesso de imigrantes pobres, ou sem as qualificações estipuladas, constitui uma manifestação preocupante que aponta na mesma direção;
- c) da tentativa feita por alguns setores para ampliarem o seu espaço de controle político-eleitoral, através do redesenho das unidades federativas e da conseqüente criação de novas máquinas político-administrativas;

As principais alterações no que diz respeito aos níveis intermediários de governo foram: a criação dos estados do Tocantins, a partir do desmembramento dos estados de Goiás, Amapá, e Roraima (antigos territórios federais). Além destas, foram apresentadas as propostas de criação dos estados do Triângulo Mineiro, Maranhão do Sul, Carajás (a partir do Pará), Alto Solimões e Alto Rio Negro (a partir do Amazonas), Iguazu (que seria desmembrado dos estados do Paraná e Santa Catarina) e Tapajós (a partir do Amazonas).

Se os fatores apontados acima ensejaram um processo de redesenho das fronteiras estaduais, com muito maior intensidade determinaram um verdadeiro “furor” emancipatório municipal.

De fato, entre 1980 e 1993, foram criados 1000 novos municípios, a maior parte após a Constituição de 1988, que não estabeleceu critérios para a criação de municípios, e deu amplos poderes aos estados para legislar sobre a matéria.

Como se pode observar no gráfico abaixo, a maior parte das unidades municipais concentra-se nos estados mais ricos da Federação (MG, SP, RS, PR). Um fato preocupante é a participação dos pequenos municípios no total.

TABELA 11: NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR ESTADO

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil/IBGE - 1994 (dados de 1º de julho de 1993)

Em 1993, havia 1067 municípios (21,45%) com menos de 5000 habitantes, sendo que 109 não chegavam a ter 2000 habitantes. A tendência à expansão dos pequenos municípios pode ser observada na tabela seguinte.

TABELA 12: A EVOLUÇÃO DO TAMANHO DOS MUNICÍPIOS DESDE 1940						
	1940	1950	1960	1970	1980	1993
até 5.000 habitantes	31 (1,97%)	68 (3,60%)	278 (10,05%)	658 (16,64%)	665 (16,73%)	1.067 (21,45%)
de 5.000 a 10 mil habitantes	249 (15,82%)	348 (18,42%)	651 (23,54%)	1.058 (26,77%)	951 (23,93%)	1.206 (24,24%)
de 10 mil a 20 mil habitantes	577 (36,66%)	615 (32,56%)	847 (30,62%)	1.159 (29,33%)	1.102 (27,73%)	1.338 (26,89%)
de 20 mil a 50 mil habitantes	597 (37,93%)	691 (36,58%)	783 (28,31%)	826 (20,90%)	872 (21,94%)	903 (18,15%)
de 50 mil a 100 mil habitantes	97 (6,16%)	129 (6,83%)	143 (5,17%)	157 (3,92%)	241 (6,07%)	281 (5,65%)
de 100 mil a 500 mil habitantes	21 (1,33%)	35 (1,85%)	57 (2,06%)	83 (2,10%)	125 (3,15%)	154 (3,10%)
de 500 mil a 1 milhão de habitantes	0	1 (0,05%)	5 (0,18%)	6 (0,15%)	8 (0,20%)	14 (0,30%)
mais de 1 milhão de habitantes	2 (0,13%)	2 (0,11%)	2 (0,07%)	5 (0,12%)	10 (0,25%)	11 (0,22%)
TOTAL	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.974

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil/IBGE - 1994 (dados de 1º de julho de 1993)

A possibilidade de acesso a uma receita que muitas vezes não é gerada no local, ou seja, a dissociação dos atos de gastar e de tributar estimula a tendência à emancipação irresponsável, fazendo com que se criem municípios sem base econômica própria, dependentes integralmente das transferências federais e/ou estaduais (REZENDE, F. 1992).

A proliferação de municípios com essas características, dificulta crescentemente a correspondência das unidades federadas a uma adequada divisão de competências, bem como a coordenação federativa.

2. A competência fiscal dos estados

2.1. O ICMS e a guerra fiscal

O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) que a partir da reforma tributária de 1988 passou a incidir sobre a Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços (ICMS), sempre foi desde sua criação, a principal fonte de receita tributária estadual, respondendo, em média, por 90% dos recursos orçamentários dos estados mais desenvolvidos.

A Comissão Técnica Permanente (COTEPE/ICMS) - que assessora o CONFAZ - tem a função de coordenar os trabalhos relacionados à política e à administração do ICMS, de forma a viabilizar o processo de uniformização da incidência do tributo em todo o território nacional.

No sistema tributário nacional, os recursos do ICMS pertencem ao estado de origem da operação tributada pelo imposto. Nas transações interestaduais, a arrecadação é partilhada entre o estado de origem e o estado de destino da operação tributada, através do diferencial de alíquotas. Assim, prevalece um princípio misto de origem e destino. Este princípio constitui, na verdade, um dos determinantes da apropriação interestadual do imposto.

Decorre desse fato, que os efeitos da cobrança do imposto estendem-se para além do território do estado tributante. Conseqüentemente, enseja a possibilidade do imposto tornar-se instrumento de guerra tributária entre os estados.

Para preveni-la, delegou-se ao Senado Federal a fixação das alíquotas máximas (interestaduais) e a concessão de isenções, benefícios e incentivos fiscais ficou na dependência da aprovação pelos estados no âmbito do Confaz.

A definição de alíquotas nas operações interestaduais representa uma aproximação do "princípio de destino" no caso das saídas dos estados das regiões Sudeste (exceto Espírito Santo) e Sul, com destino aos estados das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste e Espírito Santo. Isto porque, dado o diferencial de alíquotas nas transações interestaduais que favorecem as regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste, os estados destas regiões ficam com um mínimo de 70,59% do valor do ICMS cobrado das "importações" de produtos oriundos das regiões Sul/Sudeste (resultado da incidência de uma alíquota de 12% para uma alíquota mínima de 17% do estado de destino da mercadoria). Da mesma forma, ocorre exatamente o contrário, predominando um "princípio de origem" na tributação, quando das transações interestaduais dentro de uma mesma região, ou das saídas dos estados das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste para os estados das regiões Sul/Sudeste.

A atual forma de cobrança e partilha da arrecadação do ICMS nas transações interestaduais favorece o aparecimento de "guerra fiscal" entre os estados. Além disto, a existência de diferenças entre alíquotas internas (aos estados) e, entre estas e as alíquotas interestaduais, tem propiciado uma série de brechas para a sonegação fiscal.

Teoricamente, a necessidade de unanimidade de votos dos estados dentro do Confaz para a concessão de reduções e isenções do ICMS limitaria estas possibilidades²². Porém, como tem sido demonstrado nos episódios recentes da acirrada disputa interestadual pela atração de novos investimentos, alguns estados burlam essas exigências através da concessão de incentivos financeiros, os quais não são apreciados pelo Confaz, como é o caso dos financiamentos do pagamento do ICMS, sem correção monetária e a prazos longos.

Alguns exemplos de utilização do ICMS para atração de investimentos podem ser visualizados na tabela a seguir.

O debate em torno dos determinantes e das consequências da guerra fiscal tem, na maioria das vezes, desconsiderado as razões de natureza estrutural para a generalização deste conflito. Como assinalamos anteriormente, mais do que razões conjunturais, deve-se levar em conta as significativas transformações sócio-econômicas inter e intra-regionais, como a criação de novos pólos de crescimento e prosperidade e, concomitantemente, a depressão de sub-regiões outrora prósperas, a crise financeira e gerencial do Estado e a crise do planejamento, em especial dos instrumentos de coordenação federativa. Todos estes fatores confluem para alternativas individualistas, fragmentadas e fragmentadoras.

A proposta de emenda constitucional enviada recentemente pelo governo federal ao Congresso Nacional procura, basicamente, equacionar esta questão, além de desonerar todas as exportações de ICMS. O projeto em trâmite propõe a extinção do atual IVA federal, o IPI, passando a União a tributar juntamente com os estados através do ICMS (o qual incorpora a base do IPI).

TABELA 15: UTILIZAÇÃO DO ICMS COMO INCENTIVO FISCAL					
	Rio de	Rio Grande	Minas	Pernambuco	Paraná
Condição	Implantação de empreendimento produtivo	Implantar e expandir novos projetos	Implantação de unidade industrial no estado	Apoiar e incrementar o desenvolvimento industrial	Implantação de novas indústrias
Prazo	5 anos	8 anos	de 5 a 8 anos	até 10 anos	3 anos
Valor	De 40% a 75% do ICMS a ser recolhido	Devolução de até 60% do ICMS recolhido	Até 50% do ICMS a ser recolhido	De 70% a 80% do ICMS a ser recolhido	Até 80% do ICMS a ser recolhido
Carência	5 anos	Não há	1 ano	2 anos	3 anos

Fonte: Revista Políticas Estaduais de Apoio à Indústria (dezembro de 94), Confederação Nacional da

O centro da proposta é a uniformização das alíquotas do ICMS para todo o território nacional, tornando a legislação do tributo de competência exclusiva da União, exercida através do Senado Federal. Outra mudança importante é a adoção do princípio do destino na cobrança do ICMS. Esta medida, se implantada, implicará no reforço à descentralização inter-regional deste imposto, uma vez que a produção é mais concentrada do que o consumo.

2.2. As competências quanto ao gasto

A Constituição de 1988 aumentou os recursos fiscais disponíveis dos estados e municípios sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições destas esferas de governo. Como vimos, os vários indicadores físicos e financeiros disponíveis evidenciam um aumento da

A rede municipal oferece a maior parte das matrículas da educação pré-escolar nas regiões Norte (36%), Sudeste (40%) e Nordeste (42%). Nesse nível de ensino, a rede estadual, tem participação majoritária na região Centro-Oeste, com 40% do total, e nas demais regiões é responsável por cerca de 22 e 26% das matrículas.

A grande maioria das crianças de 7 anos tem acesso à 1ª série do 1º grau. Nas zonas urbanas a cobertura da população em idade de educação obrigatória é quase completa; apenas os segmentos mais pobres não ingressam na escola e localizam-se, principalmente, na periferia das regiões metropolitanas do Sudeste e do Nordeste.

É necessário notar que, apesar de na zona urbana as estatísticas indicarem a possibilidade de ingresso praticamente automático na escola, isto ocorre às custas de superlotação das salas de aula e da utilização de três turnos diários, com reduzido tempo de permanência dos alunos na escola.

A partir da década de 70, a rede municipal foi a que apresentou maior crescimento, porém este foi insuficiente para conseguir concretizar a orientação governamental de municipalização do ensino básico, o qual em sua maior parte, continua a ser encargo dos governos estaduais.

Atualmente, as matrículas do primeiro grau distribuem-se da seguinte forma: 55% em escolas estaduais, 30% em escolas municipais e 15% em particulares. A rede de escolas municipais atende principalmente alunos da zona rural e das periferias das zonas urbanas. A rede estadual, por outro lado, atende majoritariamente os alunos da zona urbana.

A rede estadual detém a maior participação na oferta de matrículas em todas as regiões, com exceção da região Nordeste, onde a rede municipal predomina.

Apesar do expressivo crescimento da matrícula inicial, a maioria dos alunos do 1º grau consegue cursar apenas até a 4ª série, explicitando a incapacidade da estrutura educacional em fornecer ensino público e gratuito nas oito séries consideradas prioritárias pela Constituição.

Estima-se que o número de alunos cursando o segundo grau represente apenas 15% da população de 15 a 19 anos, percentual extremamente baixo em termos internacionais.

O total de alunos matriculados no segundo grau distribui-se da seguinte forma: 60% em escolas da rede estadual, 33% em escolas particulares, 4% em escolas municipais e 3% em federais. Praticamente a totalidade das escolas localiza-se nas zonas urbanas e mais da metade dos alunos estudam no período noturno.

Os indicadores de evasão do segundo grau são muito inferiores aos verificados no primeiro grau. Ainda assim, a taxa de evasão da rede pública é o dobro da verificada na rede particular.

As fontes de financiamento da educação obtiveram importantes reforços durante os anos 80, no bojo do processo de redemocratização e de descentralização de recursos.

A Emenda Calmon, aprovada em 1983 e regulamentada ao final de 1985, restabeleceu uma ampla vinculação de percentuais da receita de impostos das três esferas de governo aos gastos com educação: 13% da receita da União e 25% da receita dos estados e municípios.

Este fato, aliado ao processo de crescente aumento da participação das esferas subnacionais de governo nas transferências federais, representou um importante acréscimo de recursos para a educação e, especialmente para o ensino de primeiro grau.

A outra importante fonte de financiamento deste setor é constituída pela contribuição do salário-educação²⁵. Esta foi criada através da Lei 4.440, de 27/10/1964, com o objetivo de atender à Constituição da República de 1946, que obrigava as empresas a propiciarem ensino primário gratuito para seus empregados analfabetos e para os filhos destes em faixa etária de escolarização básica. A contribuição tinha inicialmente uma alíquota de 1,4%, incidente sobre a folha salarial das empresas, que foi aumentada para 2,5% em 1972.

Alternativamente, para as empresas com mais de 100 empregados foi instituída a possibilidade de aplicação direta dos recursos devidos, mecanismo que ficou conhecido como Sistema de Manutenção de Ensino (SME)²⁶.

A evolução da arrecadação do salário-educação mostra um expressivo aumento do SME, o que, além de diminuir os recursos do salário-educação a serem aplicados nas escolas públicas, acarretou a necessidade de se manter um controle rígido sobre esse sistema.

A arrecadação do salário-educação é partilhada entre a União e os estados. No período de vigência da alíquota de 1,4%, esta partilha era de 50% para a União e de 50% para o estado arrecadador.

A partir de 1975, acompanhando o processo de mudança e elevação da alíquota do salário-educação (de 1,4% para 2,5%), alterou-se também de forma importante o percentual de partilha. O estado arrecadador passou a ter direito a 2/3 do total arrecadado e a União ficou com o 1/3 restante.

Esta nova forma de partilha federativa dos recursos significou um aumento da concentração dos recursos nos estados mais desenvolvidos, dado que pela definição da base de incidência da contribuição (a folha salarial das empresas), estes naturalmente concentravam a maior parte da arrecadação (aproximadamente 70% na região Sudeste e outros 15% na região Sul). Ademais, os recursos do SME ficavam diretamente nos respectivos estados arrecadadores, sedes das empresas.

Não existem critérios definidos para a União transferir os recursos da quota federal do salário-educação (QFSE). Há apenas uma vaga referência a que essas transferências tenham um caráter redistributivo.

A forma concreta como estas se processam, através de convênios e/ou projetos específicos, caracterizam a QFSE como um típico caso de transferência negociada.

Além disso, as possibilidades de se negociarem as transferências da QFSE foram ampliadas através do Decreto nº 88.374/84, que reservou um percentual mínimo de 25% da QFSE para ser aplicado diretamente nos municípios, através de convênios do Ministério da Educação e Cultura (MEC) com as Prefeituras, sem passar pelo crivo dos respectivos estados.

Aproximadamente 1/3 do gasto público com educação é realizado pela União, direcionado ao financiamento do sistema federal de ensino (universidades e escolas técnicas federais), transferências a estados/municípios para o ensino de primeiro grau (com recursos do salário-educação, basicamente) e, ainda, a programas de merenda escolar e livros e material didático.

Os governos subnacionais, responsáveis pelos outros 2/3 do gasto com educação, respondem praticamente pela totalidade da oferta de ensino público de primeiro e segundo graus, além de financiarem diversas universidades (no caso de estados mais desenvolvidos).

Estima-se que 65% do gasto público com educação se direcione ao ensino de primeiro grau, 10% ao ensino de segundo grau e 25% ao ensino superior.

Assim, em termos per capita, este gasto contempla, em média, com cerca de US\$ 150 os alunos do curso de primeiro grau, com US\$ 145 os do secundário e com US\$ 2.500 os do ensino superior.

Estes dados induzem a pensar que o problema da educação no Brasil não se relaciona com o volume do gasto realizado, mas com a forma como este é realizado, a qual envolve uma complexa coordenação federativa²⁷.

Por exemplo, o gasto com educação em 20 países da América Latina, com indicadores escolares muito melhores do que os do Brasil, situa-se ao redor de 3,8% do PIB (este indicador é de 4,5% do PIB, em média, nos países desenvolvidos). No Brasil, estima-se que os gastos com educação se situem em 4% do PIB.

A Constituição de 1988 estabeleceu a garantia da gratuidade do ensino público em todos os níveis, estendendo este princípio, pela primeira vez na história brasileira, ao ensino de segundo grau e ao ensino superior.

Adotou-se, por sua vez, um conceito amplo de gratuidade que incluiu no atendimento ao educando do ensino fundamental, programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

No que se refere à divisão de competências, a Constituição estabeleceu que o sistema público de ensino será organizado em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, o que implica a complementação e suplementação dos sistemas de ensino das várias esferas de governo (na Carta anterior não era estabelecido o regime de colaboração nem era previsto o sistema de ensino dos municípios).

A União organizará e financiará o sistema federal de ensino, e prestará assistência técnica e financeira às esferas subnacionais de governo para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino priorizando a escolaridade obrigatória²⁸.

Definiu-se, ademais, que a União possui competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases gerais da educação nacional. Os estados e o Distrito Federal disporão de competência legislativa concorrente, podendo assim complementar e especificar as diretrizes gerais, segundo as especificidades e características de cada região, e os municípios terão competência suplementar à legislação federal e estadual, podendo assim adaptá-las às condições locais.

Em relação às fontes de financiamento para a educação, a nova Constituição ampliou a vinculação obrigatória da receita tributária disponível da União, de 13% para 18%, para a “manutenção e desenvolvimento do ensino” mantendo a dos estados e municípios em 25%.

Além disso, determinou que os programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde para o atendimento ao educando no ensino fundamental, deverão ser financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, que não os previstos nas vinculações mencionadas.

Desta forma, o novo sistema de financiamento da educação conta com uma espécie de “orçamento mínimo” para cada esfera de governo, composto por três fontes de recursos: os percentuais mínimos da receita tributária disponível, a serem aplicados para a “manutenção e desenvolvimento do ensino”; os recursos do salário-educação, aplicados no ensino fundamental; e os recursos das contribuições sociais e outros recursos orçamentários alocados para os programas de saúde e assistência social (integrantes do orçamento da seguridade social).

Duas grandes tendências marcam as linhas de ação governamental na área de educação, nos últimos anos no Brasil: a desconcentração e a descentralização²⁹. Esses dois modelos de gestão educacional têm, em comum, o aumento da participação da comunidade escolar e da sociedade nos processos decisórios (conselhos, colegiados, etc) e um fortalecimento da unidade escolar.

A desconcentração refere-se a relações existentes dentro de um mesmo nível de governo, que implicam a delegação de funções ou atividades específicas para as unidades regionais ou locais e ainda, em alguns casos, para as próprias escolas.

A descentralização, por sua vez, vem ocorrendo através do repasse de competências e de poder decisório, por meio das tentativas de municipalização do ensino fundamental e também, em alguns casos, através da criação de instituições responsáveis pela gestão das escolas.

A questão da descentralização na área da educação concentra-se atualmente na municipalização do ensino fundamental (1ª a 8ª séries), ou seja, consiste na transferência da responsabilidade da gestão direta do governo federal e, principalmente, estadual, para os governos municipais ou entidades da sociedade civil.

Este processo envolve inúmeros problemas, dentre os quais se destacam a transferência de pessoal e de patrimônio, e a distinta capacitação técnica e financeira dos municípios para receberem os novos encargos.

De igual forma, a situação da qual se parte é muito diferenciada em cada estado. Assim, por exemplo, enquanto o estado de São Paulo ainda responde por 80% da oferta de matrículas do primeiro grau, Minas Gerais arca com 73% e Alagoas e Maranhão com 30% e 28%, respectivamente.

Nos municípios da região Nordeste, onde a municipalização do ensino do primeiro grau já foi, em grande medida, implantada, os recursos disponíveis são insuficientes para proporcionar uma educação de qualidade e uma remuneração adequada aos professores, sendo comuns salários mensais inferiores a R\$ 30,00. Por outro lado, os municípios do Centro-Sul temem assumir o ensino de primeiro grau por falta de garantias quanto à continuidade dos recursos.

Neste sentido, a proposta apresentada pelo governo federal no início de setembro de 1995, para a criação do "Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Professor", se aprovada, poderia contribuir positivamente para o processo de municipalização.

Em primeiro lugar, porque recoloca o Ministério da Educação no papel de indutor e coordenador de processos de mudança da escola pública em âmbito nacional. Em segundo lugar, porque cria condições efetivas para priorizar a alocação de recursos públicos no ensino fundamental (1ª a 8ª série).

A proposta estabelece que 60% dos recursos já vinculados constitucionalmente à educação formem um fundo, destinado ao ensino fundamental. Estipula também que esses gastos não devem ser inferiores a R\$ 300,00/ano por aluno, ficando o governo federal incumbido de completar a diferença no caso de estados e municípios que não consigam atingir esse valor. Determina, ainda que 60% dos recursos do fundo sejam investidos na melhoria das condições salariais dos professores.

Por fim, disciplina a obrigação do gasto com o ensino fundamental, hoje enunciado de forma vaga no texto constitucional, seja em termos das competências entre as esferas de governo, seja em termos da amplitude do conceito "manutenção e desenvolvimento do ensino".

TABELA 17: A RESPONSABILIDADE PELO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO - 1993 (% dos alunos matriculados)			
	Pré-escola	1º Grau	2º Grau
Estado	4,1	80,1	79,4
Município	79,8	9,7	1,8
Particular	16,1	10,2	18,8

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de São

3. Os estados e a estabilização

Como vimos, desde o final da década de setenta, assistimos a uma ampliação de recursos e poderes em matéria fiscal nas esferas subnacionais de governo. O comportamento dos estados e municípios é hoje fundamental para o sucesso ou fracasso de qualquer política macroeconômica, tanto pela sua influência sobre o gasto agregado, quanto pelo condicionamento da liquidez da economia.

A União, além de ter seus recursos fiscais diminuídos, perdeu também capacidade de comando sobre os seus gastos, em decorrência da ampliação das vinculações de recursos estabelecidas pela Constituição de 1988.

Cinco questões interligadas relacionam-se, no período recente, à problemática da estabilização no que se refere às esferas estaduais de governo:

- a) A evolução dos gastos com pessoal (ativos e inativos), bem como com encargos trabalhistas, tem comprometido parcelas cada vez mais expressivas dos orçamentos dos estados. Estes gastos já absorvem 85% da receita líquida de São Paulo, 90% em Santa Catarina e 75% da receita do Rio de Janeiro, conforme mostra a tabela abaixo.
- b) A explicação do vigoroso crescimento da rubrica “custeio” das administrações diretas dos governos estaduais, a qual, cresceu 32% em termos reais entre 1988 e 1994, está relacionada a três ordens de fatores.

Em primeiro lugar, tradicionalmente, em anos da sucessão política, os governadores promovem uma expansão dos salários do funcionalismo público como parte de sua estratégia eleitoral. Em 1995, a queda e a manutenção da inflação em níveis razoavelmente baixos para a experiência brasileira, impossibilitaram o uso do expediente largamente difundido de promover cortes de despesas através de reajustes salariais inferiores à taxa efetiva de inflação.

TABELA 18: GASTOS DOS ESTADOS COM PESSOAL		
Estados	Nº de servidores ativos e aposentados	% da receita líquida gasta com pessoal
Alagoas	76 mil	88
Bahia	190 mil	65
Ceará	106 mil	66
Distrito Federal	130 mil	81
Espírito Santo	77 mil	91
Goiás	143 mil	80
Minas Gerais	491 mil	72
Paraíba	99 mil	70
Paraná	180 mil	77
Pernambuco	134 mil	78
Piauí	80 mil	85
Rio de Janeiro	290 mil	70
Rio Grande do Norte	103 mil	82
Rio Grande do Sul	271 mil	81
Santa Catarina	115 mil	90
São Paulo	932 mil	85

Fonte: Secretarias Estaduais de Fazenda e de Administração, dados de julho de 1995.

Em segundo lugar, os poderes legislativo e judiciário estaduais, amparados na maior autonomia conquistada com a nova Constituição, promoveram uma expansão dos seus gastos da ordem de 94% entre 1988 e 1994 (em termos reais), muito acima do crescimento das receitas disponíveis dos governos estaduais.

A tabela abaixo ilustra a evolução da participação dos gastos dos três poderes na receita do estado de São Paulo (basicamente constituída pelo ICMS).

Em terceiro lugar, como vimos anteriormente, a partir de 1988 os governos subnacionais passaram a assumir um maior volume de encargos na área social, cujos gastos são proporcionalmente mais intensivos em pessoal. Portanto, uma parcela do crescimento dos gastos estaduais com custeio deve ser atribuída a essa mudança na composição estrutural dos seus dispêndios.

O problema das dívidas estaduais nos grandes estados relaciona-se, fundamentalmente, à ampla utilização do endividamento mobiliário, como um expediente para fugir às limitações de crédito impostas pela política macroeconômica.

**TABELA 19: PARTICIPACAO GASTOS DOS TRES PODERES
NA RECEITA DE ICMS - SAO PAULO - em %**

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Ministério Público
1985	94.61	3.72	0.88	0.79
1987	92.21	5.45	1.05	1.29
1989	91.02	6.37	1.25	1.36
1991	90.45	7.11	1.25	1.19
1993	88.16	8.12	1.55	2.17
1995	84.12	10.86	1.79	3.23

Fonte: "O Estado de Sao Paulo", 14/09/1995

O crescimento vertiginoso do estoque da dívida mobiliária elevou expressivamente o seu risco de rolagem, aumentando enormemente o seu custo e diminuindo o seu prazo.

Recentemente, durante um Encontro Nacional de Secretários Estaduais de Fazenda realizado no Senado Federal, foi declarado que o total das dívidas estaduais, concentradas nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, era impagável. Atualmente, negocia-se no Senado a redução do percentual da receita dos estados comprometida com o pagamento das dívidas junto aos bancos federais (de 11% para 7%).

Ao mesmo tempo, articula-se também, uma renegociação mais ampla da dívida dos estados, a qual incluiria a venda de patrimônio desse nível de governo e o seu comprometimento com a redução de gastos.

Em troca, o governo federal concederia melhores condições e prazos de financiamento da dívida.

A tabela abaixo mostra a posição de endividamento dos principais estados.

- c) Ao se defrontarem com uma crise de confiança do mercado em seus títulos, bem como com juros explosivos na rolagem de suas dívidas, os governos estaduais passaram a concentrar, crescentemente, a colocação de sua dívida mobiliária na carteira dos seus próprios bancos o que contribuiu para que estas instituições enfrentassem uma situação crítica.

A queda abrupta da inflação explicitou as fragilidades estruturais das instituições financeiras estaduais. Impossibilitados de utilizarem recurso do "floating", com o qual geravam importantes recursos, os bancos estaduais começaram a sentir o peso de diversos problemas: a concentração de créditos junto aos governos estaduais; o

inchaço de suas estruturas; a pesada dívida mobiliária rolada a custos elevados e a concessão de créditos sem garantias sólidas.

Diante do agravamento da situação do sistema financeiro estadual, o Banco Central passou a assumir o controle direto ou indireto desses bancos. O Banespa e o Banerj, os dois maiores bancos estaduais do país, estão sob a administração especial do Banco Central desde janeiro de 1995.

- d) A política tarifária sob o comando dos estados, basicamente relativa aos transportes metropolitanos, fornecimento de água e de gás, tem sido objeto de intensas negociações e disputas com o governo federal após o Plano Real. Os estados tentam recuperar o atraso tarifário histórico e o governo federal procura conter a qualquer preço os reajustes.
- e) A política tributária dos estados implicou a elevação das alíquotas do ICMS sobre vários bens nos últimos anos. Este fato, aliado à concessão indiscriminada de incentivos fiscais, inviabiliza tentativas de implementação de qualquer política industrial de caráter nacional, ou mesmo regional.

Apesar do desequilíbrio das contas dos governos estaduais, motivado tanto pelo crescimento dos gastos com pessoal, quanto pela expansão das suas dívidas (impactadas fortemente pelo aumento sem precedentes da taxa de juros), os indicadores tradicionais do déficit do setor público consolidado não apontam qualquer descontrole atribuível a estas esferas de governo nos últimos anos.

De fato, como mostra a tabela abaixo, tanto o resultado primário, quanto o operacional evidenciam que, salvo em 1994, a contribuição relativa dos estados e municípios para a existência do déficit público agregado não constituiu um fator predominante.

4. Os estados e a questão distributiva

Existem no Brasil pouquíssimos estudos sobre a temática da incidência da carga tributária, bem como do gasto público, o que chega a ser paradoxal em um país com tão amplas desigualdades. Se analisarmos o plano regional ou estadual, a situação é ainda pior. Entre os raros trabalhos recentes destacam-se o de LENG RUBER (1995), sobre a incidência tributária e o de MÉDICI e AGUNE (1994), sobre o comportamento dos gastos estaduais após a Constituição de 1988.

No que se refere ao impacto distributivo do ICMS, podemos identificar três aspectos: o primeiro relacionado à distribuição pessoal do ônus da tributação do imposto, o segundo referente ao seu papel na distribuição inter-regional de recursos fiscais, e o terceiro atinente à sua influência na distribuição inter-municipal de recursos. A Constituição de 1988 introduziu a possibilidade do ICMS ter caráter seletivo em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços, o que até então só era possível no âmbito do IPI.

Aplica-se a seletividade através da fixação de alíquotas diferenciadas em função da natureza do produto, de modo a tornar menos onerosa a aquisição daqueles que forem indispensáveis à satisfação das necessidades básicas da população. Da mesma forma, é possível aplicar alíquotas maiores para os produtos considerados supérfluos.

Nas alíquotas internas existem basicamente três faixas de tributação, embora diferenciadas regionalmente: a de 7% a 12% para bens considerados essenciais, uma alíquota básica de 17% e uma especial de 25% para bens supérfluos. Segundo estudo recente, o ICMS possui escassa progressividade para faixas de renda até 12 salários mínimos, tornando-se, então, regressivo (LAVALLE, C.; ALMEIDA, F. 1995).

Do ponto de vista da questão redistributiva inter-regional, observa-se uma certa desconcentração na receita do ICMS. A maior queda na participação relativa é a do estado de São Paulo, que passa de 47,3% em 1974, para 37,5% em 1994.

Esta desconcentração foi determinada pela descentralização regional da produção, anteriormente mencionada, assim como pela política de diferenciação das alíquotas interestaduais, as quais favoreceram as regiões menos desenvolvidas do país.

Finalmente, quanto à distribuição do ICMS entre os municípios de cada estado, o critério utilizado tem sido tradicionalmente o da participação na geração do imposto. A Constituição de 1988 ampliou de 20% para 25% a participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS, manteve o critério básico de partilha, mas possibilitou que os governos estaduais adotassem critérios redistributivos.

Em São Paulo a quota-parte municipal do ICMS é creditada semanalmente às prefeituras, de acordo com índices de participação fixados no ano anterior. O cálculo desses índices, obedece aos seguintes critérios: a) fator econômico (80%): aferido pela participação média do município no valor adicionado do estado, nos dois exercícios anteriores ao da apuração; b) fator demográfico (13%): participação da população do município na população total do estado; c) fator tributário (5%): participação da receita tributária do município (Imposto Sobre Serviços - ISS mais o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU) na receita tributária municipal total do estado; d) quota fixa (2%): distribuição de forma eqüitativa entre todos os municípios.

O quadro abaixo exemplifica a forma de rateio do ICMS de alguns dos principais estados:

TABELA 20: ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS - em milhões de reais de Julho de 1995

Estado	Dívida mobiliária	Dívida contratual	Dívida externa	Total da dívida
Acre	não tem	354.680	não tem	354.680
Alagoas	não tem	276.380	15.394	291.774
Bahia	475.559	2.239,241	238.026	2.952,826
Ceará	63.073	1.102,350	259.157	1.424,580
Distrito Federal	não tem	581.997	50.979	632.976
Espírito Santo	75.704	422.581	43.460	541.745
Goiás	451.798	812.284	257.148	1.521,230
Maranhão	não tem	2.036,567	5.331	2.041,898
Mato Grosso	115.799	965.502	214.000	1.286,301
Mato Grosso do	176.033	1.184,009	211.306	1.571,348
Minas Gerais	5.565,275	1.866,035	724.440	8.305,750
Pará	não tem	487.074	63.198	550.272
Paraíba	35.083	1.251,300	134.939	1.421,322
Paraná	241.899	1.030,200	507.700	1.779,799
Pernambuco	não tem	1.449,382	94.441	1.543,823
Piauí	não tem	655.812	133.753	789.565
Rio Grande do Sul	não tem	539.566	42.332	581.899
Rio Grande do	4.379,034	2.107,650	280.804	6.767,488
Rio de Janeiro	3.981,591	2.106,082	31.454	6.119,127
Santa Catarina	511.033	748.900	182.800	1.442,733
São Paulo	11.546,904	10.147,844	504.263	22.199,011
Sergipe	121.668	307.357	17.113	446.138
Tocantins	não tem	87.726	2.321	90.047
TOTAL	27.800,453	32.751,519	4.014,359	64.566,331

Fonte: Banco Central, números atualizados até julho. Os Estados do Amapá, Amazonas, Rondônia o

TABELA 21: NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (em % do PIB)

	1991	1992	1993	1994
Resultado Primário	2,9	2,3	2,6	5,1
União	1,1	1,3	1,4	3,0
Estados/Municípios	1,5	0,4	0,5	0,8
Empresas Estatais	0,3	0,7	0,7	1,2
Juros Reais	-3,1	-4,6	-2,4	-3,8
União	-1,1	-2,1	-1,4	-1,5
Estados/Municípios	-0,8	-1,2	-0,3	-1,4
Empresas Estatais	-1,2	-1,3	-0,7	-0,9
Resultado Operacional	-0,2	-2,2	0,2	1,3
União	-0,1	-0,8	0,0	1,5
Estados/Municípios	0,7	-0,8	0,2	-0,6
Empresas Estatais	-0,8	-0,6	0,0	0,3

Fonte: Bacen. Valores negativos correspondem a déficit

TABELA 22:
BRASIL, PARTICIPAÇÃO RELATIVA DE ALGUNS ESTADOS
NA RECEITA TOTAL DO ICM/ICMS 1974-1994
%

	SP	RJ	MG	RS	PR	BA	SC	GO	ES	CE	PE
1974	47,3	12,0	7,3	8,2	6,7	3,1	2,9	1,6	1,2	1,1	2,5
1975	46,3	12,5	8,0	8,8	6,8	3,1	2,8	1,6	1,0	1,0	2,5
1976	44,9	12,5	8,2	8,0	7,4	3,2	2,8	1,8	1,2	1,1	2,6
1977	43,6	12,3	8,9	8,6	6,6	3,9	3,0	1,7	1,2	1,1	2,6
1978	44,1	11,9	9,3	8,1	6,2	4,0	3,2	1,6	1,3	1,2	2,6
1979	43,5	11,3	9,2	8,4	5,7	4,2	3,5	1,9	1,5	1,2	2,7
1980	41,9	10,7	9,2	8,4	6,3	4,3	3,6	1,9	1,9	1,3	2,8
1981	40,5	10,7	9,2	9,0	6,4	4,4	3,6	2,2	1,6	1,4	3,0
1982	40,4	10,7	9,1	9,0	5,9	4,5	3,6	2,2	1,7	1,4	3,0
1983	39,5	10,2	8,5	9,2	6,4	5,2	3,3	2,7	1,6	1,4	3,0
1984	37,5	10,5	9,0	8,8	6,6	5,6	3,4	2,8	1,7	1,5	3,0
1985	38,2	9,6	9,4	8,6	6,6	5,4	3,7	2,6	1,8	1,5	3,0
1986	39,3	9,8	9,1	8,1	6,4	4,9	3,8	2,6	1,9	1,5	2,9
1987	40,0	9,3	9,7	7,7	6,4	4,8	4,0	2,4	1,6	1,5	2,9
1988	43,4	9,5	9,1	7,5	5,9	4,5	3,6	2,2	1,4	1,5	2,7
1989	42,2	9,2	8,9	7,9	5,7	4,0	3,8	2,2	1,5	1,5	2,5
1990	40,0	9,3	9,2	7,7	5,5	4,3	3,5	2,6	1,9	1,7	2,6
1991	38,3	10,3	9,9	7,6	5,5	4,3	3,2	2,6	2,0	1,9	2,6
1992	38,2	10,3	10,0	7,9	5,5	4,6	3,4	2,6	2,0	1,8	2,5
1993	38,7	10,1	10,0	8,2	5,3	4,7	3,3	2,4	1,9	1,9	2,4
1994	37,5	9,5	10,2	8,3	5,5	4,6	3,7	nd	nd	nd	nd

Fonte: COTEPE/ICMS, in : LAGEMANN(1995).

Nota: nd = não disponível.

TABELA 23: IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS - ICMS
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS REGIÕES

REGIÕES	1988	1994
NORTE	2,5	3,7
NORDESTE	11,6	12,3
SUDESTE	63,3	59,4
o SÃO PAULO	43,4	37,5
SUL	17,0	17,4
CENTRO OESTE	5,5	7,2

Fonte: CONFAZ

redemocratização do país, e o seu poder executivo é hipertrofiado e centralizado na figura do governador.

- * Deste modo, a independência dos poderes Legislativo e Judiciário em relação ao executivo estadual constitui condição para uma maior eficiência e equidade do gasto desta esfera de governo.
- * Para superar os obstáculos que impedem uma adequada divisão de competências, é preciso promover amplas reformas no sistema eleitoral e partidário, de forma a modificar a atual dependência do sistema federativo em relação à distribuição pulverizada de recursos federais para o nível local.
- * É necessário repensar a representação federativa dos estados, que deveria expressar-se no Senado Federal. Na verdade, este atua como um fórum revisor das medidas aprovadas na Câmara Federal, não cumprindo o papel de representante dos estados na Federação.
- * É preciso, também, encontrar fórmulas de evitar a pulverização da atividade parlamentar no Congresso Nacional, a chamada “vereança federal”, recompondo as bases político-partidárias para a formulação de políticas nacionais, embora regionalizadas.
- * De igual forma, faz-se necessário uma alteração nos critérios de representação parlamentar dos estados na Câmara Federal, incorporando a representação da população concentrada nos grandes centros urbanos e, ao mesmo tempo, mantendo um mínimo de representação que a estrutura federativa de governo supõe, especialmente no caso brasileiro, marcado por grandes diferenças inter-regionais.
- * Finalmente, urge, também estabelecer mecanismos de cooperação entre os três níveis de governo, tanto na elaboração e implementação de políticas públicas descentralizadas, quanto entre as administrações tributárias respectivas, unificando cadastros, compatibilizando procedimentos entre outros.

NOTAS

1. Esta seção apóia-se em: Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e Abril (1995).
2. Esta análise apóia-se, basicamente, em AFFONSO, R. (1994), e AFFONSO, R. (1996).
3. Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM) eram constituídos pela receita do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados num percentual inicialmente fixado em 20% deste total. Tais recursos seriam transferidos aos estados e municípios de capitais na proporção direta de sua população e na proporção inversa de sua renda per-capita. Para os demais municípios, o acesso ao FPM seria dado apenas proporcionalmente à sua população; pouco tempo depois, evidenciando a tendência centralizadora, os percentuais do FPEM foram reduzidos de 20% para 12%.
4. Uma análise detalhada a respeito é desenvolvida em: AFFONSO, R. (1988).
5. Além da elevação dos percentuais do IR e do IPI destinados aos Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e dos Estados (FPE), e da criação de um fundo de ressarcimento à isenção do ICMS concedido pelos estados exportadores (10% do IPI), a nova Constituição concedeu ampla liberdade para cada estado fixar, por leis próprias, as alíquotas do ICMS incidentes sobre as operações internas, antes limitadas pelo Senado Federal. Além disto, incorporou à base de cálculo do ICMS as operações relativas ao transporte interestadual e intermunicipal e as operações referentes às comunicações, antes abarcadas pelos impostos únicos. A elevação da base do ICMS também beneficiou os municípios uma vez que as transferências deste imposto para os governos municipais aumentaram de 20% para 25%.
6. Estes dados apóiam-se em estimativas realizadas no âmbito do projeto: "Balanço e perspectivas do federalismo no Brasil", em: AFFONSO, R. (1994).
7. Ver a respeito: AFONSO, J. R.; SENRA, N. C. (1994).
8. Em 1985, após a derrota do amplo movimento pelas eleições diretas, Tancredo Neves foi eleito presidente da República através de um colégio eleitoral do Parlamento; com a sua morte antes de iniciar o seu mandato, assumiu em seu lugar o vice José Sarney (PMDB).

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1994), Os Barões da Federação. São Paulo. mimeo. Tese (Mestrado). FFLCH/Universidade de São Paulo.

_____. (1994a), Federalismo e processo de governo no Brasil: A hipertrofia dos Executivos Estaduais. São Paulo: CEDEC. mimeo.

AFFONSO, Rui de Britto A. (1988), Federalismo tributário e crise econômica: Brasil (1975-1985). Campinas. mimeo. Tese (Mestrado) - IE/Universidade Estadual de Campinas.

_____. (1990), A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. Revista de Planejamento e Políticas Públicas, Rio de Janeiro, n.04, pp.37-66, dez.

_____. (1994a), A crise da federação no Brasil. Ensaio FEE, Porto Alegre, n.02, pp.321-337.

_____. (Coord.). (1994), Balanco e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil. São Paulo: FUNDAP/IESP. mimeo.

AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). (1995), Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP/UNESP. (Federalismo no Brasil).

_____. (1995a), Reforma tributária e Federação. São Paulo: FUNDAP/UNESP. (Federalismo no Brasil).

_____. (1996), A Federação em perspectiva - Ensaio selecionado. São Paulo: FUNDAP.

AFONSO, José R. (1986), Autarquias, Fundações e empresas dos estados e municípios. Revista de Finanças Públicas, São Paulo, n.367, pp.18-39.

_____. (1992), Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. Estudos Econômicos, São Paulo, V.22, n.01, pp.05-34, jan./abr.

_____. (1994), Descentralização fiscal na América Latina: estudo do caso do Brasil. Chile: CEPAL. (Série Política Fiscal, 61).

_____. (1994a), Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão. mimeo.

AFONSO, José R.; SENRA, N. C. (1994), Despesa pública - Competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios. Rio de Janeiro: CEPP. (Texto de Discussão, 23).

ALMANAQUE Abril. (1996), São Paulo: Editora Abril S.A.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. (1994), Nordeste: evolução recente da economia regional. s.l. mimeo. (Trabalho elaborado para o Projeto: Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil. São Paulo: FUNDAP/IESP).

BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. (1995), Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz Barros. (Orgs.). (1995), Reforma tributária e federação. São Paulo: FUNDA/UNESP. (Federalismo no Brasil).

BRASIL. Constituição (1988), Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. (1994), Sinopse Estatística Educação Fundamental - Censo Educacional 1993. Brasília.

CONSIDERA, Cláudio et al. (1996), Produto Interno Bruto por unidade da federação. Brasília: IPEA. (Texto para Discussão, 424).

CYRILLO, Denise C.; GONÇALVES, Pedro J.; FONSECA, Eduardo G. (1993), Arrecadação e distribuição do salário-educação em São Paulo. São Paulo: IPE/USP: SEE/SP.

DAIN, Sulamis. (1989), Financiamento das políticas sociais no Brasil: características estruturais e desempenho no período recente. In: _____. (Coord.). (1989), A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Brasília: MPAS/CEPAL. (Volume 2, cap.I).

DINIZ, Clélio C.; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. (1993), Federalismo, sistema tributário e questão regional no Brasil. Belo Horizonte: FACE/UFMG. mimeo.

DINIZ, Clélio C.; SANTOS, Fabiana Borges T. (1993), Região Sudeste: desempenho econômico, heterogeneidade estrutural e perspectivas. s.l. mimeo. (Trabalho elaborado para o Projeto: Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil).

DRAIBE, Sônia M. (1992), Brasil: O sistema de proteção social e suas transformações recentes. In: CEPAL. (1992), Reformas das políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina. s.l.

FAUSTO, Boris. (1994), História do Brasil. São Paulo: EDUSP.

FIORI, José L. (1994), Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. São Paulo: FUNDAP/IESP. mimeo. (Nota Técnica do Projeto: Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil).

FURTADO, Celso. (1992), Brasil: A construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GUMARÃES NETO, Leonardo. (1993), O grande capital vai à periferia (regiões, conglomerados, grandes empresas e o estado). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 21, Belo Horizonte, 1993. Anais.

IBGE. (1994), Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro.

LACERDA, G. N.; CACCIAMALI, M. C. (1994), Processo de ajustamento, emprego público e diferenciações regionais dos mercados de trabalho no Brasil nos anos 80. In: LAVINAS, L. et al. (1994), Integração, região e regionalismo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

LAGEMANN, Eugênio. (1995), O federalismo fiscal brasileiro em questão. São Paulo: FUNDAP/IESP. Trabalho apresentado ao Seminário Internacional Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil. São Paulo, maio, 1995.

LAGEMANN, Eugênio; BORDIN, Luis Carlos Vitali. (1993), Harmonização tributária: a experiência brasileira e o Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ. Rio Grande do Sul: Governo do Estado do Rio Grande do Sul/ Secretaria da Fazenda. (Caderno X).

LAVALLE DA SILVA, C.; ALMEIDA, F. Galvão. (1995), A tributação sobre o consumo no Brasil. Rio de Janeiro: FGV. mimeo.

LENGRUBER, André Teixeira. (1995), Tributação efetiva: um estudo sobre taxação do consumo, do trabalho e do capital no Brasil. Chile: CEPAL. Trabalho apresentado ao Seminario Regional de Política Fiscal, VII, Santiago, Chile, 23-26 enero, 1995.

LOPES, Antéro Duarte; BUARQUE, Sérgio C.; ROSA, Teresa C. (1993), Integração fragmentada e crescimento da fronteira norte e suas perspectivas futuras. Recife. mimeo. (Trabalho elaborado para o Projeto: Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil).

MARTIN, André Roberto. (1993), As fronteiras internas e a "questão regional" do Brasil. São Paulo. mimeo. Tese (Doutorado) - FFLCH/Universidade de São Paulo.

MÉDICE, André C.; AGUNE, A. C. (1994), Desigualdades sociais e desenvolvimento no Brasil: Uma análise dos anos oitenta ao nível regional. São Paulo: FUNDAP/IESP. mimeo (Nota Técnica do Projeto: Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil).

MELCHIOR, José C. A. (1986), O financiamento da educação no Brasil e a Revolução: 1965 a 1982. São Paulo. mimeo. Tese (Livre Docência) - Faculdade de Educação/ Universidade de São Paulo.

- 24 "El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O deficit quase-fiscal brasileiro na década de 80" (LC/L.662)
- 29 "El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "Reforma fiscal provincial en Argentina: el caso de mendoza, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "La política fiscal en Chile: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "Política fiscal, equilibrio macroeconómico y distribución del ingreso en Venezuela: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "Incidencia macroeconómica y distributiva de la política fiscal en Colombia: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "La política fiscal en Ecuador: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "Política fiscal, ajuste y redistribución: el caso uruguayo, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "La armonización tributaria en el Mercosur" (LC/L.785)
- 38 "Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties a focus on Latin America" (LC/L.786)
- 39 "La evasión tributaria" (LC/L.787)
- 40 "Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "Evasión fiscal en México" (LC/L.789)
- 42 "Mensuração da economia informal e da evasão fiscal no Brasil" (LC/L.790)
- 43 "Evasão fiscal e ausência de risco no Brasil" (LC/L.791)
- 44 "Descentralización fiscal: marco conceptual" (LC/L.793)**
- 45 "Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino" (LC/L.794)**
- 46 "Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza" (LC/L.795)**
- 47 "Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina)" (LC/L.796)**
- 48 "Fiscal decentralization in selected industrial countries" (LC/L.797)**
- 49 "Descentralización fiscal: el caso colombiano" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)**
- 50 "La evasión en el sistema de seguridad social argentino" (LC/L.802)
- 51 "Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social no Brasil" (LC/L.803)
- 52 "Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica" (LC/L.817)
- 53 "Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual" (LC/L.818)

**** Estos documentos han sido desarrollados dentro de las actividades del Proyecto Regional sobre Descentralización Fiscal en América Latina CEPAL/GTZ. El lector interesado puede solicitarlos a la Casilla 179-D, Santiago, Chile.**

- 54 "Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en Argentina" (LC/L.826)
- 55 "A evasão fiscal na área aduaneira o caso brasileiro" (LC/L.827)
- 56 "La modernización y fiscalización aduanera colombiana y el control a la evasión fiscal" (LC/L.828)
- 57 "Descentralización fiscal: el caso de Chile" (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1)**
- 58 "Descentralización fiscal: el caso de la municipalidad de Concepción, Región del Bio Bio, Chile" (LC/L.824)**
- 59 "Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul" (LC/L.825)**
- 60 "Descentralización fiscal en Venezuela" (LC/L.831)**
- 61 "Descentralização fiscal na America Latina: estudo de caso do Brasil" (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1)**
- 62 "La descentralización financiera: la experiencia cubana" (LC/L. 860)**
- 63 "Descentralización fiscal en Nicaragua" (LC/L.866)**
- 64 "Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica" (LC/L.888)
- 65 "Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992" (LC/L.889)
- 66 "Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993" (LC/L.890)
- 67 "Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993" (LC/L.891)
- 68 "Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993" (LC/L.892)
- 69 "Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993" (LC/L.893)
- 70 "Experiencias sobre la política fiscal en Bolivia: 1980-1993" (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1)
- 71 "Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992" (LC/L.913)
- 72 "Descentralización fiscal en Bolivia" (LC/L.916)**
- 73 "Características del mercado de crédito territorial y determinantes de la demanda: el caso colombiano" (LC/L.917)**
- 74 "Descentralización político-financiera en Francia" (LC/L.918)**
- 75 "Estabilización, tipo de cambio real e ingresos fiscales" (LC/L.941)
- 76 "Estimación de la evasión en el IVA en Chile: 1980-1993" (LC/L.942)
- 77 "Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos" (LC/L.943)
- 78 "Incidencia impositiva y asignación de recursos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina" (LC/L.945)
- 79 "Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal" (LC/L.951)
- 80 "Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso" (LC/L.952)
- 81 "Distribución del ingreso: el papel del gasto público social" (LC/L.953)
- 82 "Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos" (LC/L.954)
- 83 "Estudio de incidencia presupuestaria: el caso de Chile" (LC/L.955)
- 84 "Seminario internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política" (LC/L.967)
- 85 "Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: práctica y principales desafíos" (LC/L.968)**

- 86 "El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano" (LC/L.969)**
- 87 "Descentralización fiscal y política macroeconómica" (LC/L.970)**
- 88 "Las transferencias intergubernamentales y la equidad redistributiva: el caso argentino" (LC/L.977)**
- 89 "La asignación de funciones a nivel local en Argentina: el caso del municipio de Santiago del Estero" (LC/L.979)**
- 90 "Descentralización fiscal: el caso del Ecuador" (LC/L.980)**
- 91 "Descentralización fiscal: el caso paraguayo" (LC/L. 981)**
- 92 "Descentralización fiscal: el caso de Perú" (LC/L. 1010)
- 93 "Os estados e a descentralização no Brasil" (LC/L.1011)

BIBLIOTECA
CEPAL

02841:DLP_0002

CLI