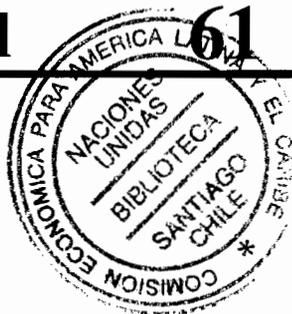


LC/L.841

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Política Fiscal



**DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA
AMÉRICA LATINA:
ESTUDO DE CASO DO BRASIL**

José Roberto Rodrigues Afonso



NACIONES UNIDAS

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



**DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA
AMÉRICA LATINA:
ESTUDO DE CASO DO BRASIL**

José Roberto Rodrigues Afonso

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



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1994

LC/L.841
Junio de 1994

Este documento foi preparado pelo Sr. José Roberto Rodrigues Afonso, economista do BNDES; cedido à Câmara dos Deputados e lotado na assessoria do Deputado Federal José Serra; mestre pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; consultor na área de finanças públicas.

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.

INDICE

PREFACIO	5
SUMÁRIO EXECUTIVO	7
I. CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS DO BRASIL	11
1.1. Descentralização na Agenda Nacional	11
1.2. Contexto Macroeconômico	12
1.3. Contexto Institucional e Político	13
1.3.1. O Processo Legislativo	13
1.3.2. O Ordenamento Territorial	15
1.4. Desigualdades Regionais	15
II. O SISTEMA FISCAL E SUAS REFORMAS	17
2.1. Estrutura da Administração Pública	17
2.2. O Setor Público na Economia	18
2.3. Antecedentes da Descentralização	19
2.3.1. Evolução Histórica	19
2.3.2. A Constituição Descentralizadora de 1988	20
2.4. Estrutura das Contas Governamentais	22
2.4.1. Orçamento e Contabilidade Pública	22
2.4.2. Estatísticas Governamentais	23
2.4.3. Conceitos e Classificações	25
2.4.3.2. Sobre as Despesas:	27
2.4.3.3. Sobre as Relações Intergovernamentais:	28
2.5. Diagnóstico sobre o Atual Estágio de Descentralização Fiscal	31
2.5.1. Caracterização das Receitas Governamentais	31
2.5.1.1. Arrecadação Tributária	32
2.5.1.2. Transferências	34
2.5.1.3. Receita Tributária Disponível e Próprias	36
2.5.2. Divisão de Encargos e Padrão de Gasto	37
2.5.2.1. Divisão de Encargos	37
2.5.2.2. Distribuição das Despesas Realizadas	39
2.5.3. Equidade Vertical e Financiamento do Déficit	41
2.5.4. Equidade Fiscal Horizontal	44
2.5.5. Taxas, Tarifas e Rendas Empresariais	45

III. AVALIAÇÃO CRÍTICA DO PROCESSO	48
3.1. Um Processo Pouco Conhecido	48
3.2. Os Ajustes na Fase Pós-Constituinte	49
3.2.1. A (Falta de) Opção Política	49
3.2.2. Os Ajustes nas Relações Intergovernamentais	50
3.3. Avaliação de Aspectos Específicos	52
3.3.1. Aspectos Relativos às Competências e Distributivos	53
3.3.2. Estabilização Econômica e Políticas Nacionais	55
IV. RECOMENDAÇÕES E REFLEXÕES FINAIS	60
NOTAS	65
BIBLIOGRAFIA	79

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 públicas e à política fiscal dos países da América Latina e do Caribe.

O estudo apresenta uma visão global do processo de federalismo fiscal brasileiro, onde mostra a evolução deste nas últimas décadas, centrando-se nas mudanças fundamentais das relações fiscais intergovernamentais. Estas mudanças realizadas principalmente pela Constituição de 1988 fortaleceram os estados e os municípios, sem uma clara divisão de responsabilidades e/ou competências, gerando resultados financeiros bastantes diferentes entre os governos subnacionais, dada a grande heterogeneidade da configuração regional do Brasil. Os indicadores de descentralização brasileiros são muito elevados e se comparam com os dos países federais mais desenvolvidos. Todavia, o processo de descentralização que ocorreu no marco da Constituição de 1988 foi fruto especialmente das pressões de autoridades regionais e locais, favorecidas pelo ambiente de redemocratização passado pelo Brasil.

Nestes anos, observou-se uma descentralização não adequada e não planejada, quando a atualidade exige uma distribuição de competências dentro de uma estratégia governamental de efetiva descentralização no âmbito político e administrativo. Com isto, surgiu uma série de problemas de coordenação e de controle dos gastos dos governos subnacionais, que dificultam e obscurecem as potencialidades do processo de descentralização, em termos de eficiência e equidade, gerando amplos debates no âmbito governamental e legislativo. Esta conjuntura torna ainda mais interessante o estudo desta experiência. Este trabalho junto com o que estuda a experiência do Estado do Rio Grande do Sul oferecem um razoável panorama do processo de federalismo fiscal no Brasil.

É de se 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, como também entre pesquisadores, docentes e especialistas em finanças públicas dos setores público e privado.



SUMÁRIO EXECUTIVO

O Brasil é organizado sob forma de uma república federativa, com três níveis de governo - central (também conhecido como União), estaduais e municipais. A Federação brasileira apresenta um acentuado grau de descentralização, tanto em termos da configuração política e institucional, como ao nível dos indicadores tributários e fiscais. A Constituição Federal vigente, promulgada em outubro de 1988, amplificou e consolidou um processo, já em curso desde o início da década de oitenta, de esvaziamento financeiro do governo central e rápido fortalecimento das finanças dos Estados e, principalmente, dos Municípios.

O adequado reconhecimento da extensão da descentralização fiscal brasileira, em geral, não é objeto das discussões internas técnicas ou políticas. Curiosamente, os diagnósticos mais acurados a esse respeito são dos especialistas estrangeiros, inclusive de missões técnicas do Banco Mundial e do FMI - dentre outros técnicos, menciona-se Anwar Shah (que chega a avaliar como "impressionantes" os indicadores de descentralização do país), Vito Tanzi, Charles McLure e Richard Bird.

O processo de descentralização ocorre em meio a um peculiar contexto macroeconômico e político.

Após uma década perdida com estagnação da produção, alta inflação e fracassados choques econômicos heterodoxos, o país avança nos anos noventa sem conseguir estabilizar sua economia, ao contrário dos demais países latino americanos. Atualmente, a renda "per capita" situa-se cerca de 5% abaixo da registrada em 1980 e a inflação anual saltou de menos de 100% para mais de 3.000%, no mesmo período. Na raiz da crise econômica, há quase um consenso nacional que se encontra a grave crise fiscal, sobretudo do setor público federal.

A crise econômica coincidiu com um período de mudanças políticas radicais, passando da ditadura militar para à ampla redemocratização do país. A Constituição de 1988 foi o marco fundamental da abertura política do país. A implantação do novo regime político teve um desdobramento decisivo na redefinição dos sistemas tributário e fiscal, uma vez que a maioria dos Constituinte e da sociedade entendiam que democracia exigia, na área das finanças públicas, governo federal fraco e governos subnacionais fortalecidos. Desse modo, a reforma constitucional ocupou-se, de um lado, da recuperação dos poderes do Legislativo, de outro, da concessão de ampla autonomia institucional aos Estados e Municípios - a começar pela atribuição a estes últimos do "status" de membros da Federação (o que não tem precedente no mundo).

A configuração institucional das finanças governamentais já atende a opção por uma acentuada descentralização ao prever que governos estaduais e municipais, no sistema tributário, gozem de competências tributárias exclusivas e incidentes sobre bases econômicas sólidas e abrangentes, as exerçam com ampla liberdade (para legislar e mesmo para fixação das alíquotas) e participem na arrecadação de impostos das esferas superiores segundo percentagens elevadas e fixadas já no próprio texto constitucional (que também veda vinculações e sinaliza a regularidade e a transparência dos repasses). Os Estados e Municípios também podem arrecadar a maioria dos

recursos não-tributários, inclusive fixando e cobrando importantes tarifas e podendo contrair quaisquer tipos de empréstimos - até externos. De outro, ainda gerem e alocam os recursos respeitadas orçamentos sujeitos à aprovação e controle apenas dos Legislativos estaduais e locais.

Para se entender o contexto em que se dá o processo de descentralização fiscal no Brasil, é indispensável considerar também a configuração regional, marcada por profundas desigualdades econômicas, políticas e mesmo culturais. As regiões menos desenvolvidas situam-se ao norte e ao nordeste do país e apresentam indicadores de PIB "per capita", concentração da renda, desenvolvimento humano e pobreza muito aquém das médias nacionais, próximos aos dos países menos desenvolvidos do mundo, porém, tais regiões são proporcionalmente mais representadas no Congresso Nacional que suas participações relativas na distribuição da população brasileira. No outro extremo, o Centro-Sul constituem regiões tão ricas que, no seu Estado mais avançado (São Paulo), são encontrados indicadores econômicos e sociais próximos ao dos países mais desenvolvidos do hemisfério Norte.

Administrativamente, o setor público divide-se em administrações públicas, que exercem funções típicas de Estado e através ou da administração central ou da descentralizada (autarquias, fundações e fundos), e empresas que controlam, que seguem o direito privado e prestam-se para intervenção direta no setor produtivo e no financeiro. Neste estudo, as atenções são concentradas apenas nas administrações públicas, que, nos três níveis de governo, constituem um universo formado por milhares de entes, com atuação diversificada (muitas vezes, cumulativas), pois as reformas comandadas pelo governo central tiveram como estratégia uma generalizada fragmentação administrativa - com entidades federais encabeçando alguns sistemas setoriais.

A presença do setor público na economia brasileira é expressiva, e sempre o foi ao longo da história do país - inclusive, cabendo às empresas estatais o papel de iniciar e comandar o processo de industrialização no pós-guerra. Do lado das administrações públicas, observa-se que o nível da carga tributária bruta (na casa de 24% do PIB) é superior ao de países de economia semelhante e, por extensão, são elevadas as taxas de consumo e na geração de renda (um quinto do consumo corrente e mais de um décimo do PIB nacionais). As estatais federais lideram os "ranking" de empresas nacionais (vide monopólios de petróleo, energia elétrica e comunicações) e faturam o equivalente a 13% do PIB. Computadas administrações e empresas, o setor responde por um quarto da formação bruta de capital fixo do país e concentra boa parte das dívidas nacionais (inclusive cerca de 90% da dívida externa).

Os antecedentes históricos da descentralização fiscal no Brasil revelam no período republicano (pós-1889) uma tendência cíclica: ou seja, acompanhando os momentos de abertura e fechamento do regime político, foram registradas fases de maior e menor participação dos governos estaduais e municipais no setor público brasileiro.

No período mais recente, ocorreu um processo de acentuada centralização financeira e política da Federação em meados da década de sessenta, devido às reformas promovidas pelo regime militar instalado em 31/3/1964. No sistema tributário, competências e poder decisório foram concentrados nas mãos da União, que, para compensar tais efeitos, redistribuiu recursos (em grande parte, vinculados) através de fundos de participação e de transferências e empréstimos decididos "ad hoc" e com base na negociação política.

À medida que o país foi se redemocratizando, os governos subnacionais pressionaram, com sucesso, o Congresso Nacional por mudanças no sistema tributário, particularmente o aumento da repartição regular. Esse processo culminou na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 em um

total predomínio dos interesses daqueles governos vis-a-vis o do federal, enfraquecido (para não dizer ausente) nos debates distributivos da receita tributária porque, dentre outras circunstâncias, o então Presidente da República era o último eleito indiretamente mas, para tanto, dependeu do apoio de governadores e prefeitos de grandes cidades, por sua vez, eleitos diretamente há mais de dois mandatos.

As estatísticas recentes sobre receitas e despesas governamentais indicam que os governos subnacionais (excluídos os recursos pertencentes aos fundos sociais dos trabalhadores) responderam, em 1991, por 40% da arrecadação tributária nacional, 49% das receitas correntes disponíveis (após computadas as transferências intergovernamentais), 56% do consumo corrente e 75% da formação bruta de capital fixo. O governo central concentra os gastos apenas com o serviço da dívida pública, os benefícios previdenciários e em funções típicas (como defesa nacional). Na área social, ainda que precárias as estatísticas, há um claro "trade-off" entre a evolução decrescente dos gastos federais e crescente dos estaduais e municipais - como em saúde e ensino. Na história recente do país, nunca foi tão reduzida a importância relativa da União e tão marcante a dos Municípios.

As despesas com transferências intergovernamentais (regime de competência) movimentam anualmente recursos próximos a 6% do PIB e são fundamentais para o financiamento dos governos municipais e de muitos Estados. A estrutura das transferências (na maior parte, formas de repartição de receitas tributárias) revela, porém, que tal dependência não compromete a autonomia dos governos subnacionais porque perto de 90% dos recursos são repassados sem quaisquer vinculações ou sujeitos a aplicações em grandes áreas (caso de ensino e saúde, como "block grants") e não em projetos específicos.

Se no agregado, governos subnacionais abocanham parcelas expressivas dos recursos públicos e encontram-se em situação relativa muito melhor que a da União (geram poupança e pouco pressionam o déficit público), por outro lado, deve ser considerado que tal situação encobre um profundo desequilíbrio horizontal na capacidade de autofinanciamento. Para compensar a desigual distribuição da riqueza e da renda, o esquema de transferências promove uma redistribuição de recursos tão acentuada que a divisão regional das receitas estaduais acusa uma participação das regiões menos desenvolvidas proporcionalmente superior a verificada na divisão da renda nacional.

A avaliação da descentralização fiscal passa por uma questão preliminar: a constatação de que, de fato, há um processo nesse sentido (há tempos) em curso. A maioria dos analistas e participantes do debate nacional desconhece a evolução e a estrutura das contas governamentais e, principalmente, as comparações com experiências internacionais. Para muitos, a Constituição de 1988 descentralizou receitas tributárias e não fez o mesmo com as responsabilidades e os encargos. Tal tese serve muito mais para justificar, no caso do Executivo Federal, a ausência: primeiro, de uma clara opção política e aplicada a todas áreas do governo; segundo, de um plano nacional de descentralização, abrangente, consistente e negociado com os governos subnacionais.

No âmbito do Congresso Nacional, por sua vez, há um curioso círculo vicioso: como a esmagadora maioria atua como uma espécie de vereadores nacionais, apóiam as elevadas participações dos governos subnacionais na arrecadação dos principais impostos federais (renda e produtos industrializados) e, ainda, remanejam o orçamento para prever auxílios para os governos subnacionais e a execução pelo governo central de obras e serviços tipicamente locais. Às resistências das áreas setoriais do Executivo e do Legislativo Federais, soma-se o corporativismo dos servidores preocupados com a perda de direitos e vantagens se lotados nos governos subnacionais.

Se o processo de descentralização é inegável e inexorável, por outro lado, ao se impor sem qualquer planejamento mínimo resulta em ineficiência, iniquidade e inconsistência com os objetivos nacionais. Na prática, a administração e as finanças do governo federal sofreram uma "operação desmanche" ao mesmo tempo em que crescia rapidamente a presunção de governos subnacionais em diversas áreas públicas. Na tese de alguns, valeu uma espécie de "lei de mercado" na divisão federativa de competências: como as receitas foram descentralizadas (atendendo decisão da reforma constitucional), os gastos seguiram a mesma tendência. O problema é que um processo desordenado implica em evidentes distorções no equilíbrio horizontal, descontinuidade de ações governamentais e indefinição sobre projetos de investimentos que forçosamente têm caráter nacional.

As recomendações são no sentido de que, antes de mais nada, não se encare como uma panacéia econômica e fiscal a revisão constitucional que ora se inicia no país. Entende-se que, do lado das receitas, a descentralização das competências e dos recursos tributários não poderá ser revertida sem mudanças drásticas no campo político - ou melhor, sem ameaça ao modelo democrático montado em 1988. Do lado das despesas, a descentralização de encargos depende menos de mudanças na atribuição constitucional de competências entre os níveis de governo (coerente com paradigmas teóricos e da experiência internacional) e mais de mudanças nas normas sobre a administração pública e orçamentos (especialmente para facilitar o remanejamento de servidores públicos e para evitar o engessamento de gastos através da vinculação de receitas).

Há muito o que se fazer no âmbito administrativo e da legislação infraconstitucional para ordenar e avançar o processo de descentralização fiscal, porém, tudo isso depende de que o governo central (leia-se os seus poderes políticos), antes de mais nada, assuma uma vontade firme de descentralizar, de transferir o poder político.

I. CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS DO BRASIL

1.1. Descentralização na Agenda Nacional

A Federação brasileira apresenta um acentuado grau de descentralização, tanto em termos da configuração política e institucional, como dos aspectos tributário, fiscal e financeiro. A Constituição de 1988 consolidou um processo de esvaziamento do governo central e rápido fortalecimento dos Estados e Municípios, que, ao menos no tocante ao sistema tributário nacional, já estava em curso desde o início dos anos oitenta.

O devido reconhecimento do caráter descentralizado do federalismo fiscal brasileiro, ou melhor, de toda sua amplitude e profundidade e alcance, curiosamente, não aparece na mídia, na academia e, principalmente, nos meios políticos nacionais. Enquanto isso, os diagnósticos mais acurados aparecem nas análises de técnicos, missões e relatórios oficiais dos organismos financeiros internacionais. Anwar Shah e documentos oficiais do Banco Mundial classificam como surpreendentes os indicadores políticos e financeiros sobre o grau de descentralização da Federação brasileira.¹ Missão do Fundo Monetário Internacional (FMI) encarregada de estudar a reforma tributária no Brasil ressaltou em seu relatório:

"The scope of fiscal federalism in Brazil is unique among countries at similar levels of income... It is broadly comparable to three of the most decentralized industrial economies: Canada, Australia, and the United States...

Tax reform in Brazil is very much constrained by the federal spirit of the Constitution which accords independent powers to each level of government, the union, the states, and municipalities.

... the extent of fiscal federalism in Brazil is also unique among countries at similar levels of income. The recent trend toward greater fiscal decentralization has tended to erode further the union's control over the revenue that is collected"²

Há um intenso debate nacional em torno do tema descentralização fiscal. A motivação principal respeita à revisão constitucional. A própria Constituição Federal promulgada em 5/10/1988 determinou que após cinco anos haveria uma revisão do texto constitucional pelo Congresso Nacional, em sessão unicameral e com quorum inferior (maioria absoluta) ao necessário para aprovação de uma emenda constitucional comum (três quintos).³

Há um amplo consenso de que a descentralização tributária e de encargos constituem temas inevitáveis e cruciais a serem tratados na revisão constitucional, seja seu alcance amplo e seu processo retardado, seja limitado e rápido. Sob forte pressão, de um lado, dos contribuintes ou do setor privado (que defendem uma radical simplificação do sistema e a redução da carga tributária) e, de outro, das autoridades econômicas federais (preocupadas em aumentar a arrecadação federal para gerar superávits públicos primários), uma nova reforma tributária entra em todas as agendas de trabalho propostas para a revisão constitucional.

As autoridades federais, políticos e economistas renomados reclamam que a Constituição de 1988 descentralizou receitas tributárias e não encargos e responsabilidades, logo, consideram urgente a redivisão de competências de gastos e encargos entre os três níveis de governo - para muitos, até como decisão prévia à reforma do sistema tributário. Implicitamente, fica a idéia de que não transferidas competências do governo central para os subnacionais, caberia recentralizar as receitas tributárias.

A nova gestão do Ministério da Fazenda, do Senador Fernando Henrique Cardoso, pela primeira vez introduziu num programa de ação fiscal da União (junho de 1993) a descentralização como uma das questões-chaves a serem equacionadas para a solução da crise fiscal e econômica do país. Na oportunidade, foram sugeridas uma série de medidas visando redirecionar as relações entre a União e as esferas inferiores de governo (sobretudo no tocante as dívidas destes últimos para com o Tesouro Nacional), porém, o discurso oficial é que a tarefa primordial do processo de descentralização cabe à revisão constitucional.

Não há uma defesa aberta e confessa da recentralização tributária e fiscal, embora, de modo disfarçado, este seja um dos efeitos principais da verdadeira onda de projetos de reforma tributária que tem como princípio básico a simplificação do sistema. O Ministério da Fazenda já catalogou 15 propostas amplas de reforma do sistema tributário apresentadas pelos segmentos mais representativos da sociedade. Por sua vez, governadores e prefeitos reclamam mais receitas para atenderem todas as demandas da população por gastos, sobretudo sociais, e têm evitado formular projetos próprios de reforma do sistema.

Se há um consenso sobre a tese genérica de que devem ser revistas as relações fiscais e financeiras da Federação brasileira, por outro lado, são muitas e completamente divergentes as proposições para equacionamento dos problemas. Especialmente no âmbito da despesa, as sugestões de descentralização pouco avançaram além da formulação de princípios ou da fácil retórica. Carecem da mínima fundamentação técnica os diagnósticos sobre a situação atual⁴ e a avaliação dos impactos das alterações propostas. Mais que isso, não existem sinais concretos e eficazes de que o Executivo e o Legislativo Federais estejam a fim de implementar realmente um processo de descentralização, que, no fundo, trata-se de uma transferência de poder político.

1.2. Contexto Macroeconômico

O início dos anos oitenta marcou a instalação de uma grave crise econômica no Brasil (vide indicadores macroeconômicos no Quadro A.1, em anexo). A queda da produção, sobretudo industrial, foi acompanhada de uma inflação alta e crescente. Se ao perder uma década, o Brasil seguiu a tendência que marcou a América Latina e os países em desenvolvimento, por outro lado, se isolou como das poucas nações que não lograram estabilizar sua economia ao início dos anos noventa. Em 1991, o produto interno bruto (PIB) real era 17% superior ao de 1980, porém, a renda "per capita" inferior em 5.2%. A inflação média anual⁵, que foi de 90% em 1980, ficou acima de 200% a partir de 1984 (com exceção de 1986), chegando próximo a 2.600% em 1990 e 400% em 1991.

Os efeitos mais perversos da estagnação econômica foram sentidos pela indústria de transformação e pelo investimento fixo. Se entre 1980 e 1991, o PIB real aumentou 17%, o produto da indústria de transformação diminuiu em 3%; por outro lado, os setores de agropecuária e serviços acumularam expansão superior a 30% no período. Em consequência, a participação da indústria de

transformação no PIB nacional (a custo de fatores), diminuiu de um terço em 1980 para apenas um quarto em 1991 (Quadro A.1). O desempenho do investimento fixo foi pior ainda que o da renda nacional: a preços constantes,⁶ diminuiu 22% entre 1980 e 1991; em consequência, a razão formação bruta de capital/PIB diminuiu de 23% em 1980 para casa dos 16% ao final dos anos oitenta, chegando ao seu nível mais baixo em 1991 (15.2%).⁷

Além de não lograr a redução e controle dos preços e a retomada sustentada do crescimento, como outras economias de porte semelhante ou da América Latina, o Brasil também permaneceu relativamente fechado ao comércio exterior. Nas contas nacionais, as exportações de bens e serviços geraram em 1980 e em 1991 a mesma e baixa proporção do PIB: 9%. Em compensação a dívida externa do país cresceu significativamente no período: saltou de 21 para 54 bilhões de dólares entre 1975 e 1980; chegou a 107 bilhões em 1987, diminuindo gradualmente a seguir até os 93 bilhões de dólares ao final de 1991. Além do aumento vertiginoso de seu montante, outra característica marcante da dívida externa foi a mudança de sua composição, assumida crescentemente pelo setor público: de pouco mais da metade da dívida total em 1975, a parcela do setor público saltou para 82% em 1985 e chegou a 88% em 1991.⁸

1.3. Contexto Institucional e Político

A organização político-administrativa do Estado brasileiro corresponde a de uma República Federativa, constituída sob regime de um Estado Democrático de Direito.

Segundo a Constituição da República (mais conhecida como Constituição Federal), a Federação brasileira é composta (institucionalmente) por três níveis de governo: a União (o governo central ou federal); os Estados (os governos estaduais, equivalente às províncias em outros países); e os Municípios (os governos locais).

No nível intermediário, existem 26 Estados⁹ mais o Distrito Federal (Brasília, a capital da República). Embora neste último funcione a sede do governo central, com seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Distrito Federal goza, constitucionalmente, de estrutura institucional semelhante a dos Estados (acumulando atribuições e funções, inclusive competências tributárias, de governo local).

Os Municípios ganharam o "status" de ente federado só com a última Constituição, promulgada em 5/10/1988. Porém, provavelmente, constituem caso único no mundo em que o governo local é um membro formal da Federação. Esta peculiaridade representa um dos primeiros sinais do estágio avançado da descentralização no País, como, aliás, observa recente missão do FMI encarregada de estudar a reforma tributária brasileira.¹⁰ A última publicação do órgão nacional de estatísticas conta a existência de 4.973 Municípios¹¹ - está em curso no país, após a última reforma constitucional, um desenfreado processo de criação de novas unidades municipais¹².

1.3.1. O Processo Legislativo

O poder de Estado é exercido nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil, elaborada por uma Assembléia Nacional Constituinte, reunida desde março de 1987 e cuja promulgação ocorreu em 5/10/1988. Após essa data, cada Estado elaborou e promulgou uma Constituição Estadual e os Municípios, uma Lei Orgânica Municipal, em ambos os casos, observando os preceitos da Carta Constitucional do(s) ente(s) superior de governo.

Os Poderes da União são o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O regime de governo é presidencialista (referendado por larga maioria em plebiscito popular realizado em abril de 1993). O Chefe de Governo e de Estado é eleito diretamente, pela maioria absoluta de votos, em dois turnos (se o quorum não for alcançado na primeira votação, a nova eleição é realizado só com os dois candidatos mais votados), exercendo um mandato de cinco anos e auxiliado pelos Ministros de Estado.

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto por duas casas - a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. O número de Deputados Federais em cada Estado (para mandatos de quatro anos) é proporcional a sua população, mas com um mínimo de oito e um máximo de setenta representantes¹³, o que distorce o caráter representativo da Câmara dos Deputados, sobretudo ao limitar a participação do Estado mais rico e populoso do país, São Paulo, que pela proporcionalidade simples deveria ter pouco mais de 100 deputados federais. O Senado, por sua vez, persegue o equilíbrio federativo e é composto por três membros eleitos por Estado (para mandatos de oito anos). No Poder Judiciário, o órgão máximo da hierarquia é representado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, integrado por onze ministros.

Nos Estados, também há uma estrutura de poder tripartite. O poder Executivo é exercido por Governadores, eleitos diretamente, por maioria absoluta (em dois turnos, se necessário), para mandatos de quatro anos. O poder Legislativo é exercido pelas Assembléias Legislativas, integradas por Deputados Estaduais, escolhidos na mesma eleição do governador e com idêntico mandato. Nos Municípios, o poder Executivo é exercido pelos Prefeitos e o Legislativo, pelas Câmaras de Vereadores, ambos eleitos diretamente (dois turnos nas cidades com mais de duzentos mil habitantes) e para mandatos de quatro anos; não há órgão judiciário que integre o poder municipal.

Os poderes são harmônicos e independentes entre si (inclusive com prerrogativas próprias para gestão administrativa, financeira e patrimonial, e até mesmo para elaboração e execução dos correspondentes orçamentos). Os três níveis de governo, ou entes federados, gozam de autonomia, por determinação da Constituição Federal. Na área fiscal, a autonomia implica em independência para legislar e arrecadar os respectivos tributos, bem como para arrecadar, orçar, gerir e gastar todos os recursos que, por força da Constituição ou de lei, for obtido pela respectiva unidade de governo. Isto significa que, não apenas há autonomia para cobrança dos respectivos impostos, como também que todo o orçamento estadual ou municipal não é elaborado, controlado, julgado ou submetido a qualquer crivo dos poderes Executivo e/ou Legislativo federal.¹⁴

Como se vê, pela configuração institucional da Federação, a nova Constituição, ao lado de restabelecer as regras básicas da democracia¹⁵, teve uma conotação fortemente descentralizadora, a começar pela organização do Estado e de seus poderes, se estender até o sistema tributário e o regime fiscal em geral. Nas eleições e durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte, era feita uma associação entre ditadura militar e concentração de recursos e poderes nas mãos do governo central, deduzindo-se, em consequência, que a redemocratização do país passaria pelo fortalecimento financeiro e político dos governos estaduais e municipais.

Contribuiu muito para a lógica política acima o fato de que, durante o processo constituinte (1987-88), o então presidente da república (José Sarney) era remanescente do governo militar anterior. Ainda que civil, tinha sido eleito indiretamente, enquanto, de outro lado, governadores e todos prefeitos já tinham sido eleitos de forma direta (governadores em 1982 e 1986 e prefeitos das capitais em 1985). Os chefes dos Executivos dos maiores governos subnacionais foram decisivos na mobilização popular por eleições diretas e, posteriormente, na articulação política para a eleição,

ainda que via colégio eleitoral, do presidente José Sarney (este era vice de Tancredo Neves, que faleceu antes de tomar posse).

Mesmo após a eleição direta do presidente Fernando Collor e seu "impeachment", o cenário político nacional continua marcado por forte influência da ação coordenada de governadores e, em menor extensão, de prefeitos das capitais.

1.3.2. O Ordenamento Territorial

Como já foi dito sobre a organização federativa, no Brasil existem três níveis de governo - federal, estadual e municipal. Todos os Municípios, embora hoje gozem do "status" de membro da Federação, integram o território de algum dos 26 Estados. Sendo assim, por existirem quase cinco mil unidades governamentais locais, a maioria das estatísticas fiscais e financeiras dessa esfera, quando detalhadas ou regionalizadas, são apresentadas agregando os fluxos ou saldos dos Municípios pelo respectivo Estado, tradicionalmente denominadas como unidades federadas (UF).

A Constituição de 1988 delegou aos Estados o poder para regular e autorizar a criação de novos Municípios (exige plebiscito e lei estadual), o que resultou numa multiplicação de novas unidades por todas as regiões do país. Também foi passado da competência federal para a estadual o poder para instituição de regiões metropolitanas e outros aglomerados de Municípios, com o objetivo de integrar ações e executar funções de interesse comum, porém, essas figuras não constituem uma instância ou unidade político-administrativa e, as já existentes, cada vez mais se revelam instrumentos ineficazes ou inócuos na prática.

A organização dos Estados só pode ser alterada (novas unidades) se aprovada em plebiscito e pelo Congresso Nacional (com quorum qualificado). Os Estados são agrupados em cinco macrorregiões geográficas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Ressalta-se que estas não constituem instâncias de governo ou representam qualquer agregação institucional dos governos estaduais ou municipais dos respectivos territórios; a divisão por regiões atende exclusivamente a configuração geográfica. Pela quantidade de unidades de governo, inclusive estaduais, é mais comum ainda que as estatísticas fiscais, quando regionalizadas, apresentem agregações segundo as cinco grandes regiões.

1.4. Desigualdades Regionais

O Brasil é um país marcado por profundas disparidades regionais sociais, econômicas e políticas, o que torna ainda mais complexo e difícil o processo de descentralização tributária e fiscal (vide Quadro A.2, em anexo).

Em termos de grandes regiões geográficas, as mais ricas situam-se no sul e sudeste, as mais pobres ao norte, nordeste e centro do país. Existem diferenças marcantes na distribuição da população, da renda nacional e do bem-estar social. Assim, as regiões Sul e Sudeste que, respondem por cerca de 58% da população nacional (Censo Demográfico de 1991), geram 76% do PIB (o último dado oficial é de 1985) e possuem menos de 20% de sua população considerada abaixo da linha de pobreza. No outro extremo, a região Nordeste detém 29% da população contra menos de 14% da renda nacional, sendo que mais da metade das famílias são consideradas pobres (ou seja, ganham menos de um quarto do salário-mínimo, que mal chega a cem dólares mensais).

O Estado de São Paulo concentra boa parte da riqueza nacional (sozinho respondia por 35% do produto e apenas 21% dos habitantes do país) e apresenta indicadores de desenvolvimento econômico e social próximos aos das economias mais desenvolvidas do mundo: um PIB de US\$ 135 bilhões (50% gerado pela indústria de transformação), renda "per capita" acima de US\$ 4 mil (65% acima da média nacional) e apenas 8% das famílias são consideradas pobres (30% do índice nacional).

As distâncias são profundas não apenas entre as grandes regiões como também entre as unidades administrativas e políticas que integram cada macrorregião. Dentre as regiões menos desenvolvidas, são acentuadas as diferenças econômicas e sociais entre seus Estados: por exemplo, o Distrito Federal possui a maior renda "per capita" do país (acima de São Paulo) e Estados como Bahia, Mato Grosso do Sul e Amazonas tendem a superar a renda média nacional em poucos anos.

Se as desigualdades regionais de renda são muito expressivas, eram piores no passado recente. Entre 1970 e 1985, em média, a renda "per capita" de São Paulo cresceu 3.7% ao ano, enquanto a das regiões Sul-Sudeste aumentou 4.9% ao ano e das três regiões menos desenvolvidas expandiu-se a 6.9% ao ano. Em consequência, diminuiu a concentração regional da renda: São Paulo, que em 1985 respondia por 35% do PIB nacional, em 1970 atendia por 40%.¹⁶

No âmbito interno de cada Estado, também ocorrem disparidades acentuadas entre suas microrregiões e municipalidades, em geral, concentrando-se a riqueza e melhorando o nível de bem estar social nos Municípios das capitais e grandes centros urbanos.

Compensar ou atenuar as disparidades econômicas regionais é um preceito que marca profundamente a estruturação do sistema tributário nacional e, naturalmente, a atuação do setor público federal - o que será discutido nas seções seguintes deste trabalho. Antecipa-se que já na geração da renda se faz sentir o papel desconcentrador das administrações públicas. Decompondo a renda estadual calculada pelo IBGE em 1985, verifica-se que o setor governo (somados os três níveis e excluídas empresas), responde por apenas 4.5% do PIB de São Paulo, contra mais de 8% no agregado das regiões Norte e Nordeste; no Centro-Oeste, chega a 15% (devido à capital federal, Brasília, que concentra órgãos e servidores da União).

II. O SISTEMA FISCAL E SUAS REFORMAS

2.1. Estrutura da Administração Pública

A administração pública está estruturada, em cada uma das unidades que integram um dos três níveis de governo, em duas instâncias, na conceituação econômica e jurídica. É comum também utilizar-se a denominação Setor Público para referir-se ao universo de entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público.

A **administração direta** (também denominada de **central** ou **centralizada** - conceito usado neste trabalho) obedece o direito público. Em geral, exerce as funções clássicas de governo - legislativo, judiciário, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, administração fazendária, dentre outras.

A **administração indireta** é organizada ou funciona segundo normas mais próximas ou específicas do direito privado. Significa que compreende entidades com personalidade jurídica própria e com autonomia de gestão. Conforme a natureza da pessoa jurídica, a administração indireta pode ser classificada (para fins econômicos) em dois grupos. Primeiro, a chamada **administração descentralizada**, constituída por entidades que exercem atividades típicas do governo com maior liberdade de atuação; abrange autarquias, fundações e fundos autônomos. Segundo, a **atividade empresarial**, compreendendo as empresas públicas (100% do capital do governo) e as sociedades de economia mista controladas pelo Poder Público, inclusive as instituições financeiras; ambas reguladas pelas leis aplicadas às empresas privadas e que, em geral, representam instrumentos para intervenção direta do governo nos mercados produtivos e financeiros.

Do ponto-de-vista econômico e das contas nacionais, o Setor Governo ou a Administração Pública é formado pela administração direta ou central e pelas entidades integrantes da administração descentralizada. Estes segmentos constituem o objeto básico de estudo neste trabalho, ou seja, excluem as empresas controladas pelo Estado¹⁷ - comumente denominadas estatais - e também o banco central (BACEN), organizado sob forma jurídica de uma autarquia especial.

O setor público no Brasil é caracterizado por uma estrutura administrativa significativamente fragmentada. Em muitas áreas (e mesmo no agregado, no caso da União), as entidades da administração indireta exercem atividades tão ou mais relevantes que as dos próprios órgãos da administração direta a que se subordinam. Este fenômeno, acentuado a partir de meados nos anos sessenta e setenta, é identificado não apenas no governo central, mas também nos Estados e nos Municípios das capitais e grandes cidades, particularmente das regiões mais desenvolvidas do País.¹⁸

A publicação mais abrangente e atualizada (estudo da FGV/IPEA de 1989) identificou no exercício financeiro de 1985 a existência: no âmbito do governo central, 228 entidades da administração descentralizada e, nos governos estaduais, 434; em ambos os casos, sem contar as empresas que controlavam.¹⁹

A legislação básica para a administração pública, a pretexto de racionalizar e agilizar suas atividades, facilitou a contratação de pessoal, obras e outras despesas pela entidade descentralizada, bem como dispensou essas entidades da inclusão no orçamento e da observância de outras normas de controle. Essa situação foi alterada pela Constituição da República de 1988, que determinou a aplicação para toda a administração de alguns princípios básicos - como universalização dos orçamentos, contratação de servidores por concurso e criação de entidade por lei.

A fragmentação administrativa no âmbito dos governos subnacionais (estaduais mais municipais) decorreu, em grande parte, da organização de sistemas nacionais de intervenção governamental em setores específicos, durante os anos setenta e comandados por empresas ou agências do governo federal.²⁰ Esse é o caso típico das áreas de energia elétrica, saneamento básico, transportes metropolitanos, desenvolvimento urbano, assistência social, apoio à agropecuária e até intermediação financeira.

2.2. O Setor Público na Economia

O setor público tem uma presença historicamente marcante na economia brasileira, seja através da atuação clássica dos governos, seja por meio da intervenção direta no mercado produtivo e no sistema financeiro.²¹ Não é por outro motivo que a crise econômica recente constitui, antes de mais nada, uma grave crise do Estado - aliás, a exemplo do que ocorre nos demais países em desenvolvimento e mesmo desenvolvidos.

Enquanto a produção econômica estagnou e a indústria regrediu razoavelmente nos anos oitenta, o setor público aumentou um pouco mais sua presença na economia - vide Quadro A.3., nos anexos. A começar pela participação na renda nacional, as administrações públicas (exclusive empresas estatais) aumentaram sua participação, entre 1970 e 1980, de 7% para 12% do PIB medido a custo de fatores, refletindo o vigoroso aumento de seus gastos com pessoal, em termos reais e relativamente ao produto interno. O mesmo fator pesou para elevação do peso relativo do consumo governamental no consumo final do país (de 12% para 20% no mesmo período).

A carga tributária bruta global, após oscilar e decrescer em meados da década de oitenta, aumentou drasticamente e quebrou um "recorde" histórico em 1990 (superando a marca de 27% do PIB). A partir de 1991, o nível de tributação diminuiu mas manteve-se na casa de 24% do PIB, nível semelhante ao registrado no início da década de setenta quando era muito melhor o cenário macroeconômico (crescimento anual de 7% ao ano e inflação anual de 30%).

Tomando os grandes agregados das contas nacionais, observa-se que a receita corrente governamental aumentou mais de dez pontos percentuais do PIB entre o início da década de oitenta e a de noventa. Mas, pelo lado do gasto, a tendência foi a mesma e a magnitude do incremento ainda maior - de cerca de vinte pontos percentuais do produto.

Se os governos aumentaram sua participação na economia durante os anos oitenta, as empresas que controlavam seguiram a mesma tendência do setor privado - até porque estão entre as maiores empresas do país, seja no setor produtivo,²² seja no financeiro. No caso das empresas produtivas da União, a receita operacional situa-se atualmente na casa de 13% do PIB, tendo sido três pontos superiores (em 1987) antes do agravamento da estagnação econômica e da política de achatamento das tarifas públicas como instrumento da política antiinflacionária. Para evitar o aumento do déficit e diante do esgotamento das fontes de financiamento, foram implementados cortes nos

orçamentos das empresas estatais federais que atingiram principalmente seus investimentos fixos: entre 1980 e 1990, diminuíram de 4.3% para apenas 1.4% do PIB.

O setor público como um todo (ou seja, consolidadas as contas das atividades governamentais e das empresariais) apresentou uma tendência deficitária ao longo dos últimos anos.²³ Desde meados dos anos oitenta, o setor, ainda, logrou a geração de superávits primários na maioria dos anos, chegando a 4.5% do PIB em 1990. Porém, esse resultado foi insuficiente para cobrir os gastos com os encargos da dívida pública. As necessidades de financiamento do setor, mesmo no conceito operacional (que exclui os elevados gastos com a correção monetária do principal, uma vez que a dívida interna é tradicional e rigidamente indexada), revelaram déficits elevados e crescentes, sendo o ápice em 1989 - quase 7% do PIB. Em 1990, devido a um duro plano econômico que tornou indisponível e, na prática, confiscou parte da dívida pública, obteve-se um superávit da ordem de 1.3% do PIB. Seguiu-se um equilíbrio das contas em 1991 e a volta do déficit nos anos seguintes. Apesar dos déficits, a relação entre a dívida fundada líquida do setor público e o PIB diminuiu na segunda metade dos anos oitenta (de 47% em 1985 para 34% em 1991). Se não representa um montante excessivamente elevado relativamente ao produto interno (como em outros países), a dívida pública interna constitui um grave problema para a União e os maiores Estados do país devido aos seus curtos prazos, as elevadas taxas de juros reais e sua concentração junto a poucos aplicadores.

2.3. Antecedentes da Descentralização

2.3.1. *Evolução Histórica*

A experiência federativa brasileira, em uma retrospectiva histórica, já foi objeto de diversos estudiosos, pelo prisma político-institucional e pelo econômico-fiscal.²⁴

Como após a independência de Portugal instalou-se o Império no país, nos seus primórdios, prevaleceu uma forte centralização na atividade pública. Só a após a primeira Constituição Republicana (1891), inspirada fortemente na norte-americana, surgiu um processo de descentralização,²⁵ visto como crescente participação dos Estados nas atividades públicas, porém, isto não implica em maiores interrelacionamentos com o governo central e estava associada a forte concentração regional. Mais especificamente, ao desenvolvimento da economia de São Paulo (dominada pela cultura do café) e a crescente ação do seu governo estadual (realizou obras de infraestrutura, concedeu subsídios à migração e até praticou por conta própria políticas de estabilização do mercado do café).

Nas décadas de trinta e até 1945, o setor público experimentou forte transformação: cresceu em importância na economia e passou-se a conceber uma estrutura federal para o sistema tributário e fiscal, discriminadas competências próprias até para os governos locais, embora no campo político (vide ditadura do Estado Novo entre 1937/45) e na divisão das receitas e despesas por esferas de governo continuava a predominância do governo central.

Os Quadros 2.2., em anexo, reproduzem a conta governo (extraída da contabilidade nacional) em 1939, 1950, 1960 e 1970, detalhadas as contas pelas três esferas, e ilustram os comentários desta seção sobre o período.

A Constituição de 1946 inaugura nova fase, comumente denominada de "federalismo cooperativista", em que, para reproduzir o princípio do "laissez-faire" no campo fiscal, os então constituintes optam por reduzir a intervenção do governo federal na economia. Concebeu-se os

governos estaduais como fontes principais de receitas e poder e, atendendo a disseminado sentimento municipalista, os governos locais como os usuários do poder. A busca da cooperação intergovernamental torna-se um princípio básico da reforma, montando-se um sistema de repartição de receitas, adequado teoricamente e que permitiu transferências maciças de recursos, porém, que fracassou na forma de distribuição entre unidades (inclusive pelo critério irracional de repartir impostos federais igualmente entre os municípios, que levou o número destes a saltar de 2.855 para 4.235 entre 1960/63).²⁶

Logo após instalado o governo militar em 1964, foram adotadas medidas para modernizar e racionalizar o sistema tributário. Entre 1965/67, foi conduzida uma reforma ampla e verdadeiramente estrutural do sistema, sob a inspiração política da centralização. Competências e receitas foram concentradas nas mãos do governo central, bem como o poder para dispor sobre a política tributária nacional (inclusive sobre tributos estaduais e municipais), tudo isso a pretexto de simplificar o sistema, harmonizar a tributação no território nacional, redistribuir regionalmente os recursos e melhor planejar, dirigir e controlar a atividade governamental, dentre outros objetivos.²⁷

A face compensatória era dada pelo esquema de repartições de receitas intergovernamentais, que foram ampliadas (no volume) e racionalizadas (na partilha).²⁸

Nos primeiros anos de vigência do novo sistema tributário (1965/68), chegou a aumentar a participação dos governos subnacionais no conceito de receita tributária disponível (computando a arrecadação própria mais ou menos a repartição constitucional de impostos).²⁹ Porém, o endurecimento do regime militar ao final de 1968 levou também a centralização tributária, através, dentre outros fatores, do corte em 50% das porcentagens de participação dos Estados e Municípios na arrecadação federal de impostos sobre renda (IR) e produtos industrializados (IPI), da introdução de vinculações e exigências de projetos para liberação dos recursos, da concessão indiscriminada pelo governo central de incentivos fiscais dos impostos estaduais e municipais e expansão das outras formas negociadas "ad hoc" de repasse de recursos do governo central para as esferas inferiores (a fundo perdido ou através de empréstimos concedidos pelas agências federais de crédito). Em consequência, aumentou expressivamente a dependência de governos estaduais e municipais das receitas transferidas ou emprestadas pelas esferas superiores de governo.³⁰

A partir de meados dos anos setenta, cresce a pressão de governadores e prefeitos pela descentralização do sistema,³¹ que se reflete em sucessivas emendas constitucionais voltadas, basicamente, para aumento das porcentagens da arrecadação de IR e IPI destinadas aos fundos de participação. Convocada a Assembléia Nacional Constituinte para reinstalar o estado democrático, a reforma tributária tornou-se uma das principais bandeiras, de todos os partidos e ideologia, e invariavelmente associada a idéia de fortalecimento financeiro dos governos estaduais e municipais.

2.3.2. *A Constituição Descentralizadora de 1988*

As deliberações da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 sobre a matéria tributária³² perseguiram os seguintes princípios: descentralização de competências e recursos, redistribuição regional de receitas, fortalecimento do financiamento dos gastos sociais e modernização do sistema. As estatísticas e análises fiscais indicam que nos primeiros anos de vigência do novo sistema foram atendidos plenamente os princípios perseguidos pelos Constituintes, a despeito de persistirem ou daí resultarem inegáveis distorções para o sistema tributário.³³

O fortalecimento político e financeiro dos Estados e dos Municípios foi cumprido por duas direções: o aumento da participação da esfera inferior de governo na arrecadação da esfera superior e a ampliação e fortalecimento das competências tributárias próprias (vide mudanças na discriminação dos tributos no Box 2.1., em anexo).

A nova Constituição aumentou a participação dos governos estaduais e municipais na receita tributária da União: pela elevação das porcentagens do IR e IPI destinadas aos Fundos de Participação dos Municípios - FPM (de 17% na Constituição anterior para 22.5% da arrecadação) e dos Estados - FPE (de 16% para 21.5%) e pela criação de uma espécie de fundo de ressarcimento do ICMS não cobrado pelos Estados exportadores (10% do IPI). Os Estados passaram a repartir mais receitas para seus Municípios devido à ampliação da base de incidência do ICMS e a elevação de sua cota-parte de 20% para 25%.

Não só cresceu o volume de impostos transferidos para governos inferiores, como tal repasse passou a se dar de forma mais segura e transparente. Chama-se a atenção que a Constituição brasileira, talvez sem precedente no mundo, estabelece as porcentagens de repartição da arrecadação dos impostos entre os níveis de governo e, mais que isso, especifica os princípios para rateio (partilha ou fórmula), fixa cota-parte máxima (no caso do FPE, nenhum Estado recebe mais de 20%), veda vinculações dos recursos (salvo para ensino, como a dos impostos), delega a atribuição de cálculo e fiscalização (no caso dos fundos de participação, o Tribunal de Contas da União - TCU) e chega até a dispor sobre a publicação dos cálculos das cotas e dos créditos.

As mudanças de caráter verdadeiramente estruturais, porém, entende-se que ocorreram no âmbito das competências tributárias estaduais e municipais. Não apenas o número de impostos desses governos foi ampliado, como também suas bases econômicas fortalecidas e concedida uma autonomia ímpar para sua cobrança. E isso tudo ainda feito atendendo aos objetivos de modernização do sistema. Para diminuir a regressividade fiscal, foi fortalecida a tributação direta - via criação do adicional estadual ao imposto de renda pago à União e restabelecimento do imposto sobre herança e doações. Para aplicar os tributos indiretos de maneira a não distorcer a alocação de fatores produtivos foi ampliado o principal imposto sobre valor adicionado do país (o novo ICMS absorveu cinco impostos federais cumulativos e incidentes sobre insumos básicos da economia)³⁴ e criado um imposto municipal sobre um item básico do consumo final, as vendas à varejo de combustíveis (o IVVC).

O ganho mais relevante em termos de autonomia dos governos subnacionais respeitou a concessão de liberdade plena para cada Estado fixar, por leis próprias, as alíquotas do ICMS incidentes sobre as operações internas (antes havia um teto imposto pelo Senado Federal e exigência de uniformidade nacional da alíquota). Foi mantido e ampliado o poder decisório do colegiado de fazendas estaduais (CONFAZ). Desse modo, os Estados se tornaram peças-chaves na formulação da política tributária nacional (e até econômica) porque o ICMS passou a ser o mais amplo e importante tributo incidente sobre a produção, a importação e o consumo no mercado doméstico (atingindo também as exportações de produtos primários e industriais considerados semielaborados).

Não fossem os avanços em termos da autonomia concedida aos Estados e Municípios para cobrança de seus próprios tributos, a concepção e a estrutura geral do sistema de 1988 pouco teria mudado em relação à reforma de 1965/67. Por exemplo, o "bolo" dos fundos de participação aumentou e muito, porém, a configuração básica dessa fonte de transferência não mudou - são as mesmas bases (IR/IPI) e os princípios de rateio.

A desconcentração regional das receitas tributárias foi atendida concomitantemente pelas medidas que descentralizaram competências e receitas. O crescimento dos fundos de participação (que beneficiam proporcionalmente mais as regiões pobres) teve efeito imediato e certo, reforçado pelas mudanças na legislação complementar.³⁵ Já na exploração das competências próprias, a extensão dos ganhos financeiros dependeu da dimensão regional das novas bases econômicas e da instituição e boa administração dos novos (e velhos) impostos. A redistribuição regional de recursos também se fez presente com a redução da alíquota interestadual do ICMS nas saídas de mercadorias do Sul-Sudeste, ou seja, diminuindo a parcela do imposto que cabe aos Estados ricos quando vendem produtos e serviços para as regiões mais pobres do país.

2.4. Estrutura das Contas Governamentais

2.4.1. Orçamento e Contabilidade Pública

Os três níveis de governo, e mais precisamente cada unidade federada que o integram, seja no âmbito da administração direta (também denominado por Tesouro), seja da administração indireta, gozam de ampla autonomia para arrecadar, gerir e gastar os recursos públicos.

Após promulgada a Constituição da República de 1988, a realização de toda e qualquer despesa depende de sua inclusão no orçamento público e, por extensão, de prévia autorização legislativa.³⁶

O orçamento da União consolida o do Tesouro Nacional (sua administração central) mais os de todas suas autarquias, fundações e fundos; no caso das empresas produtivas e instituições financeiras, a lei orçamentária compreende apenas os seus investimentos fixos. A consolidação dos orçamentos, no entanto, ainda não é obrigatória para os governos subnacionais por falta de regulamentação da correspondente disposição constitucional.

As propostas orçamentárias elaboradas pelo Executivo são transformadas em leis, ou seja, dependem da prévia aprovação pelos respectivos poderes legislativos - inclusive para sua suplementação. As casas legislativas gozam de razoável grau de autonomia para alterar dotações orçamentárias, desde que, segundo a Constituição, não aumentem a receita global e não diminuam as dotações para pagamento de gastos com pessoal, serviço da dívida e transferências intergovernamentais constitucionais.³⁷

Como o país enfrenta uma situação inflacionária crônica, os valores da execução orçamentária, em geral, são muito superiores aos do orçamento original e até mesmo a estrutura de receitas e despesas tendem a mudar significativamente (devido ao comportamento diferenciado dos preços relativos e às dificuldades naturais nesse contexto para elaboração de estimativas).³⁸

O exercício financeiro equivale ao ano civil ou gregoriano (janeiro a dezembro). A execução orçamentária integra os balanços contábeis do exercício, que, por força de lei federal, apresentam não apenas os fluxos da receita arrecadada (critério de caixa) e da despesa contratada ou empenhada (critério de competência), como também a situação financeira (saldo de caixa anterior mais fluxos orçamentários e extra-orçamentários) e patrimonial (bens, direitos e créditos "versus" dívidas) em 31 de dezembro. Os balanços (orçamentário, financeiro e patrimonial), fechados até três meses após encerrado o exercício, são submetidos a uma auditoria externa - por órgãos auxiliares

dos poderes legislativos (os chamados tribunais de contas) - e depois aprovados pelo plenário do Congresso Nacional, Assembléia Legislativa ou Câmara de Vereadores.

O regulamento básico que disciplina a elaboração e execução dos orçamentos e dos balanços contábeis no país (a Lei federal n. 4.320, de março de 1964) está totalmente ultrapassado (foi formulada antes até da penúltima reforma fiscal) e não assegura a uniformidade de procedimentos e mesmo classificações. Além disso, não há obrigação legal de que uma unidade de governo consolide as contas de suas diferentes instâncias ou entidades administrativas (administração central mais descentralizada). O governo central, por sua vez, levanta e consolida nacionalmente os balanços contábeis, porém, os dados limitam-se aos principais grupos de receitas e despesas e não são tratados, a publicidade é restrita e com enorme defasagem (o último relatório global publicado em 1993 refere-se a 1988) e compreendem só a administração central.

Com todas as limitações e dificuldades que enfrentam, as informações mais abrangentes e atualizadas sobre o setor público são as levantadas pelo órgão oficial de estatísticas (o Departamento de Contas Nacionais - DECNA do IBGE) para elaboração das contas nacionais e por uma instituição de pesquisa (a FGV, através do Centro de Estudos da Economia e do Governo - CEEG) visando atender a pesquisa do anuário do FMI. Estas duas fontes pesquisam e levantam anualmente dados (primários) extraídos dos balanços orçamentários de milhares de unidades e entidades governamentais. São elaboradas projeções no caso de municípios e para a divulgação mais rápida de informações - caso das contas nacionais.

2.4.2. Estatísticas Governamentais

As estatísticas financeiras sobre o setor público são baseadas nas demonstrações contábeis supra citadas, sendo que as consolidações (nacionais, por níveis de governo e instâncias administrativas), em geral, compreendem apenas a execução orçamentária. Isto significa que há uma enorme dificuldade para a mensuração das chamadas operações efetivas das administrações públicas, ou seja, para identificar receitas e despesas pelo critério de caixa "acima da linha".

O cálculo oficial do déficit do setor público é realizado pelo Ministério da Fazenda e Banco Central, tendo sido formalizado a partir de 1983, quando o país passou a negociar metas fiscais com o FMI. O déficit é deduzido das chamadas contas "abaixo da linha", isto é, da variação da dívida líquida do setor e com base em estatísticas fornecidas pelo banco central e pelas instituições financeiras.

Na elaboração das estatísticas fiscais do país publicadas no correspondente Anuário do FMI, é feito um esforço para ajustar os fluxos e ponderar o "float" de caixa ao final do exercício, porém, esta informação é limitada ao governo central e mesmo assim os saldos resultantes não coincidem com os apurados pela variação da dívida.

A consolidação das contas governamentais elaborada pelo CEEG/FGV foi tomada como principal fonte para as estatísticas deste trabalho. Por sua vez, podem ser considerados três os "produtos" desta fonte.

Primeiro, os dados na forma apresentada no Government Finance Statistics Yearbook, do Fundo Monetário Internacional, que reclassifica e modifica alguns aspectos da consolidação dos dados primários efetuada pelo CEEG/FGV. As estatísticas extraídas do referido Anuário são as mais indicadas sempre que se busca avaliar a dimensão de determinado nível de governo (elimina as

transferências intragovernamentais)³⁹ ou do governo geral e sua distribuição por esfera (exclui e ajustada as transferências intergovernamentais). Por esse motivo, foram extraídas dessa publicação séries de receitas e despesas por nível de governo e para o governo consolidado, entre 1980 e 1991, apresentadas na forma do Quadro 2.1, que integra este capítulo. O Anuário também é a fonte dos dados para a maioria dos Quadros A, incluídos no Anexo n.1.

A contabilidade nacional é uma segunda fonte de estatísticas. A conta corrente das administrações públicas e sua formação bruta de capital fixo foram calculadas pelo CEEG/FGV até 1987 e pelo DECNA/IBGE a partir de 1988. As estatísticas extraídas das contas nacionais, com algumas adaptações⁴⁰, são apresentadas no Anexo n. 4; as vantagens desta fonte é constituírem a série histórica mais longa e consistente (desde 1939) e serem divulgadas com relativa rapidez (defasagem média de dois a três anos). Por outro lado, relativamente às estatísticas do Anuário do FMI, a chamada conta governo possui menor cobertura (excluem outras receitas e despesas de capital) e nesse caso não há preocupação com a dupla contagem resultante dos fluxos intragovernamentais e intergovernamentais (porque no somatório das contas o efeito é neutro para a poupança corrente). Em menor escala, algumas informações expressas nos Quadros A, do Anexo n.1, tomam por base os dados extraídos das contas nacionais.

Outra alternativa para a análise estatística são as tabulações básicas elaboradas pelo CEEG/FGV, com classificação pormenorizada das receitas e despesas e que servem para posterior construção dos quadros das contas nacionais ou do anuário do FMI. Esta fonte foi utilizada para elaboração de uma série histórica centes dos fluxos dos três níveis de governo, apresentadas na forma dos Quadros 2.2. deste capítulo⁴¹ e que prestam-se, principalmente, para o estudo da estrutura da receita e da despesa.⁴²

O anexo n. 5, ao final deste trabalho, apresenta uma exposição mais circunstanciada sobre a natureza, as fontes, a qualidade e as limitações das estatísticas das administrações públicas brasileiras. Em particular, destaca-se as dificuldades para a análise das relações intergovernamentais⁴³ e para a consolidação das contas de todas entidades, unidades e níveis de governo decorrente dos critérios diferenciados para mensuração das receitas (caixa) e das despesas (competência).

Considerada a superinflação brasileira e a prática comum em tempos de crise financeira de atrasos no pagamento das despesas, chama-se a atenção para o grande descompasso ou diferença entre despesas empenhadas com transferências para entidades da administração indireta ou para unidades de outros níveis de governo (critério de competência) superiores as receitas transferidas acusadas pela entidade descentralizada ou pelo nível inferior de governo (critério de caixa). Discrepâncias também resultam do fato de que muitos governos subnacionais não incluem nos respectivos orçamentos recursos recebidos por conta de transferências das esferas superiores, sobretudo as chamadas negociadas e decorrentes de convênios (efetua o mero controle bancário ou contabilizam como contas extra-orçamentárias). Se esses casos ainda comportam alguns ajustes estatísticos "ad hoc" (vide anuário do FMI), por outro lado, é impossível dimensionar o "float" dos governos subnacionais e compatibilizar as diferenças entre o superávit ou o déficit medido "acima" e "abaixo da linha".

A inflação crônica e a adoção de mecanismos de indexação monetária de maneira generalizada na economia também eleva brutalmente a magnitude de algumas contas governamentais e do valor global dos orçamentos, por conseguinte, torna peculiar a composição das contas das administrações públicas.

A correção monetária (e cambial, em menor extensão), o efeito de sucessivos "choques" heterodoxos (com reformas monetárias, congelamentos e até confisco) e as mudanças nos procedimentos administrativos e contábeis tornam excessivamente elevada e oscilante: de um lado, as receitas não-tributárias formadas pelas rendas de aplicações financeiras; do outro lado, as despesas com acessórios da dívida pública mobiliária e contratual e as transferências para o setor privado, mais especificamente, para as instituições financeiras oficiais aplicarem os saldos dos recursos de fundos vinculados a seguridade social; e, ainda, os fluxos referentes à concessão de empréstimos pelos governos.

Para melhorar a análise das estatísticas governamentais, foi efetuada uma reclassificação das contas atípicas na elaboração dos Quadros 2.2.; o que só foi possível nestas tabulações devido ao detalhamento das receitas e despesas fornecidas pelo CEEG/FGV. Além de eliminadas as transações entre unidades e órgãos governamentais, os Quadros 2.2. apresentam duas diferenças marcantes em relação aos demais.

Primeiro, os gastos identificados com correção monetária da dívida pública são realocados para as despesas com amortizações da dívida e, como tais despesas aparecem deduzidas das receitas de operações de crédito, deixam de afetar os superávits e déficits correntes e finais. O motivo é que numa economia indexada como a brasileira a correção monetária constitui menos uma forma de encargo (como os deságios e comissões) e mais um acessório intrinsecamente associado ao principal (aliás, esse é o tratamento que tal gasto merece nas normas legais internas de orçamento e contabilidade pública). Se desaparecesse a inflação, a correção monetária da dívida seria nula e a amortização compreenderia apenas o valor corrente do principal, mas o mesmo não ocorreria com os encargos pois juros, deságios e comissões dos títulos já lançados não seriam alterados.

Segundo, foram excluídas das receitas e despesas da União os recursos correspondentes ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e ao fundo do Programa de Integração Social e do Servidor Público (PIS/PASEP). Antecipa-se que estes fundos não envolvem as transações clássicas de previdência social (voltadas para atender aposentadorias e pensões), que continuam computadas no Quadro 2.2. Embora aqueles sejam fundos administrados pelo governo, não pertencem a este: os patrimônios de ambos são formados por cotas individuais dos trabalhadores.⁴⁴ Além disso, numa economia inflacionária, distorcem as contas governamentais porque constituem forma peculiar de instituição financeira: a poupança compulsória, formada a partir de contribuições sociais, é aplicada no mercado financeiro de curto prazo (para preservar seu valor) e, na maior parte, repassada para bancos oficiais federais concederem empréstimos de longo prazo, com o retorno destes e o seu reinvestimento tramitando pelas contas do fundo.

Chama-se atenção, por último, que os ajustes das estatísticas acima referidos produzem mudanças significativas na magnitude e na estrutura das receitas e despesas do governo central e do consolidado geral. Nos últimos anos, quando a inflação anual superou a casa dos três dígitos, a diferença entre computar ou não a correção monetária da dívida e os fundos patrimoniais dos trabalhadores equivale a vários décimos do produto interno bruto.

2.4.3. *Conceitos e Classificações*

2.4.3.1. Sobre as Receitas

As fontes clássicas e mais importantes para o financiamento do governo são a arrecadação própria de tributos mais, no caso dos governos subnacionais, as transferências de recursos

provenientes dos níveis superiores de governo e decorrentes da repartição de tributos por eles arrecadados. Estas fontes de recursos são previstas e discriminadas no texto da Constituição da República (ou Federal), que as conceitua como integrantes do Sistema Tributário Nacional. Além de discriminar as competências tributárias exclusivas de cada nível de governo e a repartição das correspondentes receitas tributárias entre os três níveis, a Constituição Federal ainda define normas básicas (e até secundárias) que regulam o funcionamento do sistema.⁴⁵

Embora a Constituição preveja competência residual para a União, todos os impostos cobrados no país são discriminados no texto constitucional. Inclusive, um imposto federal provisório (até 1994) sobre transações financeiras - IPMF foi previsto através de emenda constitucional em março de 1993.⁴⁶

Adota-se o sistema de competências exclusivas de cada nível de governo. Apenas no caso do imposto de renda há um espaço comum, também delimitado na própria Constituição Federal. Primeiro, previa a cobrança pelos Estados e Distrito Federal de um adicional sobre o imposto de renda pago à União, salvo o incidente sobre rendimentos do trabalho - porém, tal adicional foi revogado pela emenda constitucional que criou o IPMF (a partir de 1996) e sua atual cobrança julgada inconstitucional pela Justiça.⁴⁷ Segundo, os governos subnacionais podem reter como receita própria o imposto de renda que retém na fonte sobre os rendimentos que pagam, especialmente aos seus servidores. Em ambos os casos, como se vê, não se trata de competências concorrentes: o adicional do IR era uma sobretaxa fixada na Constituição (o raio de manobra do Estado limitava-se a fixação da alíquota entre zero e cinco por cento) e o retido na fonte pelos governos seguia estritamente a legislação tributária federal (na verdade, constituía uma forma especial e automática de repartição das receitas).

A discriminação das bases de cálculo e respectivos tributos (impostos, taxas e contribuições) cobrados por cada um dos três níveis de governo é relacionada no Box 2.2., em anexo. Sobre a divisão entre governos das atribuições em relação à exigência dos principais tributos, vide ainda o Quadro A-14, no Anexo "A".

O princípio básico do sistema tributário brasileiro é o da autonomia ampla de cada um dos níveis de governo em relação aos tributos de sua competência. Quer dizer, compete à cada unidade federada instituir, legislar e arrecadar os tributos de sua competência. Sobre os tributos estaduais e municipais, a Constituição da República e leis complementares federais (quorum qualificado) definem apenas algumas condições gerais e restrições bastante específicas, como:

- (i) a Constituição da República define limitações ao poder de tributar: legalidade, anterioridade e anualidade; imunidades especiais; contra tributação desigual de contribuintes e regiões, de governos, para confisco, etc.;
- (ii) lei complementar federal define normas gerais sobre base de cálculo, contribuinte, obrigação, prescrição, etc.;⁴⁸
- (iii) alíquotas máximas são estabelecidas: na própria Constituição, no caso do adicional estadual sobre o imposto federal de renda (5%); em lei complementar federal, no caso dos impostos municipais sobre combustíveis (3%) e serviços (5%); e em resolução do Senado Federal, no caso do imposto estadual sobre heranças e doações;
- (iv) o imposto estadual sobre valor adicionado e merece tratamento especial no caso de operações e prestações interestaduais para dispor sobre a divisão da arrecadação entre os Estados: a Constituição da República determina tributação exclusiva sobre o consumo apenas no caso de operações com petróleo e seus derivados e com energia elétrica; nas demais operações interestaduais, a alíquota será definida pelo Senado Federal - as vigentes

beneficiam mais as unidades consumidoras⁴⁹; nas operações internas, cobra-se, no mínimo, a alíquota interestadual fixada pelo Senado (7%), para aplicar uma alíquota maior, basta autorização por lei estadual (alíquota efetiva média, cerca de 20%), para aplicar uma alíquota menor (uma espécie de incentivo fiscal), depende de autorização do conjunto dos Estados.⁵⁰

Não é demais destacar que a autonomia que exercem Estados e até mesmo Municípios para criar, legislar, fixar alíquotas, cobrar e fiscalizar seus impostos e taxas é o fator institucional mais avançado em termos de descentralização fiscal encontrado no sistema brasileiro e destacado em estudos comparados à experiência internacional. Note-se que, a despeito da Carta Magna de 1988 ter alargado a autonomia sobre tais matérias, esta característica faz parte da tradição histórica do país. Antes do sistema tributário anterior, inspirado na égide centralizadora do regime militar, já existiram disposições descentralizadoras no texto constitucional, desde o início deste século - a começar pelo livre exercício pelos Estados da tributação do comércio exterior em uma economia primário exportadora.

Os recursos provenientes da cobrança de tributos e da participação em tributos arrecadados pelos níveis superiores de governo representam grande parte das receitas públicas correntes ou próprias. Estas receitas são arrecadados basicamente pela administração direta ou central de cada nível de governo. A única competência tributária relevante exercida pela administração descentralizada envolve a cobrança da contribuição social incidente sobre a folha de salários e vinculada ao sistema de seguridade social.⁵¹ Lei complementar federal (o código tributário nacional) prevê a possibilidade de uma esfera de governo delegar para outra, através de convênio, a arrecadação, o controle e a fiscalização de um tributo da competência do primeiro governo, porém, há décadas não há um precedente em relação a impostos e contribuições.⁵²

Dentre as demais fontes, sobressaem as outras transferências intergovernamentais e o produto de aplicações financeiras das disponibilidades de caixa ou das chamadas poupanças compulsórias, que cresceram exponencialmente durante a década de oitenta com a aceleração inflacionária e o aumento da taxa de juros real.

Dentre as receitas de capital ou captadas junto a terceiros, sobressaem as provenientes de operações de crédito, seja através da emissão de títulos da dívida pública, seja pela contratação de empréstimos e financiamentos. Estados e municípios também podem contrair dívidas, mas observando limites e condições impostas por atos federais (regras específicas ditadas pelo Senado e restrições às instituições financeiras pelo Banco Central), o que dá uma feição típica de relacionamento intergovernamental a essas operações. As demais receitas de capital assumem maior importância no governo central, no caso do retorno de empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional e da venda de estoques de produtos primários para regularização do abastecimento interno (operações realizadas até 1988 pelo Banco Central e/ou pelo Banco do Brasil).

2.4.3.2. Sobre as Despesas:

Todas as esferas e unidades de governo podem realizar despesas de quaisquer categoria ou natureza econômica. Têm autonomia gerencial para contratar pessoal, adquirir bens e serviços e realizar investimentos. A prestação de contas é feita junto ao Legislativo de cada nível de governo - no caso dos municípios, as contas são examinadas também pelos tribunais de contas estaduais. Os órgãos do Executivo e do Legislativo Federal só acompanham e fiscalizam os gastos dos governos subnacionais, indiretamente, quando financiados por recursos transferidos pelo governo central e

sujeitos a vinculações específicas (o que não é o caso da repartição de receitas de impostos previstas no sistema tributário nacional de livre aplicação).

No Brasil, não há uma divisão ampla e rígida por nível de governo de funções e encargos. Conseqüentemente, a classificação das despesas por funções de governo registra valores em praticamente todos seus itens tanto no governo central, como na agregação dos governos subnacionais. Naturalmente, há restrição apenas nos poucos casos em que a Constituição Federal define atribuições exclusivas de um nível de governo. Para a maioria das funções, quando não são previstas competências comuns, suplementares ou complementares, a Constituição nada especifica. Como são autônomos os governos, lei complementar federal, por exemplo, não pode fixar uma divisão de encargos.

2.4.3.3. Sobre as Relações Intergovernamentais:

As relações entre os órgãos ou entidades de dois ou mais níveis de governos são observadas atualmente, no Brasil, através de formas as mais variadas. As faces do relacionamento intergovernamental que implicam diretamente em movimentação de recursos (ou assim são expressos) são as mais visíveis e relevantes. Cita-se:

- (i) a transferência de recursos, sem exigência de reembolso futuro do montante transferido - transações classificadas como "receita de" ou "despesas com transferências" (é o caso da distribuição, por exemplo, de parcelas da receita do imposto federal sobre renda para governos subnacionais ou, na mesma direção, de recursos ou bens para distribuição de merenda escolar nas escolas públicas estaduais e municipais);
- (ii) a concessão de financiamentos - transações contabilizadas como receitas de "operações de crédito" ou, na contrapartida, como despesa com "concessão de empréstimos" (por exemplo, o refinanciamento pelo Tesouro Nacional da dívida externa dos governos subnacionais ou o financiamento pela Caixa Econômica Federal de programas de habitação popular e saneamento básico de órgãos ou entidades subnacionais; ou a compra pelo Banco Central do Brasil de títulos públicos estaduais ou municipais);
- (iii) a execução direta por um nível de governo de programa de trabalho típico de ou acordado com outras esferas governamentais - o registro contábil, em geral, não indica a transferência, mas um gasto como qualquer outro na mesma categoria e função (por exemplo, a prestação por uma entidade federal de serviços de água ou saneamento ou a construção por um órgão federal de uma escola em propriedade de ou a ser mantida por uma prefeitura; em sentido inverso, pode-se citar a realização pelo município do cadastramento obrigatório para as Forças Armadas).

A natureza de uma relação intergovernamental é identificada em outros e variados aspectos, por exemplo:

- (i) o controle, normalização e avaliação do endividamento do setor público estadual e municipal por órgãos e entidades do Legislativo e Executivo Federais (por exemplo, resolução do Senado que limita a contratação de operações de crédito pelos governos subnacionais à rolagem da dívida passada ou à 20% da receita líquida; restrição pelas autoridades monetárias aos empréstimos concedidos pelo sistema bancário ao setor público; ou a análise de prioridade e oportunidade de empréstimos externos ou emissão de títulos).
- (ii) a fixação pelo governo central de tarifas ou tabelamento de preços de bens ou serviços produzidos por empresas controladas pelo governos estaduais e municipais (caso notório da

energia elétrica); por vezes, também são fixadas normas para atuação dessas empresas em áreas específicas (como energia elétrica e saneamento básico).

A abordagem, neste trabalho, das diferentes formas que assumem as relações intergovernamentais é restrita às transações que, de um lado, envolvem relações classificadas na contabilidade pública como transferências intergovernamentais (isto é, a entrega de recursos para um governo sem que este seja obrigado a reembolsá-los no futuro) e, de outro lado, que constituem endividamento público de estados e municípios - isto é, a concessão de empréstimos ou financiamentos.⁵³

Chama-se a atenção que não são abordadas neste trabalho as relações que correspondem a gastos executados e contabilizados diariamente pelo um governo superior, embora compreendam atribuições próprias dos demais governos, dada a dificuldade natural para sua identificação e mensuração e ao fato de que nem sempre há uma divisão precisa dos encargos.

Para efeitos de uma análise dos mecanismos de transferências, importa ainda qualificá-los com maior desagregação do que apenas identificar o governo receptor ou o transferidor. As classificações econômicas das transferências não constituem denominações legais. A Constituição Federal e as normas gerais sobre orçamentos e contabilidade pública fazem menção apenas à "repartição" ou "participação" na receita tributária (também denominadas como "transferências tributárias constitucionais" na Carta Magna). Na literatura internacional não há metodologia ou conceitos padronizados. Mesclando diferentes conceituações,⁵⁴ neste trabalho sugere-se distinguir as transferências em dois blocos segundo os determinantes do valor do recurso objeto de transferência:

- (i) repartição de receita tributárias - decorrentes de uma expressa vinculação de determinada receita tributária (do tipo "tax sharing"); por exemplo, a destinação aos municípios de 22,5% da arrecadação federal do imposto sobre a renda;
- (ii) transferências não-tributárias - compreendendo transferências motivadas por decisões "ad hoc" ou negociadas e transferências relacionadas ao ressarcimento de despesas; são conceituadas pela negação - isto é, não representam uma participação na receita expressa - e geralmente, são definidas a partir do processo orçamentário normal;⁵⁵ por exemplo, as transferências do Ministério da Educação para financiar a distribuição de merenda escolar em escola municipais ou a entrega de recursos pelo Ministério da Previdência às secretarias estaduais de saúde para a construção de unidades hospitalares.

O detalhamento da classificação das transferências intergovernamentais pode ser obtido, seja ponderando fatores que influenciam a forma de distribuição dos recursos (como são definidas as parcelas que cabem a cada unidade de governo receptora dos recursos), seja pela relação das modalidades.⁵⁶

Em anexo, o Box 2.3. apresenta uma sinopse dos mecanismos de transferências de recursos a fundo perdido (exclui operações de crédito) das esferas superiores para as inferiores de governo, com ênfase para os aspectos operacionais das formas de repartição ou participação na arrecadação tributária (origem dos recursos, critérios de rateio, vinculação e forma de liberação dos recursos).

A conceituação das transferências tributárias é tarefa simples. Por um lado, são identificadas aquelas distribuídas às unidades de governo proporcionalmente à arrecadação do tributo gerada no respectivo território (propõe-se denominar como partilha) ou segundo fórmulas. Por outro lado, não é difícil relacionar cada uma das modalidades deste tipo de transferências porque todas são definidas

na Constituição da República ou, em com raras exceções, em leis federais, além do que não chegam a duas dezenas o número destas modalidades.

A situação é muito diferente para as transferências não-tributárias. A começar pelo seus objetivos, utilizadas para os mais diversos fins desde concessão tópica de um auxílio, financiamento de projetos e atividades, ressarcimento de despesas próprias do governo distribuidor, até aporte de contrapartidas para empréstimos externos. Sobre a origem dos recursos, em geral, não existem vinculações de fontes para distribuição de recursos desse segunda forma. A própria definição das modalidades de transferências é fruto de uma parafernália de leis, decretos e portarias ou de uma decisão baseada apenas em dotação orçamentária; nunca foram catalogadas.⁵⁷

Do ponto-de-vista institucional, antecipa-se duas características marcantes na experiência brasileira:

- (i) ao contrário da tendência observada nas Federações mais avançadas, as transferências tributárias nem sempre foram aplicadas de forma livre - embora, essa seja uma tendência recente (anos oitenta). "Revenue sharing" não constituem necessariamente "general grants". Cotas de repartição de tributos, por vezes, eram vinculadas, parcial ou integralmente, a determinada função governamental, a uma categoria de despesa (de capital) e até mesmo propósitos específicos indicados em planos de aplicação. Atualmente, há apenas uma vinculação genérica no caso das transferências tributárias: Estados e Municípios devem aplicar 25% da receita decorrente na participação de impostos dos governos superiores na manutenção e desenvolvimento do ensino (regra que também vale para a arrecadação direta de impostos). Esta vinculação assemelha-se aos "block grants".
- (ii) são identificadas modalidades de transferências enquadradas em todos os mecanismos vale não apenas para as relações intergovernamentais entre o governo central e os estaduais e locais, como também entre estas últimas esferas.

As transferências tributárias mais relevantes, segundo o volume de recursos movimentados, envolvem a repartição de impostos federais sobre renda (IR) e produtos industrializados (IPI) via Fundos de Participação e do ICMS estadual para os Municípios.

O rateio do FPE e do FPM entre as unidades estaduais e municipais é feito por fórmulas que mesclam os objetivos de equalização indireta das receitas públicas (incluindo como parâmetro o inverso da renda "per capita" ou fixando tetos de participação) com os de atendimento das demandas por serviços públicos, usando como parâmetro básico o tamanho da população.⁵⁸ As cotas-parte são calculadas para cada exercício e, assim, os créditos são feitos automaticamente por via bancária a cada dez dias, correspondendo à repartição da arrecadação obtida no decênio anterior ao que se finda na data do crédito.

A repartição do ICMS embora seja feita por fórmula, em sua maior parte (proporcional ao valor adicionado), representa uma espécie de partilha, um reembolso ao município pela tributação que ele não pratica sobre a renda gerada no seu território. Os índices de participação são fixados para cada exercício e, por legislação recente, o banco que recebe o recolhimento do ICMS separa diariamente a cota de 25% e efetua o crédito semanalmente (legislação recente) conforme o "ranking" vigente no exercício.

2.5. Diagnóstico sobre o Atual Estágio de Descentralização Fiscal

Conhecida a configuração institucional do padrão de financiamento e gasto das administrações públicas, o objetivo desta seção é identificar as principais características reveladas pela análise das estatísticas financeiras.

2.5.1. Caracterização das Receitas Governamentais

É irrestrito o acesso dos três níveis de governo às diferentes categorias de receitas, já comentadas na seção anterior. Detalhadas as categorias, observa-se que quase todas competências tributárias são exclusivas, bem como que são específicas as modalidades de repartição de receitas tributárias (vide Boxs 2.1. a 2.3., em anexo). Também são receitas únicas da União as provenientes do banco central, seja pela remuneração semanal das disponibilidades de caixa do Tesouro, seja pela transferência semestral do resultado operacional do banco (incluindo a receita de senhoriagem). No mais, todos níveis de governo, e suas unidades, podem obter receitas das mais diferentes categorias.

Se, por princípio, todos governos têm acesso a quase todas categorias de receitas, na prática, a arrecadação efetiva revela traços peculiares, sobretudo em termos de concentração, seja por nível e unidade de governo, seja por detalhamento das categorias. A seguir, é comentada a evolução e a estrutura da arrecadação tributária e das transferências governamentais.

As receitas não-tributárias não têm maior importância para a análise do financiamento governamental no país, apesar de terem crescido significativamente no período recente. Isto se deve ao fato de que a principal categoria deste agregado é representado pelas rendas de aplicações financeiras, cuja magnitude está associada ao tamanho da taxa inflacionária.

Numa conjuntura de superinflação, é comum ocorrer um descasamento temporal entre arrecadação e desembolsos e, na tentativa de preservar o valor real das disponibilidades financeiras, os órgãos e entidades governamentais aplicam no mercado financeiro seus saldos de caixa. De certa forma, as rendas de aplicação financeiras que aparecem no orçamento anual constituem uma forma de atualização monetária, ao longo do próprio exercício financeiro, das receitas correntes (tributárias, transferências, etc.) acumuladas em caixa.⁹⁹ Se desaparecesse por completo a inflação brasileira, o valor de tais rendas diminuiria sensivelmente, limitando-se apenas aos ganhos obtidos com as taxas de juros reais. Tais rendas devem ser computadas nas receitas a preços anuais (caso de todas tabelas do anexo) mas, não devem despertar maior atenção porque, em parte, seu desempenho depende do comportamento das demais receitas e da administração financeira do governo.

Outra questão e mais complicada reside na peculiar situação do mercado financeiro brasileiro em que a grande parte dos ativos financeiros é constituída, direta ou indiretamente, por dívidas junto ao setor público federal e, em menor extensão, ao estadual. Desta forma, a maior parte das rendas de aplicações financeiras de um governo (como do setor privado), de uma ou outra forma, provém do governo federal e, menor grau, dos subnacionais (na prática, seriam formas especiais de transferências governamentais entre esferas administrativas ou unidades governamentais).

No governo federal, tal peculiaridade leva ao registro, em separado, da remuneração das disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional, que, por determinação constitucional, são depositadas exclusivamente no banco central. Este, por sua vez, remunera o Tesouro contra os rendimentos que obtém, basicamente, com as reservas internacionais e a carteira de títulos federais. Por isso, no cálculo oficial do déficit público (na conceituação do FMI) não é computada como receita a

remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, bem como a que também provém do banco central e compreende a transferência de seu resultado operacional.

2.5.1.1. Arrecadação Tributária

Em termos de competências tributárias, embora existam dezenas de modalidades de impostos, taxas, contribuições e outras formas compulsórias de extração de receitas, a arrecadação global é extremamente concentrada (vide Quadros A.7. e A.8., em anexo).

Quanto à estrutura global da arrecadação tributária (excluídas as contribuições ao FGTS e ao PIS-PASEP), destaca-se que, em 1991, um tributo (ICMS) sozinho respondia por 30% do total de tributos. Os dois maiores tributos (ICMS mais contribuições previdenciárias de empregadores e empregados sobre folha salarial), pela metade da arrecadação nacional; e os três maiores (mais imposto de renda), por dois terços. No "ranking" da arrecadação, os dez maiores tributos geravam 90% da carga tributária global.

As contribuições para o FGTS e o PIS-PASEP, se fossem incluídas, apareciam em sexto e sétimo lugar no "ranking" e, juntas, respondiam por 10.5% da receita tributária de 1991. Desta forma, computados os impostos (14) e todas as contribuições para a seguridade social e a educação (9), este conjunto representa 96% do total de recursos tributários arrecadados em 1991.

Por base de cálculo dos tributos, nota-se, também, uma forte concentração. Os tributos incidentes sobre a produção, consumo e vendas no mercado interno respondem por pouco menos que a metade da atual arrecadação tributária nacional. Atrás no "ranking", aparecem os impostos e contribuições incidentes sobre a folha salarial, que geram cerca de um quarto da carga tributária global, e os incidentes sobre rendas, lucros e ganhos de capital, menos de um quinto. Relativamente aos outros países, nota-se que, acompanhando a tendência dos países em desenvolvimento, o Brasil explora pouco os tributos diretos e muito os indiretos.

Uma análise mais acurada da estrutura da arrecadação tributária revela, porém, algumas peculiaridades. Do lado dos tributos indiretos, há uma participação expressiva de impostos do tipo IVA (refletindo uma implantação pioneira, há mais de duas décadas) e uma contribuição dos tributos sobre comércio exterior de apenas 2% da arrecadação (evidenciando o grau de fechamento que ainda persiste da economia brasileira). Do lado dos tributos diretos, destaca-se o peso relativo insignificante dos impostos sobre patrimônio, menos de 2% da receita tributária (reflexo da baixa exploração pelos estados e, principalmente, municípios do potencial representado pelos impostos sobre propriedade e transmissão).

Especificamente sobre a tributação do mercado doméstico, vale acrescentar que as fontes mais importantes respeitam aos tributos do tipo de imposto sobre valor adicionado - IPI e ICMS. No agregado, os dois impostos arrecadam atualmente perto de 9% do PIB ou 35% da arrecadação nacional. O imposto estadual, quase o triplo do federal, dá o traço mais singular à experiência tributária brasileira. Além de ser dos primeiros países a criar um imposto próximo a concepção concepção moderna de IVA (em 1965), o Brasil é o único país em que o maior tributo da economia e também o maior imposto indireto é cobrado pelos governos estaduais⁶⁰, que também lideram o "ranking" da arrecadação de impostos no país (só computadas as contribuições para a seguridade social, a União lidera).

É importante registrar que a maioria dos projetos de reforma tributária, em ampla discussão atualmente no país, advogam uma simplificação radical do sistema tributário, partindo do pressuposto que sua complexidade é determinada pelo número de tributos, considerado excessivo. Entende-se que se trata de um diagnóstico simplório e equivocado. A maioria dos autores dos projetos e dos agentes dos debates desconhecem (ou procuram ignorar) os dados acima citados sobre a concentração da arrecadação tributária. As estatísticas sinalizam que na raiz dos inegáveis e graves problemas do sistema tributário nacional estão outros fatores, como: a inflação estrutural (que levou a montagem de um sofisticado sistema de indexação); a cobrança de duas espécies de impostos sobre o valor adicionado (ICMS e IPI); as frenéticas mudanças na legislação tributária federal (sobre o imposto de renda, por exemplo, foram baixados quinze atos legais por ano, em média, após a promulgação da nova Constituição); a concessão indiscriminada de incentivos fiscais; e o questionamento generalizado na justiça dos mais diferentes tributos e aspectos legais.

Analisando a estrutura da arrecadação tributária por nível de governo, observa-se predominância dos maiores tributos antes citados.

No governo central, a maior fonte de receita tributária é a contribuição de empregadores e empregados para a previdência e incidente sobre folha salarial, que, em 1991, arrecadou 40% a mais do que todo imposto de renda e só respondeu por um terço dos tributos federais, se excluídas as contribuições ao FGTS e ao PIS/PASEP. Estas duas contribuições, representaram 17% dos tributos federais e superaram em 20% a arrecadação do segundo imposto federal, o IPI. Apenas 40% do total da arrecadação tributária federal decorreu da cobrança de impostos. Esses índices relativos revelam:

- (i) a pouca exploração do imposto de renda, situação típica de países de baixa ou média renda e o desestímulo que representa a elevada repartição constitucional (44%) em favor dos governos subnacionais;
- (ii) a peculiaridade do sistema brasileiro que delegue a competência do maior imposto sobre o mercado interno aos Estados e deixando na União um IVA restrito aos produtos industrializados e com mais da metade de sua arrecadação também repartida para governos subnacionais;
- (iii) a extrema dependência do governo central do desempenho das contribuições sociais vinculadas à seguridade social, que ao incidirem não apenas sobre salários como também sobre faturamento, vendas e lucros representam um leque amplo de opções tributárias, mais vantajosas que os impostos por não ser objeto de transferência constitucional para governos subnacionais e não estar sujeito ao princípio da anualidade (a criação ou o aumento da contribuição entra em vigor 90 dias após decretado).

Nos governos subnacionais, a estrutura tributária também revela particularidades da experiência brasileira. Nos Estados, perto de 90% da arrecadação tributária provém da cobrança do ICMS. Nos Municípios, ao contrário da experiência internacional, a maior fonte tributária é o imposto sobre serviços (ISS), que, em 1991, respondeu por um terço dos tributos municipais e 20% acima do imposto sobre propriedade urbana (IPTU), apesar da arrecadação deste ter crescido vertiginosamente no biênio 1990/91.

No conceito mais amplo da arrecadação tributária (incluindo contribuições sociais ao FGTS e ao PIS/PASEP), observa-se que, em 1991, o governo central gerou 63% do total arrecadado no país e, em 1992, dois terços. Coincidentemente, estas proporções foram as mesmas registradas, respectivamente, em 1960 e em 1970, antes e logo após a reforma tributária do governo militar. Portanto, se o novo sistema tributário impôs um recuo na importância relativa da União na arrecadação direta de tributos (em 1988, era de 72% e em 1980 chegava ao nível de 75%),

representou apenas uma volta à distribuição relativa vigente nos anos sessenta. (Sempre atentando que os comentários desta subseção referem-se à arrecadação direta ou própria e não considera a participação obrigatória dos níveis inferiores de governo).

A participação dos governos subnacionais na arrecadação tributária é expressiva: 36% do total de tributos em 1991. Esta proporção, porém, é explicada basicamente pelos tributos estaduais, refletindo a amplitude e volume do ICMS e a pouca exploração pelos Municípios dos impostos patrimoniais e das taxas. De qualquer forma, no conjunto, a participação dos governos subnacionais na arrecadação própria (ainda sem computar as repartições constitucionais) é bastante elevada em comparação a experiência internacional, sendo citado como um dos principais indicadores financeiros do grau de descentralização da Federação brasileira. Segundo estudos do Banco Mundial e do FMI⁶¹, não há precedente entre os países em desenvolvimento e a situação assemelha-se aos índices observados nas federações mais desenvolvidas do mundo - como Canadá, Austrália e Alemanha -, inclusive superando os índices relativos de alguns países ricos, como os Estados Unidos, a França e a Inglaterra.

2.5.1.2. Transferências

São intensas as transações financeiras entre as diferentes instâncias administrativas e entre as diferentes unidades federadas ou governos.

No primeiro caso, embora a administração descentralizada execute importantes programas de trabalhos nos governos federal e estaduais, na maioria dos casos é extremamente dependente dos recursos repassados pela administração direta (vide Quadro A.4. ou memorial dos Quadros 2.2). A exceção fica por conta de fundos ou entidades vinculadas ao sistema de seguridade social, que arrecadam diretamente contribuições sociais e administram os volumosos recursos do setor, incluindo as aplicações financeiras, à de curto prazo (das disponibilidades de caixa) e até à longo prazo (das reservas técnicas e das chamadas poupanças compulsórias dos trabalhadores).

As transferências de recursos entre órgãos e entidades que integram um mesmo governo constituem as receitas e as despesas intragovernamentais - vide Quadros A.4. e A.5., do Anexo "A".

No caso das transferências de um para outro nível de governo, seguindo a tipologia definida na seção anterior, o Quadro 2.3. apresenta a evolução e a estrutura das transferências entre 1970 e 1991.

Comparativamente às receitas dos governos receptores e as despesas dos governos concedentes (vide, em especial, detalhamento do Quadro 2.2), verifica-se que as transferências intergovernamentais exercem um papel importante no padrão de financiamento e de gasto do Estado brasileiro. Nos últimos anos, as despesas desta natureza, em todos níveis de governo, compreenderam um volume de recursos equivalentes à 6% do PIB e um quarto das despesas correntes não-financeiras e com investimentos fixos do governo consolidado. Tais índices relativos assemelham-se aos observados nos países avançados e ficam muito acima dos registrados em países em desenvolvimento.⁶²

As séries de transferências concedidas pela União e pelos Estados (Quadro 2.3.) apontam uma clara tendência crescente nos anos oitenta, em ritmo superior à expansão das despesas próprias e da economia: as transferências dobraram enquanto o incremento da despesa pública consolidada

foi da metade e do produto interno bruto de apenas 16%. Dentre os diversos determinantes desse processo, vale destacar:

- (i) as sucessivas emendas constitucionais elevaram as proporções do IR e IPI para os fundos de participação e aperfeiçoaram o rateio dos impostos federais específicos;
- (ii) com o fim da intervenção direta das autoridades federais nos governos estaduais e dos grandes municípios brasileiros (incluindo a nomeação de seus governadores e prefeitos), a negociação ou o atendimento dos interesses estaduais e locais passou a exigir mais a concessão de recursos e vantagens financeiras;
- (iii) criação de novos Estados, assumindo a União custos de instalação e dívidas da antiga unidade, e implantação progressiva de programas descentralizados de ações na área de saúde.

Os fatores acima citados explicam também mudanças profundas na estrutura das transferências. Numa primeira fase, até a promulgação da nova Constituição, aumentou a participação relativa das transferências não-tributárias, chegando em 1988 ao seu ápice: respondendo por 36% do total das transferências. Isto coincide com a prioridade dada para os gastos com saúde (fase de maior gasto real no setor) e, principalmente, a concessão generalizada de auxílios e benesses em troca de apoio na Assembléia Constituinte das bancadas estaduais para as teses defendidas pelo Executivo Federal no tocante ao sistema de governo e ao mandato do Presidente da República.

Na fase pós-Constituinte, crescem as transferências tributárias, devido aos aumentos de participações dos governos subnacionais determinados pela reforma constitucional, e diminuem as não-tributárias. A queda destas últimas resulta da política de austeridade fiscal, do avanço da previdência social sobre os gastos em saúde e ao corte compensatório (em relação às perdas tributárias) dos auxílios e convênios, ainda que sem obedecer um plano ordenado e baseado em contingenciamentos das dotações orçamentárias (sempre fixadas em valores nominais) e em grandes atrasos nos pagamentos (caixa) do que se chegava a ser contratado. Em 1991, as despesas realizadas com transferências não-tributárias, mesmo pelo critério de competência, não chegaram a metade das concedidas em 1988. Os cortes mais acentuados foram realizados nas transferências vinculadas a dotações e projetos específicos. Atualmente, o volume de tais transferências equivalem a cerca de 1% do PIB e respondem por menos de um quinto do total dos recursos transferidos de um para outro nível de governo.

Como as transferências tributárias não estão sujeitas a vinculações específicas (pelo contrário, a Constituição vigente veda expressamente que seja feita qualquer condicionamento, salvo no caso de dívidas vencidas junto ao Tesouro repassador do recurso) e, dentre as não-tributárias, as mais volumosas envolvem o sistema descentralizado de saúde, o sistema de relações intergovernamentais brasileiro é marcado pela concessão de grande liberdade de atuação para os governos subnacionais beneficiados. Cerca de 60% do total das transferências intergovernamentais são feitas, hoje, com liberdade total de aplicação. Essa proporção sobe para 80% se computada a vinculação genérica para ensino das cotas de participação nos impostos federais e estaduais ou para mais de 90% se acrescentada também os repasses do sistema único de saúde, na sua maior parte, não atrelados a projetos específicos.

A análise da natureza das transferências intergovernamentais é importante porque revela que apesar da considerável dependência orçamentária da maioria dos governos estaduais e municipais das transferências recebidas dos governos superiores, a autonomia de atuação daquelas esferas inferiores é pouco comprometida. Comparando com estudos semelhantes sobre a experiência dos países desenvolvidos,⁶³ verifica-se que o grau de autonomia dos governos subnacionais em relação às

receitas de transferências, no Brasil, assemelha-se aos padrões encontrados em países como Alemanha, onde predominam as formas de partilhas, ou Reino Unido e Canadá, que enfatizam o papel dos fundos de equalização, e, por outro lado, revela-se muito distante de países em que predominam repasses para propósitos específicos, como Holanda, Itália, Japão e Estados Unidos (onde chegam a 90% do total das transferências).

2.5.1.3. Receita Tributária Disponível e Próprias

As chamadas transferências tributárias integram o arcabouço institucional do sistema tributário brasileiro e caracterizam-se por critérios de rateio prefixados, repasses regulares, livre aplicação e ampla publicidade das informações, é comum que sejam analisadas conjuntamente com a arrecadação direta dos tributos. A "receita tributária disponível" é um conceito econômico amplamente difundido no país (embora não conste da classificação orçamentária); compreende, em cada nível ou unidade de governo, o cálculo da arrecadação tributária própria (diretamente obtida por esse governo) mais ou menos a repartição constitucional dos impostos (determinada pela Constituição Federal) e a cota-parte estadual na contribuição ao salário-educação (cujo repasse é regular e fixado em lei).

Na distribuição da receita tributária disponível por esfera de governo verifica-se que o processo de descentralização das receitas, já em curso desde o início da década de oitenta, foi acentuado pela Constituição de 1988. Mesmo computadas na arrecadação e na disponibilidade do governo federal as receitas das contribuições sociais para a seguridade social (inclusive ao FGTS e ao PIS/PASEP), a perda de posição relativa foi rápida e drástica. A participação da União (após deduzidas as participações constitucionais) na receita tributária nacional situava-se um pouco acima de 60% nos últimos anos da vigência do sistema anterior. Ao ser implantado o novo sistema e apesar do expressivo aumento da carga tributária global ocorrido, diminuiu progressivamente até chegar a apenas 54% da receita nacional em 1991. Esta proporção é muito inferior (em mais de seis pontos percentuais) até mesmo a situação observada em 1960, antes de ser adotada uma reforma uma reforma tributária de forte inspiração centralizadora.

A contrapartida da perda de receita disponível da União foi a ampliação da participação dos governos municipais, cuja fatia em relação à receita nacional saltou de pouco mais de 10%, em meados dos anos oitenta, para 17% em 1991. Os Estados ganharam proporcionalmente menos espaço na receita disponível (de 26% para perto de 29% da receita), ao contrário do forte avanço em termos de arrecadação direta (devido ao alargamento da base de incidência do ICMS). Mais do que isso, após implantado o novo sistema tributário, os Estados passaram a uma situação inusitada (antes, exclusiva da União): dispõem de um volume de receitas tributárias inferior ao da arrecadação própria, isto é, transferem mais recursos para seus municípios do que recebem de participação nos impostos federais. No balanço das mudanças constitucionais de 1988, significa que o aumento decretado da cota-parte municipal no ICMS (de 20% para 25%) redirecionou para os Municípios todos os ganhos que os Estados obtiveram com o alargamento da incidência e da arrecadação do ICMS e mais uma parte dos recursos estaduais.

Complementarmente a análise da receita tributária disponível, cabe agregar o conjunto de receitas estaduais e municipais e verificar a importância relativa das receitas próprias e das vinculadas para uma avaliação mais abrangente da dependência financeira destes - vide Quadro A.9., em anexo.

A relação entre receitas diretamente arrecadadas e receita total orçamentária (que, no Brasil, incluem as operações de crédito contratadas de médio e longo prazo) revela as seguintes características:

- (i) nos Estados, a participação da receita própria manteve-se relativamente estável desde o início de 1980 e situa-se em patamar elevado - em torno de três quartos; porém, se excluída da arrecadação própria as cotas-partes dos impostos estaduais entregues aos Municípios, essa razão, atualmente, deve diminuir para casa de dois terços;
- (ii) nos Municípios, ao inverso, é reduzida a participação da arrecadação direta - apesar de muitas oscilações, explicava em torno de 30% da receita orçamentária local durante a década de oitenta; apenas em 1991, essa proporção subiu para 37%, refletindo um rápido aumento da cobrança de seus impostos e taxas e, dentre as receitas não-tributárias, das rendas de aplicações financeiras - mesmo assim, deixa os Municípios brasileiros dentre os mais dependentes de recursos de terceiros segundo na comparação com experiências internacionais⁶⁴.

Na estrutura de financiamento local deve ser considerado, porém, que as transferências tributárias não estão sujeitas a vinculações prévias e, guardadas as proporções, assumem características semelhantes as receitas próprias em termos de posterior liberdade de alocação. Desta forma, agregadas arrecadação própria mais transferências tributárias, observa-se que esses recursos, atualmente, explicam entre 85% e 90% do total das receitas orçamentárias de Estados e, também, dos Municípios - o que dá uma idéia do amplo raio de ação que gozam tais governos.

2.5.2. Divisão de Encargos e Padrão de Gasto

A exemplo do sistema tributário, porém, com muita prolixidade e ambiguidade, a Constituição Federal de 1988 também discrimina pelos três níveis de governo atribuições e responsabilidades, seja para legislar, seja para executar ações e serviços governamentais.

2.5.2.1. Divisão de Encargos

As competências governamentais são definidas, ora de maneira exclusiva, ora de modo concorrente, suplementar ou comum. As atribuições exclusivas de um nível de governo, por vezes só podem ser executadas pela respectiva administração pública, outras vezes podem ser exploradas sob regime de concessão ou permissão por empresa, em alguns casos somente por empresas controladas pelo Poder Público, outros casos por empresas privadas também.

A Constituição de 1988 ainda remete para a legislação complementar federal duas decisões ainda não regulamentadas: primeiro, disciplinar a cooperação entre os níveis de governo das competências comuns (sequer foi apresentado projeto de lei nesse sentido, nem pelo Executivo, nem por parlamentares); segundo, fixar normas gerais para concessão de serviços públicos (projeto de lei em apreciação no Congresso Nacional).

A expectativa de muitos era que nesse documento praticamente se esgotasse as definições sobre a divisão de encargos - a exemplo do que ocorre, de certa forma, com o sistema tributário. A Constituição dá alguns passos nesse sentido, porém, esbarra no seu caráter prolixo. Na maioria dos aspectos, ficou imprecisa as fronteiras de atuação dos distintos níveis e das respectivas unidades de governo. Portanto, em relação a muitas áreas de ação governamental, a Constituição Federal é

indicativa e não conclusiva; ou seja, nem determina e nem veda, expressamente, que só a um determinado governo cabe tal tarefa ou que a um determinado governo não cabe exercer tal função.

É importante considerar, no entanto, que a superposição de tarefas e atividades entre níveis e unidades de governo não é um fato novo, devido à Constituição de 1988. Esta é uma marca característica e histórica da Federação brasileira. Dado este condicionante, histórico ou cultural, mais a dificuldade em se disciplinar um processo transitório e, sobretudo, as profundas desigualdades sociais, econômicas e políticas entre regiões e localidades do país, dentre outros fatores, a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 não estabeleceu listas exaustivas do que competia a cada nível de governo e do que o mesmo estava vedado - embora tenham sido examinadas propostas neste sentido.

Em anexo, no Box 2.4., é apresentada uma sinopse especificando o teor das principais normas constitucionais que, de alguma forma, atribuem encargos a este e/ou àquele nível de governo. A divisão das competências entre níveis de governo também é expressa de modo padronizado no Quadro A.12., do Anexo n.1, que também indica casos em que competências federais são atendidas por entidades ou empresas dos governos subnacionais, em geral sob regime de concessão.⁶⁵ (A contrapartida em termos de financiamento, por tributos ou tarifas, dos respectivos encargos aparece no Quadro A.15).

As competências exclusivas, como se vê pelos quadros, naturalmente são fixadas no texto constitucional.

Ao governo central, cabem suas funções clássicas - como defesa nacional, relações exteriores, emissão de moeda, controle do sistema financeiro e legislador sobre normas gerais e as diferentes faces do direito. União cabe também explorar monopólios que refletem a tradição histórica de intervenção direta na economia, caso do petróleo (criado na década de quarenta a partir de intenso apelo popular), serviços postais e telecomunicações.

As atribuições para execução exclusiva pelos governos subnacionais compreendem: nos Estados, apenas a distribuição de gás canalizado nas cidades, uma reserva de mercado evidentemente sem maior importância econômica⁶⁶; e nos Municípios, a exploração de serviços de interesse local, conceito relativamente subjetivo ou elástico (especificando a Constituição federal apenas o de transportes coletivos). Os governos estaduais e os municipais, pela ordem, podem exercer (e até mesmo legislar) todas as competências que não sejam objeto de restrição da Carta Magna (ou seja, que não sejam exclusivas da União).

Desta forma, tanto na execução das ações e exploração dos serviços, como na legislação, o texto constitucional deixa margem para interpretações que permitem aos diferentes níveis de governo atuar nas mais diferentes áreas, sobretudo social. A começar, pela obrigação comum a todos os governos de "combater as causas da pobreza".

Mesmo nos casos em que a descentralização da execução foi definida claramente pela Constituição, como no caso da saúde (a organização do sistema único e descentralizado é determinada no próprio texto constitucional) e da assistência social, após outubro de 1988, o governo central continuou atuando e realizando despesas diretas nessas áreas. No caso do ensino fundamental, a Constituição Federal já foi mais prolixa (para não dizer, até ambígua): incluiu tais programas dentre as atribuições dos Municípios (embora sem deixar claro se essa era uma competência exclusiva) mas, na mesma disposição, já previu a concessão àqueles governos de assistência técnica e financeira por parte da União e dos Estados e, no capítulo dedicado ao sistema de ensino, não estabeleceu uma

divisão clara de trabalho (por exemplo, associando os diferentes níveis ou programas de ensino a cada uma das três esferas de governo).

Passando a divisão de encargos entre instâncias administrativas de um mesmo governo, vale acrescentar que, com exceção dos Municípios, as entidades descentralizadas exercem um papel crucial na realização do gasto federal e, em menor extensão, do estadual. Não há um padrão único ou legal de divisão de tarefas entre as duas categorias de administração, sendo cada governo livre, tanto para criar ou extinguir as entidades que desejar (a Constituição de 1988 passou a exigir apenas que tal ato conste de lei), como para delegar esta ou aquela função a cada autarquia, fundação ou fundo (podendo até mesmo atribuir tarefas semelhantes a mais de uma entidade, o que ocorre com grande frequência).

A administração descentralizada é proporcionalmente mais importante: por categoria, na realização dos investimentos fixos; por programa, na condução das ações de seguridade social. Segundo os dados da contabilidade nacional (fonte IBGE), em 1991 a administração descentralizada respondeu por 46% do investimento governamental (69% do estadual, 34% do federal e 7% do municipal) e 30% do seu consumo (58% na União, 20% nos Estados e 6% nos Municípios).

2.5.2.2. Distribuição das Despesas Realizadas

Do ponto-de-vista financeiro, a questão da divisão de competências expressa-se na composição dos gastos do governo geral - vide Quadros deste capítulo e do Anexo n.1. Apenas a série de despesa por natureza ou categoria econômica apresenta consistência e abrangência (consolidando administração central mais descentralizada) e, portanto, permite análises temporais e adequadas. As estatísticas das despesas por funções e programas de governo é debilitada, dentre outros fatos, porque: os procedimentos orçamentários e contábeis vigentes não prevêm um relatório na forma de matriz (cruzando gasto por categoria e função) e dificultam a consolidação dos dados por entidades, unidades e níveis de governo; a classificação detalhada dos programas não é padronizada nacionalmente; e os municípios com menos de 50 mil habitantes estão dispensados de escriturarem os gastos segundo a classificação funcional-pragmática.

As estatísticas das contas nacionais (vide quadro A.6) revelam que, a exemplo do que ocorreu com as receitas, o gasto governamental cresceu sensivelmente ao longo dos anos oitenta e, ao mesmo tempo, registrou uma crescente participação dos Estados e Municípios.

Na estrutura do gasto por categoria, se deixadas de lado as despesas com encargos da dívida pública e com transferências para consumidores relativos a benefícios previdenciários e outros do seguro social (nas quais a ação do governo federal é predominante), a tese da descentralização fica mais evidente. Mesmo se computados todos os gastos e em épocas de normalidade econômica (reduzida inflação), as despesas dos governos subnacionais já equivalem a cerca de 70% das realizadas pelo governo central, proporção semelhante a encontrada em vários países desenvolvidos.

Agregadas as despesas correntes não-financeiras e de formação de capital fixo, o governo federal, que respondia por mais de 60% desses gastos em 1980, atualmente não responde sequer pela metade. Isoladamente, ao início de década de noventa e consolidados os impactos da reforma constitucional de 1988, verifica-se que os governos subnacionais respondem por cerca de 70% das despesas com salários e encargos do pessoal ativo, 60% das aquisições correntes de bens e serviços e mais de 80% da formação bruta de capital fixo no país. Aliás, nesta última categoria, o

investimento consolidado dos Municípios chegou a ser o dobro do realizado pela administração pública federal (exclusive empresas estatais).

Como já foi dito, a análise da despesa funcional-programática é parcial e limitada - no Quadro A.13, só existem informações dos governos subnacionais para a administração central⁶⁷ e a consolidação esbarra na dificuldade para serem eliminadas as transferências intergovernamentais. De qualquer forma, mesmo cobrindo apenas um triênio (1989/91), as estatísticas são consistentes com a tendência geral observada na estrutura de gastos por natureza. De um lado, apontam um rápido avanço dos gastos dos governos municipais, sobretudo nas áreas sociais (como educação, saúde e habitação). Os Estados mantêm o gasto global relativamente estável (aumentando-se em seus orçamentos os programas de segurança pública e com benefícios previdenciários dos seus servidores).

O governo central, por sua vez, registra uma acentuada queda dos gastos, em todas as áreas (desde as sociais até as relativa à defesa nacional e à infra-estrutura econômica), sendo a única exceção a previdência social, cujos benefícios dos fundos sociais crescem rapidamente e tornam este, com folga, o maior programa de ação federal (não computados os encargos da dívida e a concessão de empréstimos, distorcidas pelas transações dos fundos patrimoniais dos trabalhadores).

Ainda que sem um cálculo adequado, se for comparada a despesa funcional realizada em 1991 por nível de governo (Quadro A.13.) com as transferências federais identificadas por função e efetivamente pagas no mesmo exercício (Quadro A.18a), pode-se ter uma idéia da importância que assumiram os governos subnacionais no setor público brasileiro.

A descentralização ou a diminuição da importância relativa do gasto federal ocorre até mesmo em funções nas quais este governo predomina por princípio:

- (i) Um caso pitoresco é o das despesas com defesa nacional e segurança pública: em apenas dois anos, a relação entre o gasto estadual (segurança) e o federal (defesa) saltou de 36% para 60%, seja porque cresceu o primeiro, seja porque diminuiu drasticamente o segundo (para apenas 1.5% do PIB).⁶⁸
- (ii) A despesa municipal com a educação e cultura que, em 1989 equivalia a apenas 40% do gasto federal nesta função, em 1991 passou a representar 1,2 vezes mais que o realizado pelo nível superior.
Ainda quanto ao ensino, registra-se que, em 1991, as despesas agregadas de Estados e Municípios com educação (US\$ 12,3 bilhões) são 4,4 vezes superiores as realizadas diretamente pelo governo central (descontadas as transferências federais não-tributárias em favor de governos subnacionais e contratadas nesta função, a despesa própria da União situou-se em menos do que US\$ 2,8 bilhões). Nota-se também que as transferências federais (sem contar FPE e FPM) efetivamente desembolsadas pelo Tesouro Nacional em 1991 (menos de US\$ 1 bilhão) sequer explicam 10% do gasto realizado por governos estaduais e municipais com estes programas.
- (iii) Situação semelhante ocorre com a função de saúde e saneamento. Neste caso, porém é maior a relevância das transferências federais para os governos subnacionais neste campo: representam metade do que a União gasta com transferências não-tributárias e, efetivamente pagas, devem financiar entre um quinto e um quarto das despesas estaduais e municipais com a função (na casa de US\$ 7,5 bilhões, sem computar eventuais repasses dos Estados para os Municípios).
- (iv) Descontada a concessão de empréstimos, em 1991, verifica-se: nos programas de habitação e urbanismo, uma forte expansão das despesas estaduais e municipais e uma tendência ao autofinanciamento destes (são oito vezes superiores aos federais, mesmo não descontadas

as transferências intergovernamentais); nos serviços em geral, que também nesse caso as despesas federais, após deduzidas as transferências classificadas em desenvolvimento regional - inclusive FPE e FPM (US\$ 6 bilhões), representam apenas a metade do que gastam, em conjunto, os Estados (estimada em US\$ 6 bilhões, após descontada a cota-parte estimada do ICMS/IPVA) e os Municípios (perto de US\$ 5 bilhões); nos assuntos e serviços econômicos, também deduzidas as transferências federais, o gasto federal (US\$ 9,2 bilhões) supera o dos governos subnacionais em apenas 20%.

2.5.3. *Equidade Vertical e Financiamento do Déficit*

Se anteriormente já foi comentada a estrutura das receitas estaduais e municipais, agora cabe comparar o volume de receitas com o de despesas, seja para qualificar mais adequadamente o grau de autonomia na alocação dos recursos (vide o conceito de equilíbrio vertical), seja para dimensionar as necessidades de financiamento do déficit.

No conceito clássico de equilíbrio vertical, que confronta a arrecadação direta (ou própria) com as despesas fixadas autonomamente (ou não vinculadas), verific-se no Quadro A.9 que:

- (i) nos Estados, a razão chega a casa de 90%; porém, cabe ressaltar que este índice, na sua concepção clássica, perde um pouco de sentido em relação à experiência brasileira, dado que boa parte da arrecadação tributária estadual, computada integralmente no Quadro A.9., é repartida constitucionalmente para os governos locais (vide 25% do ICMS), sendo estes recursos incluídos no bloco de despesas vinculadas e, por princípio, não podem financiar as despesas ditas autônomas;
- (ii) é outro o caso dos Municípios, no qual o índice de equilíbrio vertical caracteriza-se por fortes oscilações, medido desde meados da década de oitenta, e indica uma reduzida capacidade de autofinanciamento desses governos - no biênio 1990/91, a receita própria explica menos de 30% de seu gasto autônomo; esta porcentagem sobe consideravelmente se somadas as transferências tributárias;
- (iii) alternativamente, é interessante observar outros indicadores, a começar pela participação nos orçamentos subnacionais das despesas livremente alocadas⁶⁹: nos Estados, representavam em torno de 80% e atualmente em torno de 75% da despesa total, coincidindo com a proporção do ICMS retido por esses governos mas a despesa vinculada, grosso modo, divide-se ao meio, em repartição de impostos para municípios e na alocação de transferências não-tributárias e operações de crédito (cujos volumes de recursos são mais expressivos e a evolução constante); por sua vez, as despesas livres geralmente respondem por mais de 90% do orçamento local, refletindo a baixa dependência de recursos não-tributários.

Chame-se a atenção que esta análise reflete o resultado do orçamento consolidado dos governos estaduais ou municipais e dadas as acentuadas disparidades regionais, a situação muda muito de unidade para unidade. Entre os Estados (vide Quadro A.10), observa-se em 1991, dentre as posições extremas: de um lado, no Acre, a arrecadação própria atendeu apenas 11% de sua despesa; de outro, no Paraná e na Bahia, a mesma proporção superou os 80%.

Na apuração do chamado equilíbrio vertical, pode-se notar a relação entre as receitas fiscais (a fundo perdido), próprias ou oriundas de transferências, e o total das despesas estaduais e municipais. Verifica-se que, nos dois níveis governamentais, desde 1980 sempre se precisou contrair

dívidas para o atendimento da despesa total (aí computada também as amortizações das dívidas anteriores), oscilando muito o tamanho relativo dos déficits.

Para financiar seus déficits correntes, os governos estaduais e municipais podem recorrer a dois tipos de endividamento: primeiro, à dívida fundada, que compreende a contratação de empréstimos vencíveis em mais de um ano e abrangendo desde financiamentos bancários, internos e externos, até a emissão de títulos da dívida mobiliária; segundo, à dívida fluante, que compreende as de curto prazo, como operações de crédito por antecipação de receita (resgatadas até o final do exercício) ou a chamada dívida forçada junto a empreiteiros e fornecedores (contratação da despesa num mês e exercício que resta para ser paga nos meses seguintes).

Chama-se a atenção à parte para duas peculiaridades para as estatísticas sobre o endividamento. Primeiro, que as normas legais determinam a inclusão nos orçamentos, como parte das receitas de capital, dos recursos advindos das dívidas (bancária ou mobiliária) que não sejam de curto prazo - portanto, o déficit orçamentário, no conceito legal, pode já embutir parte do financiamento tomado por um determinado governo. Segundo, que as chamadas dívidas flutuantes, envolvendo a postergação de pagamento para o exercício seguinte de parte das despesas contratadas no exercício em curso, também por determinação legal, são inscritas e devidas em valores nominais (é vedada sua indexação), além de serem passíveis de cancelamento (caso não tenha sido concretizado o gasto empenhado anteriormente).⁷⁰

Nos municípios, em geral, é menor a necessidade de captação de recursos junto a terceiros e esta é feita basicamente através das chamadas dívidas forçadas de curto prazo, ou seja, os déficits orçamentários. Os Estados, por sua vez, recorrem mais às operações de crédito (empréstimos bancários e emissões de títulos próprios de médio e longo prazo) e mesmo assim também acusam déficits orçamentários sistemáticos.

O endividamento dos governos subnacionais, por princípio, deveria ser controlado e acompanhado pelo setor público federal - vide sinopse sobre sua regulamentação no Quadro A.16 (parte I).⁷¹ A Constituição de 1988 prevê que, além de uma (nova e nunca discutida) lei complementar regulando a matéria, o Senado Federal continuará exercendo atribuições históricas de fixar limites e condições sobre as operações de créditos, os saldos das dívidas e, especificamente, sobre a dívida mobiliária dos Estados e Municípios, além de aprovar caso a caso suas operações de crédito externo. O Senado também dispõe sobre os mesmos assuntos em relação ao governo federal.

Resolução do Senado vigente estabelece regras gerais para a contratação de créditos e, como principais normas, vincula o montante de novas operações a uma proporção da receita corrente e do serviço da dívida daí decorrente a uma espécie de margem disponível de recursos. Este último parâmetro, geralmente mais restritivo, toma por base a execução financeira dos últimos doze meses para levantar a poupança primária real e confrontá-la com o serviço da dívida já contratada e vincenda nos exercícios futuros; a então margem de recursos disponível deve atender os compromissos com a nova dívida que se pretende contratar. Os governos subnacionais que não atendem aos pré-requisitos gerais podem pedir, direta e especificamente, ao Senado Federal a suspensão excepcional dos limites, o que é feito com frequência e, geralmente, atendidos pelos Senadores.

Como as restrições legais impostas pelo senado Federal acabam não tendo a devida funcionalidade, o Executivo Federal recorreu aos instrumentos de sua política creditícia para limitar o endividamento subnacional. Desde meados da década de oitenta, a partir dos primeiros acordos com o FMI, passou-se a estabelecer tetos para o montante de créditos concedidos pelas instituições

financeiras ao setor público. Naturalmente, conforme o interesse em negociações políticas bilaterais e o grau de austeridade das autoridades econômicas e monetárias, a limitação do crédito também foi flexibilizada ou, principalmente, concedidas excepcionalidades a cada operação e a cada governo.

O endividamento dos governos subnacionais assumiu papel crucial no relacionamento intergovernamental no Brasil não apenas pela regulação exercida pelo governo federal (seja Senado, seja Executivo) mas por três condicionantes:

- (i) das raras fontes de crédito, de longo prazo e com custos reduzidos (juros reais abaixo de 12% a.a.), disponíveis na economia brasileira são constituídas por instituições financeiras controladas pelo setor público federal, que na maioria das vezes utilizam como "funding" recursos públicos, orçamentários (vide subsídios creditícios) e, principalmente, os decorrentes de tributos vinculados (vide contribuições ao FGTS, destinadas à Caixa Econômica Federal - CEF e que financiam investimentos em habitação popular, saneamento e desenvolvimento urbano, e as do PIS-PASEP, vinculadas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDES e que financiam projetos industriais e de infraestrutura econômica);
- (ii) a dívida externa contrída pelo setor público estadual e municipal (seja na forma de empréstimos diretos, seja repassados por bancos brasileiros - muitas vezes contraídas pelas empresas estatais), que foi estimulada e realizada com intensidade entre meados dos anos setenta e a crise financeira internacional de 1983 (visto a retração do setor privado em captar tais recursos), tinha com avalista o Tesouro Nacional; logo, com exceção das dívidas junto aos organismos oficiais internacionais (geralmente honradas pontualmente para habilitar novas contratações), a medida que foram vencendo os compromissos junto aos bancos internacionais e não eram pagos, parcial ou integralmente, pelos devedores estaduais e municipais, o Tesouro foi honrando os avais e criando uma nova dívida interna, diretamente entre administração direta federal e o setor público estadual e municipal;
- (iii) recentemente, com os "choques" econômicos e uma crise de confiança nos títulos públicos estaduais e municipais (neste último caso, emitidos apenas por duas capitais - São Paulo e Rio de Janeiro), a colocação de tais papéis em mercado foi concentrada rápida e crescentemente em mãos das empresas e basicamente dos bancos controlados pelos próprios Estados, o que tornou precária a saúde financeira da maioria dessas instituições e levou estes a trocar com o banco central títulos estaduais por federais (pois os primeiros passaram a pagar "spreads" elevadíssimos em relação aos segundos); tal situação restringe a capacidade federal de conduzir a política monetária mas, para a adoção de medidas mais austeras, esbarra nos interesses políticos dos governadores e no fato de que os bancos controlados pelos Estados mais desenvolvidos estão entre os maiores do mercado (o de São Paulo é o terceiro banco do país).

Como a maior parte da dívida foi contratada sem que se medisse a devida capacidade de pagamento e os maiores saldos são dos Estados, que, como já foi visto, ganharam menos com a reforma tributária, resultou ao início dos anos noventa um estrangulamento completo da dívida. A partir de um erro do próprio Ministério da Fazenda, que sinalizou com a possibilidade de um refinanciamento em vinte anos, desde final de 1991 os Estados e, em menor extensão, os Municípios adotaram uma espécie de moratória parcial de suas dívidas e forçaram, no Congresso Nacional, a aprovação de duas leis em que as dívidas são consolidadas pelos respectivos Tesouros (Federal e Estadual) e refinanciadas em condições extremamente vantajosas, a começar pelo prazo de no mínimo vinte anos. O levantamento da posição atualizada do total da dívida de Estados e Municípios está em curso mas deve montar a mais de US\$ 50 bilhões.

2.5.4. Equidade Fiscal Horizontal

Os indicadores sobre o chamado grau de equidade horizontal no Brasil revelam acentuadas disparidades, seja entre macrorregiões geográficas, seja entre governos de uma mesma região.

Em primeiro lugar, vale comentar o impacto da reforma constitucional de 1988 sobre a arrecadação tributária mais ou menos a repartição constitucional de impostos - vide quadros no Anexo B. Detalhando por Estados os recursos dos governos estaduais e municipais, verifica-se que, entre 1988 e 1991, foram registradas taxas de expansão bastante variadas entre regiões e entre as unidades de uma mesma região. No conceito de receita disponível, os governos subnacionais de todos os Estados ganharam receitas no período citado, sendo que as expansões foram mais acentuadas nas regiões menos desenvolvidas. Assim, enquanto a receita tributária disponível do governo estadual de São Paulo cresceu apenas 2% ao ano entre 1988/91 (a menor taxa do país), a consolidada dos Estados menos desenvolvidos aumentou anualmente 11%. Do lado dos Municípios, as diferenças regionais são menores. Porém, agregadas as receitas disponíveis dos Estados e dos Municípios verifica-se o caráter inegavelmente desconcentrador da reforma tributária: enquanto as receitas das regiões Sudeste-Sul cresceu 9% anualmente, a do Norte aumentou 21%, do Centro-Oeste, 12%, e do Nordeste, 10%.

A análise individual das contas dos governos municipais fica naturalmente debilitada pelo número de unidades superior a quatro mil. Antecipa-se, porém, que o sistema tributário cria situações extremamente desiguais em termos de disposição de receitas e realização de despesas por número de habitantes. Os municípios das capitais e os grandes centros urbanos dentre os demais exploram mais as receitas próprias e as cotas do ICMS, enquanto nos governos de menor porte e do interior, geralmente, pouco se cobra de impostos e taxas (em muitos, nada se cobra) e há uma dependência excessiva das transferências do FPM.

Ao contrário do que se poderia esperar, nem sempre as receitas "per capita" dos municípios pequenos e de regiões pobres está distante das obtidas nas grandes e ricas cidades porque o FPM é regressivo em termos de distribuição proporcional à população e premia, sobretudo, os municípios com menos de 10 mil habitantes. As diferenças mais acentuadas, ou seja, os menores níveis de disposição de recursos por habitante acabam concentradas nas grandes cidades dormitórios das metrópoles, que concentram a população mais pobre da região (logo, sem capacidade para pagar IPTU e taxas), não possuem indústrias e o comércio é marginal (reduzidos valor adicionado e cota do ICMS) e, para FPM que deveria fazer o papel equalizador, os municípios que possuem mais 150 mil habitantes são penalizados (o rateio do fundo é proporcional até o teto da referida população).

Quanto aos governos estaduais, a estrutura de receitas indica uma clara correlação entre sua riqueza e a participação relativa da arrecadação própria (Quadro A.10). Isoladamente, a arrecadação própria de São Paulo, a unidade mais rica, monte à US\$ 390 por habitante ou responde por 37% da consolidação dos Estados. As transferências concedidas pelo governo federal, porém, atendem claramente o objetivo redistributivo; aliás, mais do que isso, chegam a inverter a distribuição dos recursos públicas vis-a-vis a da riqueza econômica.

Em 1991, a participação relativa das regiões Sul e Sudeste (as mais desenvolvidas) na arrecadação própria consolidada dos Estados era de 76%, exatamente a mesma proporção que detinham da produção nacional em 1985 (último dado oficial). Após computadas as transferências federais, a participação dos Estados daquelas duas regiões diminui para dois terços da receita ou 70% do total da despesa, evidenciando a força do caráter redistributivo do sistema.

Destaca-se que, principalmente por força das transferências não-tributárias, os três menores Estados do país (Roraima, Amapá e Acre) mais o Distrito Federal passam a apresentar um somatório de receitas e despesas "per capita" bastante superiores aos de São Paulo. Aliás, o peso relativo deste último Estado diminui para apenas 31% na distribuição da receita líquida, quatro pontos percentuais abaixo de sua participação na renda econômica nacional.

Dentre as transferências federais identificadas em 1991 (Vide Quadro A.11), as três regiões menos desenvolvidas do país receberam 64% do total dos recursos; os repasses por habitantes situaram-se entre US\$ 50 e US\$ 1.000 (contra menos de US\$ 30 para São Paulo e Rio); e em apenas três dos 16 Estados daquelas regiões as transferências não superaram a arrecadação tributária própria.

2.5.5. *Taxas, Tarifas e Rendas Empresariais*

As receitas não-tributárias compreendem um vasto e diferenciado campo de categorias (vide uma breve sinopse sobre seus aspectos institucionais no Quadro A-16, em anexo).

Quanto à prestação de serviços públicos, é comum se distinguir no país duas categorias de receitas.

Uma primeira categoria é constituída pelas *taxas*, uma forma de tributo expressamente prevista na Constituição e arrecadadas pelas administrações públicas (basicamente, as esferas centralizadas). Como tal, a exigência das taxas está sujeita a mesma regulação aplicada aos impostos e se caracteriza economicamente por compreender serviços indivisíveis, ou seja, colocados à disposição de todos.

A fixação das taxas é estabelecida de modo autônomo pela unidade de governo que a imputa (sempre através de lei) e não necessariamente se repõe o custo dos correspondentes serviços. É uma tradição histórica brasileira explorar pouco tal figura tributária (embora conte para tanto longas discussões judiciais) tanto que, em 1991, a arrecadação efetiva das taxas pela prestação de serviços, pelos três níveis de governo, foi de cerca de US\$ 850 milhões, não chegando a 1% da carga tributária global do país. Os Municípios, que respondem por 70% daquele montante, cobram as duas mais importantes taxas: sobre a prestação de serviços de limpeza (coleta de lixo) e iluminação pública. Em geral, tais taxas são lançadas e cobradas junto com o IPTU mas, poucos Municípios exercem tal competência tributária e mesmo dentre os maiores do país, raramente se consegue autofinanciar ao menos a despesa de custeio de tais atividades.

A segunda categoria de receitas pode-se denominar de *tarifas*, compreendendo a cobrança específica e divisível de preço pela prestação de um serviço. Tais serviços são prestados por empresas, controladas ou não pelo Poder Público, significando, portanto, que a receita de tais tarifas não integra o orçamento da administração pública e, como tal, não é objeto da maioria das tabelas deste trabalho (em raras situações ou localidades, alguns serviços são prestados por uma entidade da administração descentralizada). A classificação das tarifas é ampla e pode compreender desde o preço de serviços prestados de serviços de abastecimento d'água, coleta de esgotos e transportes coletivos até o de comunicações e o fornecimento de energia elétrica.

A Constituição Federal atribui competências específicas a cada um dos níveis de governo para explorar tais serviços, diretamente, ou através de concessão ou permissão para empresa estatal ou privada. Cada caso é um caso e, constitucionalmente, um nível de governo não pode interferir na deliberação do outro - vide Box 2.4. e Quadro A-15. Assim, a fixação das tarifas é da

competência do poder concedente do serviço, que tanto pode decretar o preço ou seu aumento caso a caso (geralmente, a partir do exame de planilhas de custo), como pode definir uma fórmula ou regra geral de cálculo.

Na execução dos serviços e fixação das principais tarifas, destaca-se no âmbito do governo federal as competências para exploração dos serviços de energia elétrica, correios e telecomunicações (ambos monopólios do setor público) e transportes ferroviário, aquaviário e rodoviário, neste caso, interestadual e internacional, bem como dos portos e dos aeroportos.

Merece destacar, à parte, o caso da energia elétrica, cuja concessão, constitucionalmente, é exclusiva de empresas públicas. O sistema foi montado na década de cinquenta e, em geral, prevê a geração e transmissão por estatais federais e a distribuição por estatais estaduais (mas existem distribuidoras federais e as concessionárias dos grandes Estados mantendo usinas hidrelétricas próprias). As concessionárias estaduais de energia, em termos de patrimônio e vendas, são as maiores dentre as empresas estatais de cada Estado. Leis federais recentes mudaram as regras de organização do sistema elétrico e permitiram a delegação às concessionárias estaduais do poder para a fixação das tarifas de venda aos consumidores, em termos de novo contrato e atendidas alguns pré-requisitos (como o pagamento pontual da energia adquirida das usinas federais).

O setor elétrico abrange uma teia bastante peculiar de relações entre os setores públicos federal e estadual. Em especial, neste setor foram acumuladas vultuosas dívidas cruzadas, entre ambas as partes. De um lado, as concessionárias estaduais não pagavam, tanto a energia adquirida das grandes estatais federais geradoras de energia, como a dívida externa contratada com o aval do Tesouro Nacional. De outro, leis federais asseguravam às concessionárias, tanto uma taxa de rentabilidade mínima (raramente obtida pela ineficiência do setor e pelo achatamento tarifário imposto pela política antiinflacionária), como uma equalização nacional de custos (beneficiando as regiões menos desenvolvidas e mais distantes dos centros geradores), tornando-se a União devedora de tais compensações. Está em curso um processo de "encontro de contas", prevendo, num primeiro momento, a negociação de saldos devedores e credores entre as empresas estaduais e, num segundo momento, a União, para os devedores líquidos, refinanciará o saldo devedor no mínimo em vinte anos e, para os credores líquidos, permitirá que abatam o saldo credor de outras dívidas contraídas junto ao setor público federal (como empréstimos junto aos bancos federais, títulos estaduais na carteira do banco central e a dívida externa vencida e honrada pelo Tesouro Nacional na condição de avalista).

No âmbito dos governos subnacionais, destaca-se que os Municípios fixam as tarifas sobre alguns serviços locais, como os transportes coletivos urbanos - seja explorados por empresas públicas (comuns nas maiores cidades do país), seja por particulares. Na maioria das localidades, sobretudo do Centro-Sul do país e atendendo a um modelo desenhado pelo governo federal (que condicionava tal organização a obtenção de financiamentos bancários para os investimentos), os governos municipais concederam a empresas estatais estaduais a exploração dos serviços de abastecimento d'água e coleta de esgoto, que não apenas prestam os serviços como fixam as tarifas e as arrecadam. A competência constitucional dos Estados é residual mas, acabam tendo grande poder na fixação das tarifas, pela delegação que recebem dos governos federal (vide energia) e dos municipais (água, esgotos e transportes e outras atividades metropolitanas).

Saindo do campo de serviços para o da produção de mercadorias, não é demais lembrar também que a Constituição brasileira também define como monopólio da União as diferentes etapas de industrialização do petróleo e do gás natural. Como nos casos anteriores, a exploração de tais atividades é feita por um grupo de empresas federais (a "holding" PETROBRÁS) e suas transações

financeiras não integram as contas da administração pública; ressalvado, como qualquer outra empresa, quando pagam tributos, dividendos ou, ainda, "royalties".

Especificamente sobre os "royalties", vale mencionar que a Constituição prevê duas figuras, híbridas entre tributos e transferências: participação no resultado da exploração ou compensação financeira por essa. A própria Constituição prevê que, nos termos de lei federal, tais receitas são devidas aos três níveis de governo e não apenas pela exploração de petróleo e gás (em terra e no mar territorial), como também pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e outros recursos minerais. Há um sistema complexo de transferência desses recursos, ora transitam pelas contas do governo federal e depois são parcialmente repassados aos governos (apenas no caso de parte dos "royalties" sobre petróleo), ora são devidas e recolhidas diretamente aos governos subnacionais pelas empresas que exploram diretamente tais serviços aos governos subnacionais onde se localiza a produção (caso da energia elétrica e também parte do petróleo). Sendo incorporados aos orçamentos governamentais com procedimentos e rubricas diferentes, resulta uma difícil mensuração desses recursos. Em relação aos grandes agregados de receitas, por nível de governo ou para o governo consolidado, tal arrecadação deve ser irrisória e seu maior efeito é restrito aos Municípios onde se concentra a produção de energia elétrica ou petróleo. Na verdade, dentre as receitas públicas extraídas de tais atividades, muito mais volumoso que "royalties" é o produto da arrecadação de impostos e contribuições sociais incidentes sobre a circulação (ICMS), o faturamento (COFINS), as vendas (PIS), os lucros (IR e CSLL) e o comércio exterior (II e IE) de tais setores.

III. AVALIAÇÃO CRÍTICA DO PROCESSO

Nos capítulos anteriores, ao ser apresentada a caracterização sócio-econômica do país e a descrição do sistema fiscal vigente no Brasil, já foi antecipada a avaliação qualitativa de alguns aspectos específicos e mais relevantes da experiência brasileira. Este capítulo aprofundará a análise e, por sua natureza, refletirá em grande parte interpretações e opiniões pessoais.

3.1. Um Processo Pouco Conhecido

A avaliação sobre o processo de descentralização no Brasil passa por uma questão preliminar: sobre a natureza e a extensão do próprio processo de descentralização fiscal.

O recente debate político e econômico vêm dando grande atenção a este tema. De um lado, o início da revisão constitucional traz à ordem do dia as discussões em torno da reforma do sistema tributário (que poderia alterar a distribuição entre esferas de governo das competências tributárias e das respectivas receitas) e da reorganização do Estado (vide divisão de atribuições entre governos). De outro, o diagnóstico das autoridades econômicas federais (e de muitos economistas brasileiros) é que a crise econômica brasileira constitui eminentemente uma crise fiscal, por sua vez, atribuída à falência financeira do governo central, que decorreria, acima de tudo, das perdas impostas pela Constituição de 1988 que transferiu recursos tributários e não descentralizou a despesa.

"A Constituição de 1988 descentralizou tributos e receitas e não repassou encargos e responsabilidades". Esta idéia é adotada pela grande maioria dos participantes do debate fiscal brasileiro, tanto pelas diferentes autoridades econômicas e políticas do governo federal que se sucederam à frente do Executivo Federal (três presidentes da república desde a promulgação da atual Constituição), quanto por estudiosos, empresariado e a própria mídia. Acreditam ou defendem que a descentralização fiscal no Brasil limitou-se às mudanças na divisão do "bolo" da receita tributária nacional; e, para alguns, esta ainda foi restrita ao aumento da participação dos governos subnacionais na arrecadação federal.⁷²

Raros são os analistas que reconhecem que houve e há um processo mais amplo de descentralização de recursos (e não apenas os tributários), encargos, responsabilidades e poder - a despeito, desse ser um processo desordenado e com alguns resultados distorcidos.

Entende-se que os debates sobre a questão fiscal no Brasil revelam-se ricos em mitos e dogmas e pobres na fundamentação técnica e observância das lições teóricas. Poucas vezes se recorre às estatísticas fiscais e financeiras para justificar diagnósticos; e quando levantadas, não há maior preocupação com conceitos, atualidade e formas de cálculo. Em geral, as poucas análises quantitativas tomam como objeto de atenção apenas os recursos tributários, arrecadados e repartidos por preceito constitucional.⁷³

Os estudos sobre as despesas públicas são raros e oscilam entre os extremos: ou as estatísticas são muito consolidadas, como as das variáveis da contabilidade nacional e os agregados

por níveis de governo, e não permitem uma análise mais específica sobre sua estrutura; ou as estatísticas são demasiado detalhadas e limitadas a uma ou outra unidade governamental (que não representam o universo dada a profunda heterogeneidade regional).

É curioso registrar que algumas autoridades federais e analistas chegam a identificar e destacar o rápido aumento das despesas dos governos subnacionais nos últimos anos. Mas, para estes, o gasto crescente dos Estados e Municípios, em magnitude e relativamente ao governo geral consolidado, não é indício da descentralização de encargos e sim uma mera indicação da ineficiência e da tendência deficitária das esferas inferiores de governo.

3.2. Os Ajustes na Fase Pós-Constituinte

3.2.1. A *(Falta de) Opção Política*

Entende-se que os discursos em relação à descentralização pouco passaram da retórica. Especialmente no caso das autoridades federais, se ficou apenas na reclamação contra a perda de recursos - na verdade, perda de poder político - e, por vezes, parece que usava-se como argumento para justificar o fracasso da política fiscal e da própria política econômica.

Antes, durante e depois da Assembléia Nacional Constituinte o governo federal nunca adotou, de fato e nem de direito, um programa abrangente e consistente de descentralização fiscal. Vale qualificar o que se entende por tal programa. Primeiro, que houvesse, como condição prévia e necessária, uma clara e inequívoca decisão política: que a descentralização constituisse um objetivo maior do programa de um governo. Segundo, que fossem formulados diagnósticos e planos de ação, ambos ordenados, consistentes e com as respectivas metas e cronogramas. Terceiro, que fossem decretadas as medidas legais cabíveis, assinados os convênios e os demais instrumentos legais e providenciada a transferência efetiva de recursos patrimoniais, humanos e financeiros. Nada disso aconteceu.

Durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte, mesmo após decidida a descentralização tributária, o Executivo Federal não mobilizou sua bancada para apresentar ou apoiar proposta que viabilizasse uma transferência planejada de atribuições para os governos subnacionais. Houve apenas um esboço de plano preliminar e parcial.

Logo após a promulgação da Constituição de outubro de 1988, a área econômica do governo federal fez uma tentativa tímida e isolada de adotar um programa de descentralização de encargos. O esforço, que na época ficou conhecido como "Operação Desmonte", consistiu da análise das propostas orçamentárias para o exercício de 1989 formuladas pelos órgãos federais setoriais, com vistas a identificar e cortar as dotações para projetos e atividades que tinham sido delegados pela Constituição recém promulgada aos Estados e Municípios e que compreendiam atividades consideradas típicas ou mais apropriadas para exercício por aqueles governos.

O Congresso Nacional, ao aprovar o orçamento definitivo para 1989, rejeitou a estratégia descentralizadora do Executivo e repos as dotações de grande parte dos programas cortados pela área econômica. Com o apoio dos "lobbies" setoriais (incluindo pelas próprias autoridades federais), os parlamentares privilegiaram o atendimento dos pleitos regionais e exerceram, em plenitude e pela primeira vez após a instalação do regime militar, o poder para alterar a proposta orçamentária. O Presidente da República, por sua vez, não exerceu o seu poder de veto e sancionou a lei

orçamentária, até com algumas alterações descabidas realizadas pelo Congresso (vide aumento de dotações às custas da reestimativa da receita federal, sob alegação que o Executivo cometera erros de cálculo no projeto original).

O episódio do orçamento de 1989 constituiu apenas uma prévia do que ocorreria nos anos seguintes. De um lado, o Executivo Federal nunca mais voltou (sequer no projeto de sua iniciativa) a selecionar e cortar sistemática ou ordenadamente programas de governo que deveriam ser descentralizados. De outro, o Congresso remanejou, contínua e crescentemente, recursos em favor de obras e atividades de interesse das regiões e localidades, até mesmo para serviços urbanos (como calçamento de rua, construção de creches), passando também a detalhar ao máximo as dotações (inclusive criando o conceito de transferências nominalmente identificadas que dispensaria até a formalização de convênios para seu repasse) e lastreando em recursos oriundos de correção de supostos erros do governo no cálculo de itens da receita orçamentária.⁷⁴ Por sua vez, de volta ao Executivo a proposta orçamentária refeita pelo Congresso, nunca foi vetada, no todo ou em parte.

parte iniciativas isoladas e sem seqüência temporal, só prosperou um único programa setorial de descentralização: na área de saúde. Há de se considerar, no entanto, que a criação de um sistema único e descentralizado de saúde era uma antiga e consensual bandeira dos sanitaristas e que foi determinada, expressamente, no próprio texto constitucional.

3.2.2. Os Ajustes nas Relações Intergovernamentais

A despeito do governo federal nunca ter adotado um programa claro de descentralização, de maneira deliberada ou não, ocorreram mudanças no seu relacionamento com os governos subnacionais que, na prática, contribuíram (e muito) para atenuar os efeitos da reforma tributária.

Antes de destacar os ajustes no campo das transferências não-tributárias e do endividamento público, vale comentar brevemente os efeitos redistributivos da Constituição de 1988.⁷⁵

Primeiro, recorda-se que a descentralização de receitas promovida pela Constituição de 1988 não representou uma mudança abrupta no sistema e sim um aprofundamento da tendência já observada desde o início da década de oitenta - vide aumento da participação dos governos subnacionais na arrecadação, nas receitas e nos gastos governamentais.

Segundo, as perdas impostas pelo novo sistema tributário não foram tão graves, como alguns propagam. Num exercício estático, tomando como base o ano de 1990 (o de mais alta carga tributária de toda história),⁷⁶ verifica-se que as mudanças nos impostos e sua repartição subtraíram do Tesouro nacional recursos da ordem de 1% do PIB, ou seja, 6% da receita que supostamente disporia se mantido o sistema anterior (incluída a arrecadação de todas as contribuições sociais).

Importa considerar, porém, que a nova Carta Magna previu a criação de uma nova contribuição social (incidente sobre o lucro dos empregadores)⁷⁷ e se for considerada a arrecadação dessa, as perdas estimadas de recursos tributários da União diminuíam, em montante, para menos de 0.6% do PIB e, em termos relativos, para uma disponibilidade inferior em apenas 4% da obtida no antigo sistema. Em contrapartida, as estimativas indicam que, no ano-base de 1990, os Estados teriam aumentado sua receita tributária disponível em montante equivalente à 0.7% do PIB e os Municípios a cerca de 0.9% do PIB - com aumentos de receitas em torno de 10% e 27%, respectivamente.

Observa-se ainda que a perda de posição relativa da União na distribuição dos recursos tributários nacionais entre os três níveis de governo é devida, ainda, ao melhor desempenho relativo da arrecadação própria dos Estados e Municípios na fase pós-Constituinte. Como indica o Quadro 2.2., entre 1988 e 1991, a arrecadação tributária direta do governo federal mantém-se estável, enquanto a dos Estados aumenta em mais de 40% e a dos Municípios duplica no mesmo período.

Terceiro, o Tesouro Nacional pôde compensar ou atenuar o aumento das transferências, seja pela corrosão inflacionária dos repasses nos primeiros meses após a promulgação da Constituição,⁷⁸ seja adoção de medidas de aumento da carga tributária que privilegiaram a elevação do IOF e das contribuições sociais, tributos não sujeitos à repartição constitucional de receitas. Sobre este último aspecto, vale mencionar que a arrecadação dos impostos e contribuições federais sujeitos à repartição regular para governos subnacionais representavam 51% do total da receita tributária em 1988 e apenas 42% em 1992 (mesmo sem computar as contribuições ao FGTS e ao PIS/PASEP).

Se já no campo do sistema tributário as perdas de recursos tributários da União puderam ser parcialmente atenuadas, nos demais aspectos do relacionamento intergovernamental os efeitos compensatórios foram mais visíveis.

Mesmo sem aprovar a "operação desmonte" e com o Congresso incluindo no orçamento federal centenas ou até milhares de dotações para concessão de auxílios aos governos subnacionais, o volume de transferências não-tributárias concedidas pela União diminuíram sensivelmente após promulgada a nova Constituição - vide Quadro 2.3. A partir de 1988, diminuíram continuamente tanto as transferências do orçamento da seguridade social, em que predominam as do sistema único de saúde (em 1991 foram 0.3% do PIB inferiores as de 1988), como as transferências voluntárias ou negociadas do orçamento fiscal (menos 0.2% do PIB). A contenção das despesas com transferências não-tributárias⁷⁹ verificada entre 1988 e 1991, como se vê, equivale ao montante de recursos que a União perdeu com a implantação do novo sistema tributário.

Quanto ao endividamento dos governos subnacionais, após a reforma constitucional as autoridades monetárias passaram a adotar posições mais duras na fixação dos limites para contratação e, o principal, bancos federais e o próprio Tesouro Nacional passaram a executar garantias e cobrar com mais afinco os empréstimos concedidos àqueles governos. Vale destacar o caso do Tesouro Nacional que, desde meados dos anos oitenta, passou a conceder diretamente empréstimos aos Estados e Municípios, seja para o saneamento financeiro emergencial de alguns governos e dos seus bancos estaduais, seja na forma de pagamento da dívida externa daqueles governos (inclusive de suas empresas) e que contava com aval da União. Na fase pós-Constituinte as autoridades federais passaram a exigir que os governos subnacionais pagassem ao menos uma parte da dívida externa vencida e, o principal, definiram esquemas de refinanciamento para a dívida vencida no passado e, em 1990, num fato inédito, os governos subnacionais começaram a reembolsar juros e encargos ao Tesouro Nacional (cerca de US\$ 700 milhões naquele ano).

As estatísticas evidenciam, portanto, que o governo central ajustou o seu padrão de relacionamento intergovernamental a nova realidade fiscal imposta pela reforma constitucional de 1988. Não é demais insistir que esse ajuste não decorre de uma política deliberada face à descentralização. O ajuste constitui muito mais uma consequência inevitável da adoção continuada pelo governo federal de políticas restritivas do gasto e do endividamento, visando o controle do déficit e o combate à inflação. Naturalmente, os cortes orçamentários e, principalmente, os realizados nos desembolsos de caixa atingem primeiro as despesas que podem ser adiadas e não são fixas, como os investimentos e as transferências intergovernamentais. Por outro lado, com os ganhos de receitas

tributárias e a própria autonomia administrativa e política, os governos estaduais e municipais foram menos afetados pela política restritiva dentro da estratégia de estabilização do governo federal.

O ajuste do governo federal em suas relações intergovernamentais coincide com a elevação da participação dos governos subnacionais, que, na fase pós-Constituinte, atinge as maiores proporções da história contemporânea do país e semelhantes às observadas nas Federações mais avançadas do mundo (a divisão do gasto já foi analisada no capítulo anterior).⁸⁰ Conclui-se, portanto, que houve um processo acelerado e acentuado de descentralização, não apenas das receitas tributárias e também do gasto público. No lugar de um plano, valeram as "forças de mercado". No lugar de uma "operação desmonte" do governo federal, este sofreu uma "operação desmanche".

Nesse sentido, vale mencionar uma tese que há tempos vem sendo defendida por reconhecido jurista brasileiro, Dr. Alcides Jorge Costa. Para este, a questão da descentralização resolveu-se apenas com a definição sobre a divisão do bolo de recursos tributários. Em palavra simples, a idéia é que "o gasto corre atrás do dinheiro": a despesa segue a mesma tendência da receita; se os recursos foram descentralizados, por suposto, mais cedo ou mais tarde, as despesas também passarão para os governos estaduais e municipais".⁸¹ Tomando uma situação antagônica como paradigma, justificava-se que a centralização de poder promovida pelo regime militar nos anos sessenta não passou pela inserção nas emendas e no texto constitucional da época de normas ou mesmo de relações que atribuiriam à União competências e responsabilidades antes sob os cuidados dos governos subnacionais.

O contraponto a esta tese, de que a descentralização se resolve na esteira das mudanças tributárias, respeita à perda de eficiência da gestão e do gasto público e aos estrangulamentos em alguns programas de caráter nacional, sobretudo os investimentos.

No primeiro caso, como não foram transferidos para os governos subnacionais o ativo fixo e os servidores antes mobilizados pelo governo federal, o avanço daqueles governos implicou na realização de despesas com novos investimentos fixos e contratação de mais servidores. Desse modo, foram multiplicados gastos e esforços. O mesmo que dizer que, quando tomado o governo geral consolidado, desperdiçados recursos e, o pior, numa conjuntura de grave escassez ou crise fiscal.

No segundo caso, naturalmente é impossível aos governos subnacionais assumirem muitos programas que exigem uma ótica nacional para seu planejamento e execução, investimentos que reclamam uma alavancagem maciça de recursos e retornos baixos e a longo prazo e, o mais importante, cuja competência para exploração ou concessão continuou sendo exclusiva da União. Neste caso se enquadram os sistemas de transportes, energia e comunicações, não por acaso a atuação dos órgãos governamentais ou de suas empresas estatais foram as que mais sofreram cortes e a deterioração do capital social básico na fase pós-Constituinte.

3.3. Avaliação de Aspectos Específicos

Especificamente em relação a questões levantadas por modelos analíticos para estudos de caso do processo de descentralização, cabe acrescentar alguns comentários sobre a experiência brasileira. A análise compreenderá aspectos relativos às competências, distributivos, relacionados à estabilidade macroeconômica e integração com outras reformas no plano nacional.

3.3.1. Aspectos Relativos às Competências e Distributivos

Sobre os critérios normativos básicos da descentralização, menciona-se, de início, que as normas constitucionais e legais dividem as funções entre os níveis de governo de maneira semelhante a ditada pelos paradigmas teóricos e da experiência internacional. Inclusive, destaca-se conclusão de recente trabalho de Robin Boadway, Sandra Roberts e Anwar Shah ao analisar aspectos da distribuição das competências de gastos:

"In Brazil, the 1988 Constitution defined roles for the federal, state, and municipal governments which are consistent with the theoretical framework outlined earlier. In particular, the Constitution defines a set of shared responsibilities which include health, education, social welfare, housing, and environmental protection. In these areas, the role of the federal government is to set standards, while the states are responsible for service delivery".⁸²

Na prática, como não há (e dificilmente poderia haver) uma rígida divisão de encargos num país com diversidades regionais tão profundas e na ausência de uma política nacional coordenada de descentralização, na prática, algumas funções são acumuladas por mais de um governo. Em alguns casos, há desperdício de recursos e ações, em outros, escassez. Essa situação também é registrada por Boadway, Roberts e Shah:

"In practice, however, all three levels of government provides education, health services, social assistance and care for children and the elderly. For example, the federal government does not limit its role in education to defining national goals. Instead, the federal government provides secondary and university education; in some cases, primary education is also a federal responsibility. In several municipalities, state and federal governments are involved in such purely local functions as public markets. Frequently service delivery is not coordinated across government levels."⁸³

As estatísticas indicam, incontestavelmente, que ocorreram mudanças verdadeiramente estruturais no padrão de financiamento e gasto da administração pública no Brasil nos últimos anos. Se na área tributária, a Constituição de 1988 delineou um novo sistema e sua implantação atendeu aos princípios pré-estabelecidos, sendo dos mais importantes o da descentralização de competências e receitas, do lado das despesas a situação foi outra.

Na ausência de um programa ordenado e planejado de descentralização de encargos e atribuições, o ajustamento da divisão de gastos entre os três níveis de governo e suas unidades foi forçado, segundo uma espécie de "leis de mercado". Apesar dos remanejamentos orçamentários feitos pelos congressistas e graças ao sucessivo contingenciamento das dotações e atrasos na contratação e no desembolso, o governo federal cada vez menos transferiu recursos voluntários e executou despesas diretas de interesse local, obrigando aos governos subnacionais, sob pressão de suas comunidades, a assumirem crescentemente o financiamento e a execução de obras ou a prestação de serviços em diversos setores.

Nesse contexto, o ajustamento dos governos subnacionais às novas responsabilidades e atribuições implicou em muitas distorções e desarranjos. Só por uma rara coincidência, em um determinado nível de governo, foram equivalentes os ganhos de recursos tributários (mais impostos e mais participação) com as perdas devida a diminuição das transferências não-tributárias, a obrigação de honrar dívidas contraídas junto ao setor público federal e a assunção de despesas antes financiadas, no todo ou em parte, pelos governos superiores. Tomando a consolidação de Estados

e Municípios, verifica-se que o efeito líquido do processo de descentralização foi a imposição de perdas para os governos estaduais e ganhos para os municipais. Essa tendência explica-se, tanto porque os Estados ganharam menos recursos tributários vis-a-vis os Municípios, como porque eram mais beneficiados por transferências não-tributárias (e sofreram mais os seus cortes) e muito mais endividados que os governos locais. Confirma tal tese o fato de que, apesar da reforma constitucional, os governos estaduais atravessam uma crise financeira que serviu como justificativa para o refinanciamento em mais de vinte anos de suas dívidas junto ao Tesouro Nacional e bancos federais.

Quando os rumos do processo de descentralização passam a constituir incógnitas (não são planejados) e são determinados por um conjugação circunstancial de fatores (por natureza, diferenciados por nível e por unidade de governo), não se pode sequer examinar se há incorporação de externalidades, se são atingidos objetivos de equidade e responsabilidade fiscal, se as responsabilidades são divididas de maneira eficiente, se existe uma adequada capacidade de autofinanciamento. Enfatiza-se que nesse processo desordenado de descentralização os resultados são erráticos, distintos de um para outro governo.

O padrão de financiamento passado é um condicionante para a saúde e a eficiência atual da administração pública. Em relação ao passado, quanto mais um governo era dependente de transferências não-tributárias (como os das regiões menos desenvolvidas) e/ou de dívidas contraídas no exterior, junto aos bancos federais e mesmo mobiliárias (caso dos governos dos estados mais ricos do país), mais difícil foi o seu adequado ajustamento; em muitos casos, é bem possível que tenha até ocorrido perda líquida de recursos. Para os Municípios, vale o recíproco: como recebiam poucas transferências voluntárias e detinham uma reduzida dívida fundada, menos sofreram com as tentativas de ajuste fiscal da União e, ainda, puderam valer-se do potencial de seus impostos e taxas, que visivelmente eram (e ainda são) pouco explorados - aliás, nos últimos anos, os governos locais que conseguiram as maiores taxas de expansão de suas receitas foram aqueles que mais ampliaram os tributos próprios.

Ainda que seja difícil mensurar e avaliar se foram obtidos os ganhos ou os benefícios previstos pela teoria das finanças públicas, as estatísticas (e uma visão imparcial do dia-a-dia) indicam que o aumento da participação dos governos subnacionais foi crucial, ao menos, para atenuar a crise social no país. A queda, seja do volume de gastos, seja da eficiência e qualidade das obras e serviços realizados e prestados pelo governo federal, foi tão acentuada e rápida que tende-se a explicar pela ação compensatória dos governos subnacionais o fato de não ser mais grave a crise em áreas como ensino, saúde, urbanismo e segurança.

Para justificar a tese acima, vale mencionar, à parte, um caso bem ilustrativo: dos programas de saneamento. No exercício de 1992, a preços e câmbio médio anual, a despesa contratada (regime de competência) do Tesouro Nacional⁸⁴ com Saneamento foi de apenas US\$ 40 milhões, sendo que 83% desse montante foi inscrito como restos a pagar (ou seja, pelo regime de caixa, a despesa foi inferior a US\$ 7 milhões). Dispensável maiores argumentos para afirmar que, num país de dimensões continentais, com perto de cento e cinquenta milhões de habitantes e parcela significativa na faixa de pobreza absoluta, se as condições sanitárias dependessem da ação do governo federal e, mais especificamente, de um gasto de tal magnitude, a situação do Brasil seria semelhante a dos países menos desenvolvidos do mundo. Neste caso, vale mencionar que, no mesmo ano e aos mesmos preços, só a Prefeitura de São Paulo (da capital do Estado) gastou com saneamento cerca de US\$ 88,5 milhões de recursos próprios. Ou seja, um único governo municipal aplicou mais que o dobro do que o fez a União em todo território nacional; se computados todos Municípios, devem ter gasto com saneamento cinco ou mais vezes que o governo central.

A esperada diminuição dos custos médios de obras e serviços com a descentralização também é concretizada em alguns casos, ao que indicam relatos das experiências de autoridades municipais e mesmo reportagens da imprensa. Condizente com o caráter desordenado do processo, faltam, porém, as devidas evidências empíricas. Se nem as estatísticas macroeconômicas e dos grandes agregados fiscais são reconhecidas e devidamente analisadas, muito menos são levantados e cruzados indicadores financeiros e físicos. Aliás, as normas legais vigentes sobre orçamentos e controle não dedicam a menor atenção para a chamada contabilidade de custos.

Sobre os aspectos distributivos, vale mencionar, ainda, que as estatísticas indicam que os ganhos tributários das esferas inferiores de governo com a reforma de 1988 não foram equivalentes nem no consolidado por esfera, sendo os Municípios visivelmente mais beneficiados. Naturalmente, as diferenças de impacto da reforma são ainda mais acentuadas por unidades de governo, Estados, micro e macrorregiões. Essas discrepâncias deveriam ser consideradas na formulação da política macroeconômica, fiscal ou global. Tal preocupação reclamava esforços maiores do planejamento público federal para que, ao elaborar um programa de descentralização de despesas ou cobrança de dívidas, não trate igualmente governos que sofreram impactos bastante diferenciados. Aliás, esta diferença é inerente as mudanças uma vez que não são neutras, nem podem ter impacto exatamente igual para milhares de unidades de governo.

A ausência de um plano de descentralização significa, ainda, que não foi montado qualquer programa sistemático e duradouro de prestação de assistência técnica pelo governo central aos governos subnacionais. Existem ações isoladas, como no caso da saúde, mas que não chegam a conformar ou ditar os rumos do processo de descentralização. Em outros casos, ocorreram retrocessos, sobretudo no início do Governo Collor (1990), em que foi formulada uma reforma administrativa sem maior consistência e conhecimento, levando, por exemplo, ao completo desmantelamento da divisão Ministério da Fazenda que dava apoio técnico aos Fiscos estaduais e municipais, inclusive prestando assistência técnica para implantação de sistemas de arrecadação e permitindo o intercâmbio de experiências.

3.3.2. Estabilização Econômica e Políticas Nacionais

Avaliada que a descentralização fiscal nunca foi devidamente assumida como um programa de ação do governo federal, quanto mais foi esta encarada e efetivamente utilizada como um instrumento de política econômica.

Em termos de discursos oficiais e elaboração de projetos de políticas fiscais, as diferentes autoridades econômicas federais, desde a promulgação da Constituição de 1988, reclamam que a descentralização de recursos tributários não foi acompanhada pela de encargos e anunciam que pretendem transferir despesas do governo federal para os subnacionais como forma de diminuir o gasto e o déficit público da União. Essa situação voltou a ocorrer em meados de 1993, ao assumir o Ministro da Fazenda Dr. Fernando Henrique Cardoso e incluir a descentralização como um dos pilares do seu "plano de ação imediata".

Entre anunciar intenções e efetivar medida foi e continua sendo grande a distância. De fato, o Executivo Federal nunca usou seus poderes para implementar um verdadeiro e consistente programa de descentralização fiscal. Considerado que os gastos estaduais e municipais já avançaram, e de forma expressiva, em muitas funções governamentais, sobretudo na área social e da infraestrutura urbana, um programa de transferência de encargos consistiria muito mais, primeiro, no repasse do patrimônio e dos servidores que continuam na esfera federal, segundo, na interrupção

definitiva da intervenção da União em muitos projetos e atividades. Falta, antes de tudo, vontade política para tanto.

O controle e a redução do endividamento público dos governos estaduais e municipais foi das poucas medidas efetivamente implantadas e diretamente associada à política de estabilização econômica. Através do Conselho Monetário Nacional, órgão colegiado responsável pela formação da política financeira do país e dominado pelas autoridades econômicas federais, foram estabelecidos tetos para os saldos dos empréstimos de instituições financeiras, públicas e privadas, para os governos subnacionais, inclusive suas empresas, bem como para o setor público federal. Desde os primeiros acordos com o FMI (1983), este foi e continua sendo o instrumento por excelência usado para fins de controle e redução do déficit público, medido pela variação da dívida líquida. Indiretamente associado a estratégia de descentralização, os limites da dívida, nos últimos anos, passaram a contemplar a exigência de que os governos subnacionais pagassem ao menos os juros e os encargos da dívida vincenda, lançando mão, sobretudo, da receita adicional que obtiveram com a reforma tributária. Desse modo, por diversos governos e ministros, a política econômica de curto prazo, voltada para a estabilização dos preços e pressupondo que essa depende do controle do déficit público, exigiu que os governos subnacionais não registrassem déficits operacionais e, ainda, gerassem superávits primários.

Mesmo tendo a política fiscal macroeconômica reduzido-se, na prática, a apenas esse instrumento para exigir a contribuição dos governos subnacionais ao saneamento das contas do setor público do país, seus resultados foram pífios e o seu próprio manejo vacilante. A exemplo do controle feito pelo Senado, os limites fixados pelo CMN para a concessão de créditos contemplavam excepcionalidades, na maior parte decididas isoladamente e "ad referendum" pelo Ministro da Fazenda, que foram usadas em larga escala e para atender a negociações políticas bilaterais.

O governo federal também enfrentou dificuldades jurídicas e suas autoridades pouco se empenharam, tanto para executar as garantias oferecidas nos contratos originais, como para implantar retaliações aos governos inadimplentes (apesar de prevista em resoluções do Senado e nas leis das diretrizes orçamentárias vedações para concessão de transferências voluntárias, empréstimos e avais às entidades e governos inadimplentes com qualquer órgão federal).

A exigência pelo Executivo Federal de uma postura superavitária dos governos subnacionais esbarrou, ainda, num grave obstáculo, no caso dos Estados mais desenvolvidos da Federação. Como estes possuíam capacidade e tradicionalmente sempre emitiram títulos de dívida, ao enfrentar crise de confiança de mercado e maior obediência dos bancos privados aos limites de crédito, os Estados concentraram crescentemente a colocação de sua dívida mobiliária na carteira dos seus próprios bancos estaduais, levando, junto com outros fatores, a uma situação pré-falimentar da maioria dessas instituições. Porém, como os bancos dos grandes Estados se encontram entre os maiores do país, somada a pressão política, não sofreram das autoridades monetárias as medidas cabíveis e mais energéticas (sequer intervenção oficial), apesar de possuírem capacidade para tanto e independente de autorização do Congresso Nacional. Pelo contrário, o Banco Central trocou posições de carteira, ou seja, adquiriu títulos estaduais contra a venda de títulos federais para as instituições estaduais, como forma de atenuar a crise desses bancos e para diminuir os custos dos títulos estaduais (uma vez que o mercado só os aceitava com um elevado "spread" em relação aos rendimentos pagos pelos títulos federais, que já embutiam altas taxas de juros reais).

Para complicar mais ainda o "stop and go" das autoridades federais em relação a imposição de metas de superávit fiscal para os governos subnacionais, em meados de 1991, o governo federal ofereceu um amplo refinanciamento das dívidas estaduais e municipais, em condições e prazos

bastante vantajosos, em troca de apoio dos governadores e alguns prefeitos para que o Congresso Nacional aprovasse, de início um "emendação" revisor do texto constitucional e voltado para o ajuste das contas públicas, depois um discutível "pacote" de mudanças na legislação tributária federal. A consequência foi imediata: a maioria dos governos subnacionais (que honrava, ainda que com atrasos, as dívidas junto aos bancos federais) decretou uma espécie de moratória interna.

Ao final de 1991, foi aprovada uma lei que determinava a consolidação e a rolagem das dívidas pelos governos subnacionais, porém, nenhum contrato foi assinado. A começar pela falta de estímulo representado pelo prosseguimento da moratória e sua não retaliação eficiente pelas autoridades fazendárias.

Outra questão, até hoje não resolvida, respeita a apuração dos saldos devedores, com devedores e credores indicando posições extremamente discrepantes (quando não desconheciam débitos ou não conseguiam corrigir aqueles atrasados). Em janeiro de 1993, um levantamento ainda parcial e limitado aos governos estaduais, apurou um saldo devedor da ordem de US\$ 55 bilhões, assim decomposto: 38% formado por dívidas contratuais junto aos bancos federais; 24% pela dívida mobiliária; 24% pela dívida externa vencida no passado e refinanciada pelo Tesouro Nacional; e 14% por dívida externa a vencer.

Agora, ao final de 1993, foi aprovada uma nova lei de refinanciamento, com termos ainda mais favoráveis para os Estados e Municípios, mas que, na avaliação das autoridades federais, é indispensável para que possam ser aceitas novas e eficazes garantias (inclusive o saque direto contra as posições bancárias dos devedores inadimplentes). Existem dúvidas sobre a viabilização dessa operação de refinanciamento⁸⁵ e das possibilidades jurídicas para exercício das novas garantias, além do fato que uma decisão crucial foi remetida para o Senado Federal - a fixação de um limite máximo para o dispêndio da receita corrente. Naturalmente, uma vez aprovada a lei, agora as autoridades estaduais pressionam os Senadores para fixarem um percentual de comprometimento da receita corrente baixo, o que levaria o prazo do refinanciamento a ser diferenciado por unidade e, para as mais endividadas, a superar os vinte anos comuns.

Como a Constituição Federal assegura aos governos estaduais e municipais ampla autonomia para alocar e gastar seus recursos, inclusive sem limites para realizar déficits orçamentários e contrair dívidas de curto prazo, o governo federal não tem poderes para deliberar sobre suas despesas, inclusive para exigir metas de desempenho - seja com objetivo de contenção, seja de expansão.

Sem os devidos limites legais e seguindo uma cultura enraizada há tempos na administração pública brasileira, os governos subnacionais tendem a gastar tudo que arrecadam. Mais do que isso, no período recente, como alternativa às restrições ao crédito bancário impostas pelas autoridades econômicas federais, até os governos de médio e grande porte passaram a acumular crescentemente dívidas de curto prazo, diretamente contratadas junto aos fornecedores e, principalmente, aos empreiteiros de obras públicas (que, na prática, passaram a exercer as funções de bancos, fugindo aos controles monetários e mediante a inclusão de pesados encargos financeiros nos custos das mercadorias e serviços adquiridos pelos governos).

A situação pouca muda em termos de intervenção ou manejo das políticas tributárias estaduais e municipais para atender aos objetivos da política econômica nacional. Aqui, ainda há um agravante, que os governos subnacionais dispõem de competências relativas às receitas públicas que, segundo os princípios teóricos e a experiência internacional, são próprias do governo central; e ainda as exercem com autonomia ampla.⁸⁶ Este aspecto, que torna bastante peculiar a experiência federativa brasileira, é destacado por vários analistas estrangeiros - como Boadway, Roberts e

Shah⁸⁷, McLure (que chega a apontar o ICMS estadual como um "sério erro" do sistema tributário brasileiro porque esse não é um tributo próprio para governos subnacionais por razões administrativas)⁸⁸ e membros de missão do FMI.⁸⁹

Neste sentido, a Constituição de 1988 impôs mudanças expressivas para a política nacional tributária e para as políticas setoriais - industrial, agrícola, comercial, etc. Primeiro, ao expressar que a União não poderia mais conceder incentivos de impostos estaduais e municipais, a nova Constituição eliminou poderes amplamente utilizadas na década de setenta pelas autoridades federais: seja para fins da política antiinflacionária, reduzindo o imposto estadual (ICM) sobre bens integrantes da cesta básica ou cujos preços sofriam pressão altista; seja para fins dos planos nacionais e setoriais de desenvolvimento, concedendo isenções ou incentivos do ICM e demais impostos para setores ou investimentos considerados estratégicos (como bens de capital, siderurgia, zona franca de manaus, investimentos regionais, etc.).

As mudanças constitucionais mais importantes, no entanto, respeitaram: à ampliação da base de incidência do imposto estadual de circulação para atingir insumos estratégicos da economia (combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação) e ao poder para os Estados fixarem por conta própria, sem quaisquer limites, as alíquotas do ICMS sobre as operações internas.⁹⁰

Considerada a nova capacidade tributária e os efeitos negativos para o ICMS da conjuntura macroeconômica (recessão prolongada com superinflação e elevadas taxas de juros reais), os Estados adotaram sucessivos aumentos na incidência do ICMS, sem maiores preocupações com os efeitos sobre a demanda e os preços, setoriais e nacionais. Dentre as elevações da carga do ICMS, decididas isoladamente ou em conjunto (vide CONFAZ), vale mencionar:

- (i) elevação em um ponto percentual da alíquota normal do ICMS, passando para 18% (calculada "por fora") ou 22% (calculada "por dentro");
- (ii) a revogação de incentivos para produtos agropecuários e taxação, ainda que à alíquota reduzida de 7% (por fora), de muitos bens integrantes da cesta básica que por décadas foram isentos do ICMS (inclusive os estoques reguladores do governo federal);
- (iii) a tributação das exportações de produtos industrializados classificados (pelos Estados) como semielaborados (atingindo até aço, celulose e alumínio)
- (iv) as dificuldades para a devolução dos créditos relativos ao imposto incidente sobre os insumos empregados na fabricação de quaisquer produtos exportados;
- (v) a criação de uma faixa superior de alíquota do ICMS, nominalmente de 25%, mas como uma incidência efetiva ("por dentro") de 33%, e inclusão nesta faixa de bens supérfluos mas de largo consumo - bebidas e fumo - e dos insumos estratégicos - como gasolina e álcool automotivos; energia elétrica para consumo das classes média e alta; e serviços de telefonia e telecomunicações.

Guardadas as devidas proporções, os governos subnacionais repetiram o mesmo procedimento na política tarifária. Embora controlem poucas tarifas, algumas são cruciais para o consumo popular e a formação do índice de custo de vida - como as de transporte urbano, fixadas pelas prefeituras, e as de transporte metropolitano e pelo fornecimento de águas e esgotos, fixadas pelos Estados (estes, brevemente, também poderão assumir o controle das tarifas pela energia fornecidas aos consumidores). Nos últimos anos, a maioria dos governos subnacionais adotaram políticas de correção das tarifas em percentuais bastante superiores à inflação, seja para recuperar o achatamento tarifário antes imposto pelo governo federal (quando tabelava tais preços ou quando decretava congelamentos generalizado na economia através de sucessivos choques econômicos), seja na tentativa de autofinanciar o custeio de tais serviços e, ainda, se possível gerar excedentes para

investimentos (inclusive porque diminuíram e praticamente desapareceram os subsídios e os aportes para inversões antes concedidos pelo setor público federal, a fundo perdido ou a crédito, para tais atividades).

Ao administrar seus tributos e tarifas, os governos subnacionais não dão maiores atenções para os efeitos sobre a produção, o consumo e os preços. É lógico que consideram como limite para o avanço da carga tributária quando o aumento dos custos que acarreta provoca uma queda mais do que proporcional na circulação de mercadorias, porém, tal efeito é atenuado quando se trata de bens de amplo consumo e com produção e circulação dominada por monopólios e oligopólios, muitas vezes estatais (como petróleo, energia e comunicações).

Na prática, os governos subnacionais não demonstram maiores preocupações com a pressão inflacionária e os impactos setoriais (por exemplo, sobre a política energética) que provocam ao administrar e aumentar os seus tributos e tarifas, porque a responsabilidade, formal e factual, pela estabilização da economia é do governo federal. A despeito dos variados choques econômicos adotados pelas autoridades federais na última década, em geral, estes não contemplam medidas que impliquem na efetiva participação e divisão de responsabilidades com os governos subnacionais (dos casos raros foi quando dos primeiros congelamentos de preços em que esses eram chamados para ajudar no policiamento dos preços e do abastecimento). Igual situação se repete quando a política macroeconômica opta, por exemplo, por uma política restritiva dentro da demanda, liderada por uma redução das compras do setor público - em geral, esta é limitada apenas ao governo federal, que não consegue obrigar e nem cooptar os Estados e os Municípios.

No campo tributário, por último, é importante mencionar ainda que, se os Estados elevaram severamente o ICMS sobre poucas e seletivas bases, por outro lado, passaram a conceder indiscriminada e desordenadamente incentivos para atraírem projetos empresariais de investimentos para seus territórios. Sendo esse um imposto de abrangência tão ampla e com alíquota tão elevada, o resultado é que os Estados tornaram-se decisivos para ditar os rumos do pouco que resta no país em termos de políticas industrial, agrícola e de desenvolvimento regional. Mais uma vez, sem as atribuições de caráter macroeconômico, os governos estaduais manejam os incentivos do ICMS sem preocupações quantos aos impactos crescentes e efetivos para a concorrência no mercado doméstico. Computados outros fatores conjunturais (como planejamento tributário e questionamentos judiciais) e estruturais (como os incentivos federais), a realidade do sistema tributário brasileiro é que empresas de um mesmo setor, com plantas de produção e padrões de atuação e lucratividade semelhantes, recolhem impostos em proporções bastante discrepantes entre si. Naturalmente, se um produtor está sujeito a uma alíquota sobre sua venda ao consumidor final acima de 20% e outro fabrica o mesmo bem e paga de imposto à metade ou nada, a competitividade na economia certamente é afetada por um imposto estadual.

A conclusão da avaliação é no sentido de que o processo de descentralização no Brasil não obedece uma lógica nacional, não segue um plano claro, consistente e minimamente negociado. O processo é circunstancial e toma por base a descentralização tributária definida na reforma constitucional de 1988. À medida que aumentava a magnitude e a participação relativa das receitas dos governos estaduais e municipais, em contrapartida diminuíam os recursos do governo federal, por força das circunstâncias, cresceu a importância relativa dos governos subnacionais no gasto, nos encargos e na vida pública do país. Desta forma, não se podia esperar alguma coerência do processo de descentralização fiscal com os outros programas de reforma do Estado - pois tal coerência sequer é perseguida pelo governo federal.

IV. RECOMENDAÇÕES E REFLEXÕES FINAIS

A conclusão principal deste estudo é que foge ao senso comum da maioria dos analistas deste tema no Brasil, em primeiro lugar, é que existe (e há muito tempo) um processo de descentralização fiscal no Brasil. Esse processo apresenta duas características cruciais e, de certo modo, paradoxais.

Primeiro, os Estados e os Municípios já detêm atualmente uma participação marcante na Federação brasileira, que chega a ser surpreendente frente aos padrões internacionais, seja quando medida em termos de arrecadação e disposição dos recursos tributários, seja em nível da alocação das despesas em geral e particularmente no caso do consumo corrente e do investimento fixo, seja na autonomia para dispor sobre suas receitas, despesas e para interferir na política econômica (sem contar a circunstancial preponderância no Congresso Nacional). A descentralização fiscal também está associada a uma profunda redistribuição regional dos recursos dos governos subnacionais, que chega ao extremo, no caso da divisão da receita estadual, a mais do que compensar ou a inverter o sentido das disparidades de riqueza e bem-estar entre as regiões macroeconômicas.

Segundo, esse processo de descentralização fiscal não envolve qualquer plano ou negociação nacional. A começar pelo fato de não ser assumido ou liderado pelo Executivo Federal. Ao contrário, na parte mais vigorosa - a redistribuição das receitas tributárias - o processo foi imposto ao governo central por decisões tomadas pelo Poder Legislativo Federal (inclusive ao exercer o papel de Assembléia Nacional Constituinte). Em consequência, o processo de descentralização perde em qualidade e funcionalidade, e os resultados não necessariamente atendem aos esperados pela teoria das finanças em termos de equidade e eficiência.

A constatação de que a Federação brasileira apresenta traços avançados em termos de descentralização de recursos e atribuições não significa que se encontre em uma situação de equilíbrio. Por outro lado, a crítica quanto à natureza desordenada do processo de descentralização fiscal não deve significar a defesa de uma recentralização do sistema⁹¹.

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 optou por definir já no texto constitucional um sistema tributário com um caráter fortemente descentralizado. A opção atendia a um princípio político maior: o da redemocratização do país. Os Constituintes associavam a ditadura militar a um governo central financeiramente forte; por oposição, pressupunham que a democracia exigia governos estaduais e municipais fortalecidos. No debate em curso sobre a revisão constitucional, muitos entendem que o princípio da descentralização fiscal enquadra-se nas chamadas "cláusula pétreas" e, por extensão, sequer está em discussão; não pode ser alterado, nem pela própria revisão constitucional, nem por planos e ações governamentais.

Embora estes sejam conceitos ou valores subjetivos, devem estar presentes quando se discute as reformas tributária e fiscal. Como reflexo da definição política mais importante que se toma em torno da organização do país - no caso, a opção por um regime democrático, amplo e irrestrito -, a descentralização fiscal é inexorável. Não cabe questionar a validade ou a oportunidade da descentralização; cabe discutir apenas o seu processo, os seus instrumentos. Não cabe colocar a seguinte dicotomia: se não for efetuada também uma transferência de encargos, se os governos

subnacionais não colaborarem com as metas da política macroeconômica, se não observarem os objetivos nacionais, cabe, então, recentralizar a arrecadação, os gastos e o poder decisório.

Entende-se que o Brasil encontra-se diante de outro e grande desafio: como sanear o setor público, estabilizar a economia, retomar o crescimento e combater a pobreza e, ainda, ao mesmo tempo, preservar e consolidar a descentralização fiscal, no campo das finanças, e a democracia, no campo institucional?

Se aceita essa como a questão de fundo mais importante, nota-se, antes de mais nada, que há um profundo atraso no debate nacional. Primeiro, porque simplesmente essa questão é ignorada pela maioria dos agentes, quanto mais aprofundados os estudos para encontrar soluções que atendam aos verdadeiros problemas. Por estranho que seja, num país em que sobram diagnósticos e faltam proposições concretas, na área tributária e fiscal ocorre o inverso.

A mera divulgação e o reconhecimento pelos participantes dos debates nacionais de estatísticas consistentes e abrangentes sobre as finanças públicas brasileiras já constitui um grande avanço no debate nacional sobre a questão federativa (ainda que longe do equacionamento de seus problemas). Afinal, não é de se estranhar as visões míopes e as discussões inúteis sobre temas fiscais porque mal são conhecidas e muito menos analisadas as contas governamentais. Basta dizer que o avançado grau de descentralização é melhor mensurado e reconhecido em estudos estrangeiros do que nos nacionais. Por outro lado, as análises das experiências internacionais comparadas indicam que o caso brasileiro é ímpar entre os países em desenvolvimento, limitando a busca de lições nos paradigmas das outras nações.

As recomendações extraídas desta análise apontam em direção a objetivos e medidas radicalmente opostas as que predominam no debate recente.

Primeiro, em termos de reforma do chamado sistema tributário, entende-se que foram pertinentes os objetivos perseguidos na Assembléia Nacional Constituinte, isto é, as deliberações tomaram como princípios a descentralização das competências e das receitas, a redistribuição regional de receitas, o fortalecimento do financiamento dos gastos sociais e a modernização do sistema. Além disso, as estatísticas fiscais e suas análises comprovam que nos primeiros anos de vigência do novo sistema foram atendidos plenamente os princípios perseguidos pelos Constituintes, a despeito de persistirem ou daí resultarem inegáveis distorções para o sistema tributário - caso notório das contribuições sociais (sobrecarga sobre folha salarial e incidência sobre vendas com efeito "em cascata").

Existem dezenas de projetos para reformulação completa e radical da tributação no país e, na sua maioria, demonstram uma preocupação excessiva e descabida com a simplificação do sistema. Mais especificamente, perseguem uma redução drástica do número de tributos, a começar pelo que defende o sistema com um único e exclusivo imposto sobre transações financeiras - o mais conhecido e, talvez, com o maior apoio entre segmentos da sociedade, do governo e do Congresso Nacional. Não se nega a necessidade de simplificar e racionalizar o sistema, porém, esse é um problema mais conjuntural (intimamente ligado à inflação alta e persistente) e não deve balizar uma reforma estrutural. O problema mais grave desses projetos é que o ideal de simplificação está associado a definição de poucas competências tributárias e concentradas estas nas mãos do governo central - caso extremo da própria proposta de imposto único.

Enquanto o debate tributário é simplificado e mistificado, não são discutidas questões que seriam mais importantes e pertinentes para a realidade brasileira. Dever-se-ia, por exemplo, avaliar

as possibilidades do governo federal formular e executar com eficácia a política macroeconômica recorrendo à política tributária, quando não dispõem de liberdade para manejar o imposto de renda (pois quase metade de sua receita é repartida para os governos subnacionais) e, o mais importante, quando não administra o mais amplo imposto que incide sobre as operações do mercado doméstico (caso único no mundo ocidental).

A questão do IVA é crucial para se buscar coerência entre descentralização tributária e objetivos nacionais, mas simplesmente é ignorada ou distorcida no debate nacional, a despeito dos alertas feitos por analistas estrangeiros de notória especialização - como Charles McLure Jr., Vito Tanzi, Richard Bird e Anwar Shah. Se, por força de condicionantes históricos e políticos, é certa a impossibilidade de se transferir o ICMS da competência estadual para a federal, por outro lado, dever-se-ia discutir alternativas para aperfeiçoamento das regras atuais e não se dar o assunto por encerrado na definição das competências. Pior ainda, é o fato de que a maioria dos projetos de reforma tributário (inclusive alguns formulados no âmbito do próprio Executivo) sugere a extinção do IPI em troca da criação de "excises tax", aprofundando ainda mais a distância e a contradição com da experiência brasileira com a internacional⁹².

Quanto à divisão de gastos entre níveis de governo, naturalmente que seria recomendável o governo federal tomar a iniciativa e implantar um plano nacional de descentralização⁹³.

O ideal seria o Executivo Federal abandonar, assim que possível, a prática atual de impor parcialmente as transferências através da simples redução das despesas, sobretudo, através dos cortes e atrasos de pagamento (as prioridades deixam de ser claras e transparentes quando definidas apenas no âmbito do controle de caixa). Mas, por outro lado, não se pode negar às autoridades fazendárias o direito e a necessidade de realizarem ao menos a política de contingenciamento enquanto não existem decisões políticas claras em favor da descentralização fiscal. Quer dizer, tanto falta a manifestação de vontade inequívoca pelo Presidente da República e a orientação do programa e da ação do governo federal para que adotem medidas concretas nesse sentido, como a disposição de Governadores e Prefeitos em negociarem os termos pelo qual assumem responsabilidades por atribuições antes federais e se comprometendo a financiá-las em parte e crescentemente com o esforço fiscal próprio.

As autoridades federais têm mais reclamado do que atuado no sentido de transferirem racionalmente encargos para as esferas inferiores do governo. • curto prazo e independente de revisão constitucional, segundo Serra e Afonso⁹⁴, dentre outras medidas, Executivo mais Legislativo Federal teriam condições de:

"... a) fechar órgãos federais que atuam em áreas próprias dos governos regionais e locais; b) vetar metas nos planos, diretrizes e dotações orçamentárias, bem como bloquear o desembolso de auxílios e repasses em favor dos governos inferiores estabelecidos pelo Congresso Nacional; c) condicionar as transferências intergovernamentais inevitáveis à exigência de contrapartida de recursos estaduais e municipais e à comprovação de esforço fiscal próprio desses governos; d) aperfeiçoar as transferências de recursos do sistema único de saúde, introduzindo repasses automáticos e com critérios de rateio objetivos e predeterminados; e) transferir entidades ou vender estatais para estados e municípios que explorem serviços públicos sob concessão ou permissão, repassando junto a competência para sua eventual e futura privatização."

Como se vê, dentro da atual configuração institucional e valendo-se de um esforço mínimo de planejamento, já poder-se-ia racionalizar mais o processo de gradual redução do tamanho do governo federal⁹⁵. Isso não é feito devido às resistências corporativistas do funcionalismo federal, das autoridades setoriais e do próprio comando central do Executivo e, principalmente, do Congresso

Nacional. No fundo, todos esses agentes públicos revelam a intenção de não abrir mão do poder de preencher cargos, contratar servidores, manipular verbas, distribuir subvenções, realizar obras e conquistar o apoio de governadores, prefeitos, parlamentares e líderes das comunidades regionais e locais.

No caso dos atuais parlamentares, curiosamente, muitos foram os Constituintes em 1987/88 e aprovaram por consenso a descentralização da arrecadação e das receitas tributárias. Mais que isso, antigos ou novos, a maioria dos atuais congressistas se diz favorável a manter (alguns querem até ampliar ainda mais) a redistribuição de recursos realizada pelo sistema tributário em favor dos governos subnacionais. Em síntese, o Congresso Nacional "...funciona mais como uma 'casa nacional de parlamentares estaduais e municipais'(ou de vereadores federais). Assim, cria-se um círculo vicioso e contraditório: os deputados e senadores rejeitam tanto a recentralização tributária como a descentralização de encargos. Transferindo receita de impostos federais e remanejando dotações orçamentárias, procuram, em ambos os casos, manter a condição de benfeitores ou padrinhos de suas regiões. Tais fatores, porém, não evitarão a descentralização de encargos, dadas as restrições financeiras do Governo central e o caráter pulverizado, casuístico e irreal (sem base em receita efetiva) dos remanejamentos orçamentários feitos pelos parlamentares"⁹⁶.

À médio e longo prazo, o ideal seria a elaboração de um plano nacional de descentralização que implicasse na transferência do governo federal⁹⁷ para os subnacionais (e, em menor grau, dos Estados para os Municípios) das atribuições e competências formais, bem como do patrimônio, servidores e recursos financeiros mobilizados para as respectivas funções e programas governamentais:

"A fim de operacionalizar a transferência de atribuições, poderiam ser realocados para estados e municípios os bens patrimoniais e os servidores, hoje mobilizados pela União no exercício das funções fixadas em lei, acompanhados, de modo decrescente, pela transferência de recursos através de mecanismos do tipo 'block grants' (vinculações genéricas a funções ou áreas) A semelhança da experiência atual do sistema único de saúde, a gestão dos bens e a administração de pessoal passaria para a alçada estadual e municipal, enquanto o governo central formularia políticas gerais e distribuiria recursos, obedecendo fórmulas de rateio baseadas em critérios fixos e previamente determinados, devidamente repassados mediante créditos periódicos e regulares."⁹⁸

É preciso também qualificar com cuidado a ordenação reclamada para esse processo na revisão constitucional. Entende-se que, primeiro, não se pode cair na tentação de acreditar que num país com as disparidades econômicas, sociais e culturais poder-se-ia fixar, com facilidade e precisão técnica, uma relação exaustiva e detalhada das competências exclusivas de cada nível de governo⁹⁹. Ou ainda, introduzir listas exaustivas no texto constitucional de quais funções e programas de governo o governo federal deve cuidar e em quais está vedado de atuar; o mesmo se aplicando a cada uma das esferas inferiores de governo. Entende-se que não se deve fixar no próprio texto constitucional uma divisão de encargos rígida e uniforme para todo o território nacional.

Atentando para as peculiaridades regionais e setoriais, muito pode ser feito no âmbito da legislação infraconstitucional e esse é o campo mais apropriado para serem ponderadas as disparidades regionais. É o caso, por exemplo, da lei complementar prevista na atual Constituição para regular a "cooperação entre distintos governos" (sequer proposta, nem pelo Executivo) e das leis de diretrizes orçamentárias da União, que já regulam minimamente as transferências não-tributárias (por exemplo, exigindo um esforço tributário local) e definem a descentralização fiscal como prioridade de ação (mas que não têm saído do papel).

Para aperfeiçoar o processo de descentralização de encargos, a tarefa mais relevante para a revisão constitucional respeita à eliminação das barreiras institucionais que impedem ou dificultam a viabilização da transferência das responsabilidades através da legislação infraconstitucional e dos acordos administrativos entre os governos. Duas matérias merecem atenção especial.

No campo da administração pública, para a transferência ou o remanejamento de servidores federais para os governos subnacionais são necessárias mudanças nos direitos desses trabalhadores. É o caso da revisão das normas sobre estabilidade do emprego do servidor, seu regime especial de previdência (diferenciado dos trabalhadores da iniciativa privada, com acesso mais facilitado à aposentadoria, proventos calculados com base no último salário integral, vinculação aos reajustes dos servidores em atividade, isonomias de salários, etc.). As perspectivas para essas mudanças na administração pública são fracas pois constituem decisões muito impopulares (ainda mais às vésperas da eleição do próprio Congresso revisor) e questionáveis judicialmente (sobre os direitos adquiridos).

Mesmo que facilitada a transferência do pessoal e finalmente o governo federal assuma tal intenção, restam ainda dúvidas sobre como determinar aos governos subnacionais a assunção do pessoal, uma vez que gozam de ampla autonomia de gestão e gasto por preceitos constitucionais. Parece mais plausível estabelecer um corte temporal, a partir do qual não são contratados novos servidores para tais funções pelo governo federal e, em alguns casos, também os estaduais; e os atuais servidores são cedidos às esferas inferiores de governo mas continuam pertencendo aos quadros da esfera superior, sendo por estes remunerados e atendidos em suas aposentadorias e pensões.

O segundo aspecto relevante da revisão constitucional para não atrapalhar o processo de descentralização fiscal respeita às vinculações de receitas. • parte a repartição de receitas tributárias, a Constituição vigente contém duas vinculações da receita de impostos: na União, para os fundos de financiamento aos investimentos nas regiões pobres (3% do IR e do IPI) e, nos três níveis de governo, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (mínimo de 18% dos impostos no governo central e 25% nos subnacionais). Diante das recentes e fortes restrições orçamentárias e, sobretudo, de caixa, diversos setores governamentais vêm defendendo a fixação na revisão constitucional de vinculações como soluções (mágicas) para equacionar seus problemas de financiamento - casos da saúde, transportes rodoviário, meio-ambiente e cultura, dentre os "lobbies" que mais se organizaram.

Vinculações na Constituição Federal, existentes e eventuais, constituem óbvias e fortes amarras para um processo de descentralização pois prestam-se a engessar o orçamento, tentar eternizar determinados níveis e estrutura de gasto e dão um tratamento igual para níveis e unidades de governo com padrões administrativos e de gasto totalmente díspares. Entende-se que a vinculação de receita pode e certamente será um instrumento valioso para viabilizar a transferência de encargos do governo central para os subnacionais mas desde que tais vinculações sejam flexíveis. Na Constituição, no máximo poderiam constar do ato das disposições transitórias (e não no seu corpo permanente). O melhor seria fixar tais vinculações nas leis que comandam o processo orçamentário brasileiro - as do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias. Com fontes de recursos definidas, repasses regulares e automáticos, seguindo critérios de rateio prefixados em lei e de cálculo público (acabando com barganhas políticas "ad hoc" e os convênios), seriam montados fundos nos moldes já comentados anteriormente para financiar as atuais despesas federais, que passariam para a execução estadual ou municipal. As proporções das receitas seriam decrescentes e, inclusive, na medida do possível deveriam tender ao desaparecimento a longo prazo, de modo que, nesse prazo, as transferências fossem substituídas por receitas próprias dos governos subnacionais.

Portanto, a revisão constitucional, seja pela ótica das mudanças no sistema tributário, seja pela ótica das demais receitas e das normas que afetam as despesas públicas, não deve ser encarada como panacéia para solucionar as crises fiscal, econômica e social do país. Seria a reincidência de um erro já cometido na época da Assembléia Constituinte. É certo que algumas alterações no texto constitucional são necessárias para o saneamento das finanças públicas no Brasil, porém, essas alterações não constituem condições suficientes.

As correções nas diferentes matérias constitucionais também devem ser integradas e consistentes. Infelizmente tal hipótese pouco provável a julgar pelo nível dos atuais debates pré-revisão em que, no geral, são propostas mudanças isoladas, específicas e simplistas para o sistema tributário, na seguridade social, na ordem econômica, na organização do Estado. Não há maior preocupação com a integração das questões e das eventuais soluções, a começar pelo fato de que as autoridades que, por natureza, deveriam ter uma visão mais abrangente e nacional são as do Executivo Federal¹⁰⁰, que não tem (e dificilmente terá) um projeto amplo de revisão constitucional.

A conclusão final é que a recuperação de um mínimo de esforço de planejamento e a modernização e racionalização da gestão pública não serão alcançadas enquanto não for resolvida uma questão preliminar e ainda pendente no país. Executivo e Legislativo Federal manifestarem uma vontade política e inequívoca de realmente descentralizar, de transferirem poder político para os governos subnacionais.

Não há condição de ser adequadamente reordenado o processo de descentralização enquanto as autoridades governamentais e os congressistas continuarem buscando atender aos interesses de todos os governos. Trata-se de uma disputa entre governos por recursos limitados, ou seja, cuja satisfação generalizada exigiria um aumento do tamanho do Poder Público, o que é evidentemente impossível num cenário de grave instabilidade macroeconômica e em meio a uma onda internacional de liberalização das economias. Lógico que poderia ser outro o cenário caso o país atravessasse uma fase de baixa inflação e crescimento econômico autosustentável.

O avanço e a reordenação do processo de descentralização fiscal no Brasil dependem que se complete e se consolide uma opção clara pela descentralização do poder político.

Notas

1. Vide Anwar Shah, "The New Fiscal Federalism in Brazil", Working Paper n. 557, Washington, The World Bank, december of 1990; e The World Bank, Brazil: An Agenda for Tax Reform, Washington, Brazil Department / The World Bank, february of 1990 (Report n. 8147-88).
2. Vito Tanzi et.al., "Brazil: Issues for fundamental tax reform" mimeo, Fiscal Affairs Dept., IMF, april/1992, pp. 10, 137
3. A Constituição não marca a data de início de sua revisão, só estabelece que será feita "após" 5/10/1993. Por princípio, as forças predominantes no Congresso Nacional pretendem iniciar a revisão na referida data. Mas o fato que balizará o processo certamente serão as eleições marcadas para outubro de 1994, que serão realizadas para todos os cargos majoritários do Executivo e do Legislativo da União e dos Estados (isto é, eleição de novo Presidente da República e novos Governadores, bem como renovação de toda Câmara dos Deputados, dois terços do Senado Federal e todas as Assembléias Legislativas). Pela experiência passada, de esvaziamento do Congresso às vésperas de eleição e de "contaminação" do processo político por interesses das campanhas eleitorais,

há uma defesa ou tendência no sentido de que, se feita, a revisão ocorreria em período muito curto (três meses) para evitar as influências indesejadas do espírito eleitoral. Por outro lado, cresce a oposição (de segmentos organizados da sociedade civil ao processo e dos partidos de oposição), alegando falta de representatividade e/ou autoridade dos atuais congressistas.

4. Sem querer exagerar, não é demais registrar que a maioria dos dados incluídos neste trabalho, mesmo tendo origem ou sendo tratados por órgãos públicos de estatísticas (como o IBGE), ou privados mas financiados pelo governo (como a FGV), são ignorados por autoridades (até federais), políticos e técnicos. Não há discurso oficial ou as menores referências sobre a dimensão e a divisão intergovernamental dos gastos públicos com pessoal, consumo e investimento fixo, num contexto mais amplo como o das Contas Nacionais ou as estatísticas financeiras do Anuário do FMI.

5. Neste trabalho, salvo menção em contrário, a inflação é medida em termos de variação do Deflator Implícito do PIB (DI-PIB), calculado no âmbito das contas nacionais. O mesmo indicador é aplicado para a atualização ou deflação dos valores correntes.

6. Considerado o Deflator Implícito específico da Formação Bruta de Capital Fixo (DI-FBKF), deduzido das Contas Nacionais.

7. A preços correntes (como indica o Quadro A.1.), a razão FBKF/PIB é superior que a preços constantes (como citado no texto acima) devido ao fato de que, desde meados dos anos oitenta, os custos das construções e, principalmente, dos equipamentos nacionais cresceram bastante à frente da inflação média global (medida pelo DI-PIB).

8. Vide memória do Quadro A.1., no Anexo n.2.

9. Atualmente, não existe nenhum território federal - que antes funcionavam como governos estaduais, mas sob controle do governo central. A Constituição de 1988 determinou a elevação ao nível de Estados dos dois últimos territórios federais existentes, o de Roraima e o de Amapá, localizados na região Norte.

10. Segundo Tanzi (1992), op.cit., p.137: "While is not the only country to have a federal structure, it is unique in that municipalities are granted full autonomy whereas they under state tutelage in all other countries - at least in a legal sense...".

11. IBGE, Brasil em Números, Rio de Janeiro, 1993, vol. 2.

12. As mudanças promovidas na Constituição Federal de 1988 facilitaram (ao delegar a definição de requisitos e a aprovação legal da criação de Município à competência estadual) e, indiretamente, estimularam a criação de novas municipalidades (porque a principal fonte de participação dos Municípios na arrecadação de impostos federais rateia os recursos proporcional à população, mas considerando um piso de cerca de 10 mil habitantes). Em 1987, estavam instalados no país 4.180 Municípios. Em cinco anos de vigência da nova Constituição, mais de 500 novos Municípios foram criados no Brasil.

13. O número máximo de Deputados Federais depende de regulamentação por lei complementar, até hoje não sancionada e que, portanto, vale o limite da Constituição anterior: de sessenta deputados federais por Estado.

14. O controle externo da fiscalização contábil, financeira e orçamentária é feita, em cada unidade de governo, pelo respectivo Poder Legislativo. No caso das duas esferas superiores de governo, é exercida através de um órgão legislativo auxiliar: o Tribunal de Conta. Desse modo, as contas dos governos subnacionais são avaliadas e julgadas no âmbito do próprio Estado ou Município. Os poderes do governo central só interferem nos recursos dos governos subnacionais no caso daqueles transferidos através de convênios, a parte menor e decrescente das transferências que atualmente realizada em benefício dos governos subnacionais (a repartição de impostos é determinada e disciplinada pela Constituição e lei complementar federal).

15. Em 31 de março de 1964, foi dado um golpe militar no país que, por atos de exceção, suspendeu a eficácia de dispositivos constitucionais então vigentes, inclusive impondo o exercício da presidência da república por representante de uma junta militar. Em 1967, foi promulgada nova Constituição, mas suas disposições poderiam e foram alteradas por atos institucionais, que, na prática, permitiam o exercício do poder por "decretos" do presidente da república, que passou a ser eleito indiretamente por um colégio eleitoral. Este colégio, formado basicamente pelos congressistas, elegeu sucessivamente generais do exército para o cargo, salvo no último mandato (1985-1989) que, sob pressão da sociedade civil e de uma política de governadores, elegeu um civil e de oposição.

16. Vide IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, diversos números. Registra-se também que existem estimativas não oficiais (porém, de qualidade técnica duvidosa) sobre a evolução da renda regional no país até o início dos anos noventa e que acusam uma diminuição das desigualdades regionais - refletida na redução da participação de São Paulo para um terço do produto nacional.

17. Na verdade, cabe incluir também no setor governo algumas empresas que são organizadas segundo o direito privado mas exercem fundamentalmente atividades tipicamente governamentais: em geral, destinam à administração direta todas suas vendas (por exemplo, empresas de informática) ou só sobrevivem devido aos subsídios transferidos pelo Tesouro (no caso federal, empresas que atuam na pesquisa, fomento e financiamento da agropecuária, ou no planejamento e fomento ao transporte, turismo e cultura).

18. Para uma análise mais detalhada sobre a estrutura e a evolução da administração indireta estadual e municipal no início da década de oitenta, vide José Roberto Afonso, "Autarquias, Fundações e Empresas dos Estados e Municípios", in Revista de Finanças Públicas, n. 367, pp. 18-41, Brasília, Ministério da Fazenda, julho-setembro de 1986.

19. Esta situação se repete entre os Municípios das capitais e regiões metropolitanas - cerca de 140 prefeituras: dentre estes, o IBGE, em 1983, contava 95 entidades da administração descentralizada e 87 empresas estatais municipais.

20. Esta tese é bastante desenvolvida em Fernando Rezende, "Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados", in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 12, n. 2, pp. 489-540, Rio de Janeiro, IPEA, agosto de 1982.

21. Para uma coletânea sintética de dados históricos sobre a participação do setor público na economia, ver Raymond W. Goldsmith, Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação, São Paulo, Editora Harper & Row, 1986.

22. Num ranking das 500 maiores sociedades anônimas do país envolvendo vários indicadores (vendas, patrimônio, lucro, etc.) baseados nos balanços anuais de 1992: 8 das 10 primeiras posições são ocupadas por empresas públicas (inclusive as cinco primeiras). Nesse painel, as 68 empresas estatais (46 federais e 22 estaduais) respondiam por 37% da receita operacional e 69% do patrimônio líquido agregado das 500 S/As.. Vide FGV, "As 500 Maiores Empresas do Brasil", Conjuntura Econômica, vol. 47, n. 8, Rio de Janeiro, agosto de 1993.

23. As referências ao déficit público neste paragrafo tomam como base os cálculos efetuados segundo a metodologia definida pelo FMI (necessidades de financiamento do setor público (NFSP).

24. Sob a ótica fiscal, cita-se, dentre outros trabalhos: Aloísio Araújo, Maria Horta e Claudio Considera, Transferências de Impostos aos Estados e Municípios, Rio, IPEA, 1973; Fernando Rezende et alli., Federalismo Fiscal (coletânea de estudos), capítulo III de Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo, Rio, IPEA, 1976; e Dennis Mahar e William Dillinger, "Financing State and Local Government in Brazil", World Bank Staff Working Papers n. 612, Washington, The World Bank, 1983; Fernando Rezende (1982), op.cit.

25. Segundo dados coletados por Raymond Goldsmith (1986), op.cit., p.71, a divisão das receitas governamentais entre os três níveis acusava uma concentração no federal de 81% em 1856 e 76% em 1885/86, que diminuiu para 66% em 1907 e cerca de 55% em 1929 e 1946.

26. Ressalta-se que os dados da conta governo (Quadros 2.2.) indicam que, nas décadas de quarenta e cinquenta, a medida que a carga tributária global aumentou (de 13% para 17% do PIB entre 1939 e 1960), diminuiu sensivelmente a participação dos municípios (de 10% para 4%). Por outro lado, aumentou o peso relativo dos governos locais e estaduais nas outras receitas correntes, que incluem as transferências intergovernamentais. Pela ótica da despesa, evidencia-se a diminuição do tamanho relativo do governo central no consumo e no investimento fixo entre 1939 e 1960, mas a contrapartida foi o aumento dos Estados.

27. Vale destacar dentre as medidas centralizadoras da arrecadação tributária da reforma de 1965/67:

(i) além dos impostos que atualmente constam de sua competência (a exceção do IGF, criado em 1988), a União cobrava três impostos únicos (sobre produção, consumo, comércio interno e exterior) incidentes sobre combustíveis e lubrificantes (IULC), energia elétrica (IUÉE) e minerais (IUM), bem como imposto sobre serviços de transportes (IST) e de comunicações (ISC);

(ii) a União também explorava largamente a tributação através do IOF e de contribuições ("parafiscais") para intervenção no domínio econômico e social, seja como forma de burlar a repartição constitucional de impostos com governos subnacionais - quando a base de cálculo era semelhante a do IR (caso da contribuição para o PIS-PASEP), do IPI (selos sobre cigarros e bebidas) e do IULC (alíneas sobre petróleo), seja a fim de alocar os recursos extra orçamentariamente e vinculados a setores então prioritários;

(iii) a União, alegando interesse nacional, concedeu uma série de isenções de impostos estaduais e municipais - em essencial, para empresas estatais, para setores econômicos e regiões também atendidos por benefícios fiscais federais, inclusive a Zona Franca de Manaus, e para produtos essenciais (como trigo e carne) visando combater o desabastecimento ou a aceleração inflacionária;

(iv) o imposto estadual então incidente apenas sobre a circulação de mercadorias (e mesmo af, as não tributadas pelos impostos federais antes citados), tinha alíquota uniforme e fixada pelo Senado Federal, mas exclusivamente a partir de proposta do Presidente da República.

28. Para uma análise específica e pormenorizada das mudanças promovidas nos esquemas de relações intergovernamentais pela reforma fiscal de 1965/67 (medidas, motivação e efeitos), ver José Roberto Afonso, "Evolução das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: Transferências e Endividamento", dissertação de mestrado, Rio, IEI/UFRJ, setembro de 1989.

29. A divisão intergovernamental das receitas e das despesas da conta governo, incluída nas contas nacionais, revela nos primeiros anos de vigência do novo sistema: (i) um aumento da participação dos governos estaduais na geração direta da receita tributária nacional (de 31% em 1960 e 1965 para 36% em 1968), por força da criação do imposto sobre circulação de mercadorias - ICM; (ii) o inverso ocorre do lado das despesas, devido à redefinição das regras de repartição de tributos, ou seja, diminui o peso relativo dos Estados nos gastos com consumo e investimento fixo (de 39% para 35% e 34% nos três anos acima citados) e aumenta bastante o dos Municípios (6%, 8% e 12%).

30. A participação dos Estados na geração da carga tributária nacional diminuiu para 32% em 1970 e as outras receitas líquidas (mesmo descontada a repartição dos impostos estaduais para municípios) passaram a responder por 30% da receita corrente estadual no mesmo ano; nos Municípios, essa proporção subiu para 75%.

31. Para análise da evolução das receitas e despesas públicas entre a reforma tributária de 1965/67 e a de 1988, bem como o detalhamento das mudanças desta última, vide José Serra e José Roberto Afonso, "Finanças Públicas Municipais - Trajetória & Mitos", in Conjuntura Econômica, vol.45, n. 10 e 11, Rio de Janeiro, FGV, outubro e novembro de 1991.

32. As normas constitucionais sobre o sistema tributário, bem como orçamentos e finanças públicas, são descritas e analisadas nas seções seguintes deste capítulo.

33. A distorção mais grave da tributação no Brasil respeita às contribuições sociais cobradas pela União, que sobrecarregou a taxação da folha salarial e, o principal, ampliou a incidência sobre vendas em geral, com notórios efeitos em cascata.

As medidas foram tomadas a pretexto de diversificar e fortalecer o financiamento da seguridade social, mas eram incompatíveis com a filosofia imposta à tributação indireta no capítulo do sistema tributário (que levou a supressão dos impostos cumulativos) e, o pior, acabaram insuficientes para atender ao vigoroso aumento dos benefícios previdenciários e outros gastos sociais desencadeados pela Constituição de 1988.

Desde 1989, a União tentou explorar ao máximo o potencial das contribuições sociais, tanto criando, como majorando sucessivamente suas alíquotas nominais.

34. Caso do IULC, IUEE, IUM, IST e ISC, antes citados. Salvo este último imposto, os demais estavam sujeitos, por determinação constitucional, à repartição com Estados e Municípios, segundo diferentes proporções e fórmulas de rateio - no caso do mais importante, o IULC, 40% de sua arrecadação era destinada aos governos estaduais e 20% aos municipais, segundo parâmetros como população, produção e consumo dos derivados de petróleo.

35. As transferências foram reguladas detalhadamente, inclusive com a redução significativa da defasagem entre as datas de pagamento do imposto e de crédito das cotas (de cerca de 45 dias para apenas 10 dias), o pagamento de correção monetária pela União sobre atrasos nos repasses dos fundos (principalmente, do FPEX) e a instituição dos "royalties" sobre a produção de energia hidrelétrica.

Ainda no FPE, foi fixada uma nova distribuição, com base em decisão política (e não obedecendo

uma fórmula técnica), que "engessou" e ampliou para 85% os recursos destinados aos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e reduziu para 1% a cota de São Paulo.

No âmbito do FPM, foi mantida a fórmula anterior de rateio, que constitui forte atrativo para criação de novos pequenos Municípios, e sucessivamente adiada a utilização da população medida pelo censo demográfico de 1991 que implica em perdas para muitos Municípios do interior e de pequeno porte, alvo de êxodos para as metrópoles e grandes centros.

36. Antes da última reforma constitucional, as leis orçamentárias compreendiam apenas os recursos arrecadados e gastos pela administração direta de cada nível de governo. Só eram computados nos orçamentos os recursos da administração descentralizada quando correspondiam às transferências recebidas da administração direta e isso era em títulos genéricos. Além disso, no caso do governo federal, até 1989, também as operações com títulos da dívida pública não eram incluídas no orçamento e balanços da administração: eram realizadas sem quaisquer limites pelo Banco Central do Brasil à conta e risco do Tesouro Nacional, constando assim no orçamento daquela instituição, uma autarquia federal e por isso não submetido ao Congresso Nacional.

37. Na prática, o Congresso Nacional tem encontrado artifícios (principalmente, alegando erro de subestimativa da arrecadação tributária e outros grandes itens da receita) para aumentar a previsão total de recursos e acrescentar novas despesas ao orçamento federal, através de milhares de emendas. Em sua maior parte, as novas dotações visam atender a interesses das regiões ou localidades de origem dos parlamentares e contemplam a realização e, sobretudo, a concessão de transferência para financiamento de obras e serviços de natureza local.

38. Quando não são adotados mecanismos de indexação das dotações orçamentárias ao comportamento da receita ou dos índices gerais de inflação (o que for menor) - o que hoje ocorre de modo isolado em alguns Estados e Municípios, há necessidade de aprovação ao longo do exercício financeiro de dezenas de leis reestimando a receita e abrindo créditos adicionais ou de duas a três grandes revisões da peça orçamentária (caso da União).

39. No caso da União, além das transferências intragovernamentais, o Anuário do FMI também exclui receitas e despesas com outra nomenclatura mas que constituem o mesmo fluxo. Esse é o caso, por exemplo, das obrigações patronais, que integram a despesa com pessoal, não computadas no FMI porque são devidas à própria União e, como tal, constituem sua receita tributária (de contribuições sociais), também excluídas no Anuário.

40. Os dados originais extraídos das contas nacionais foram alterados em dois aspectos no Anexo n. 4: primeiro, a receita tributária é apresentada por nível de governo no conceito "disponível", ou seja, arrecadação mais ou menos transferências por repartições constitucionais de tributos (valores remanejados das outras receitas correntes líquidas); segundo, as transferências correntes referentes aos encargos da dívida pública interna excluem as despesas com correção monetária e cambial.

41. Os dados anteriores aos da década de oitenta, foram extraídos das contas nacionais.

42. Nos Quadros 2.2, a consolidação das contas por nível de governo e do governo geral foi efetuada pelos autores deste trabalho. O CEEG/FGV forneceu os dados primários discriminando as principais categorias de receitas e despesas, sem maiores tratamentos. Além de eliminar as transações governamentais (entre administração central e descentralizada e entre os três níveis de governo), também foram efetuados alguns ajustes na classificação de receitas e despesas.

Na receita tributária, passou a tratar-se como tal o imposto de renda retido na fonte pelos governos subnacionais e que, constitucionalmente, lhes pertence; na contabilidade pública, tais receitas são

indevidamente classificadas como transferências intergovernamentais (os recursos não transitam pelo Tesouro Nacional). Também incluiu-se como tributos indiretos as contribuições incidentes sobre faturamento e folha salarial (não previdência) e, como tributo direto, a incidente sobre o lucro líquido.

43. No caso das informações acerca das relações intergovernamentais, são ainda mais acentuadas as deficiências das fontes estatísticas.

Os dados são incompletos, incompatíveis e desatualizados. A rotina contábil e as classificações adotadas não favorecem a identificação de fluxos de recursos entre governos. A divulgação dos dados é bastante parcial - muitas vezes, intencionalmente escamoteada. A despeito da relevância das transações entre governos para o funcionamento do setor público brasileiro, não há qualquer preocupação especial com esse tipo de relacionamento em documentos que tradicionalmente apresentam o comportamento das finanças públicas (como orçamentos e balanços).

O caráter fragmentado e parcial das informações acaba resultando em pouco interesse com o tema relações intergovernamentais na literatura nacional relativamente às outras Federações e adoção de classificações inadequadas e pouco abrangentes.

44. Para uma análise perfeita, também seria o caso de excluir as transações orçamentárias de entidades privadas sem finalidades lucrativas e mantidas precipuamente por recursos públicos. É o caso das entidades do sistema sindical e que prestam serviço social (SESC e SENAC) e ensino profissionalizante (SESI e SENAI), às quais é destinado o produto de contribuições cobradas pela União o junto aos empregadores e incidentes sobre a folha salarial (junto com as contribuições da previdência social). Estas entidades mais a Fundação o Getúlio Vargas, na apuração o das contas nacionais, são o incluídas na administração descentralizada federal.

45. Há um capítulo na Constituição exclusivamente dedicado ao Sistema Tributário Nacional (capítulo I, do Título VI, este denominado "Da Tributação e do Orçamento"), com seis seções e dezoito artigos, o que dá uma idéia inicial da importância dada pelos Constituintes à matéria, bem como do modo extensivo em que é tratada na Carta.

46. A efetiva cobrança ainda não foi iniciada pois o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional (sic) a emenda constitucional que rompia o princípio da anualidade e permitia o início da exigência do imposto no mesmo exercício em que foi criado (1993).

47. Após implantada a cobrança na maioria dos Estados a partir de leis estaduais, esta foi recentemente julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. O entendimento da Justiça é que constituiria pré-requisito para a exigência pelos Estados a aprovação de uma lei complementar federal, que deveria regular as fronteiras tributárias entre cada Estado (o mesmo princípio ainda não foi aplicado a outros novos impostos).

48. Essas normas gerais tradicionalmente constituem a lei do Código Tributário Nacional. Após a mudança do sistema determinada pela Constituição de 1988 ainda não foi refeito o Código anterior, datado de 1965, que continua vigente no que não contraria a nova Carta (quase todo). Novas modalidades e aspectos da tributação vêm sendo regulados gradualmente e por leis e atos específicos e isolados. As principais mudanças e, por extensão, a transição mais difícil e conflituosa, envolvem o imposto estadual (ICMS).

49. A decisão do Senado Federal é tomada por maioria absoluta de seus membros para evitar conflitos federativos.

As normas vigentes discriminam entre as regiões geográficas mais desenvolvidas (Centro-Sul) e as menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), favorecendo mais as últimas ao determinar, em geral, que entre um terço a 40% da tributação final do ICMS cabe ao Estado "exportador" da mercadoria (penalizando unidades mais industrializadas, como São Paulo).

Aliás, a atual bancada de senadores das três regiões menos desenvolvidas (após a criação de três novos Estados pela Constituição de 1988), em conjunto, superam com folga o quorum para o Senado disciplinar a tributação interestadual pelo ICMS.

Acrescente-se também que compete ao Senado, no âmbito do ICMS, fixar as alíquotas aplicáveis às exportações para o exterior, bem como, de modo facultativo, alíquota mínimas e máximas sobre operações internas, para evitar conflitos de interesses entre Estados.

50. Os Estados têm deliberado conjuntamente sobre o ICMS, seja para permitir a tributação de operações internas específicas aquém da alíquota referencial, seja para conceder ou revogar incentivos fiscais, através de um Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), formado por todos Secretários Estaduais de Fazenda e presidido pelo Ministério da Economia (que tem poder para pautar as reuniões, mas não direito à voto). Destaca-se que o CONFAZ decide sobre as referidas matérias seja no caso de uma medida aplicável em todos ou maioria dos Estados, seja em um único Estado. Pelo regimento vigente, decisões sobre incentivos fiscais também exigem, na maioria das vezes, aprovação unânime dos 27 Secretários. O conselho também tem servido como fórum para intercâmbio de experiências e manifestações sobre finanças.

Ainda sobre o ICMS, importa destacar que as autoridades estaduais têm se esforçado para unificar procedimentos próprios de cada Estado, como, por exemplo, a tributação das operações internas: quase todas unidades adotam três alíquotas nominais básicas (12%, 178% e 25%), sendo as extremas aplicadas aos produtos essenciais e aos supérfluos. Como o imposto incide sobre si mesmo, a alíquota efetiva é bem superior: a alíquota aplicada à maioria dos bens e serviços, 17%, na prática, é 20,5%.

51. Os outros tributos arrecadados diretamente pelas entidades descentralizadas, nos três níveis de governo, em geral, compreendem taxas vinculadas as atividades que exercem - como pedágios (coletado por autarquias que cuidam das estradas rodoviárias) ou taxas de fiscalização (pelos órgãos fiscalizadores da produção mineral, agrícola ou industrial).

52. Existem raras exceções envolvendo a delegação dos Estados para os Municípios do poder para arrecadar multas de trânsito, cujas receitas são insignificantes nos orçamentos consolidados.

53. Ressalta-se a diferença de tratamento entre recursos transferidos de um para outro nível de governo como uma receita ou despesa clássica de transferência e aqueles que envolvem relações de débito-crédito ou ativas-passivas, caso da concessão de empréstimos. Em alguns estudos de finanças públicas ou federalismo, independente da forma contábil, qualquer tramitação de recursos intergovernamental é qualificada genericamente como transferência ("grants").

54. Para uma discussão de aspectos metodológicos e a justificativa da classificação aqui adotada, vide José Roberto R. Afonso, "Aspectos Conceituais das Relações Intergovernamentais", in Estudos Econômicos, vol. 22, n. 1, pp.5-34, São Paulo, FIPE/USP, janeiro-abril/1992.

55. Reconhece-se que uma leitura desatenta pode levar a interpretação equivocada de que as transferências ditas não-tributárias têm como fonte de recurso apenas receitas não provenientes de tributos. O conceito é de que os recursos transferidos entre governos, por exemplo, no âmbito do sistema descentralizado de saúde, não são provenientes da repartição fixa da arrecadação de um tributo. Assim, não resultam da distribuição regular de uma percentagem da arrecadação das

contribuições sociais para a seguridade social. Embora, a fonte de recursos definidos no orçamento para esse programa de despesa possa contemplar o citado tributo.

56. Para aprofundar a análise dos mecanismos operacionais ou de funcionamento das relações intergovernamentais, vide, dentre outros: Anwar Shah (1989), op. cit.; Fernando Rezende (1988), op. cit.; José R. Afonso, "Despesas Federais com Transferências Intergovernamentais: Uma Revisão de Conceitos, Estatísticas e Diagnóstico", Relatório Interno n. 12, Rio, INPES/IPEA, maio de 1989; e, especificamente, no caso do relacionamento intergovernamental na área da saúde, Solon M. Vianna, et. alli., "O Financiamento da Descentralização dos Serviços de Saúde", Documento de Política n. 3, Brasília, IPEA, abril de 1991.

57. O governo federal, por exemplo, não divulga uma relação anual das diferentes modalidades (e informações pertinentes) de transferências que concede aos governos subnacionais. Aliás, ainda é precária até mesmo a divulgação dos valores da repartição constitucional de receitas tributárias. Não existe nenhuma entidade que desenvolva um trabalho minimamente semelhante ao da Advisory Commission on Intergovernmental Relations - ACIR.

58. No rateio do FPE, recentemente, foi substituída a fórmula de rateio (proporcional à população) por uma distribuição percentual fixa, aproximada da obtida anteriormente com a aplicação da citada fórmula anterior, mas fixada em acordo político sobre a divisão de receitas entre regiões macrogeográficas, e internas a estas.

59. Numa economia altamente inflacionária, quando as estatísticas governamentais compreendem valores médios anuais (caso deste trabalho), as rendas financeiras devem ser computadas dentre as receitas orçamentárias. Se fosse possível obter estatísticas ideais, em valores mensais ou até diários, poder-se-ia deflacionar ou converter em dólares tais valores mês a mês, ou dia a dia, as rendas de aplicações financeiras não deveriam ser excluídas (para evitar múltiplas contagens).

60. Ver WORLD BANK (1990b).

61. Vide Shah (1990) e Tanzi (1992), op.cit.

62. Segundo Levin (1991), op. cit., as transferências intergovernamentais respondem por 10% a 20% da despesa do governo geral nos países capitalistas enquanto nos países em desenvolvimento a proporção fica abaixo de 10%.

63. Vide Roy Bahl, (1986).

64. Num "ranking" elaborado por Levin (1991), entre 40 países, os brasileiros só ficavam atrás dos governos locais da Holanda e Irlanda em termos de dependência de receitas transferidas.

65. Chama-se a atenção para as notas do Quadro A.12. que explicam o significado dos indicadores e as particularidades da experiência brasileira.

66. A decisão dos Constituintes refletiu mais o atendimento dos interesses corporativos (de autoridades e empregados) de apenas duas estatais estaduais que exploram tal serviço (nas capitais de São Paulo e do Rio de Janeiro), numa curiosa disputa competitiva, pois o maior concorrente era outra empresa estatal, porém, federal - a PETROBRÁS.

67. O que não chega a ser uma grande limitação estatística pois, como revelado pelos dados da estrutura de receitas da administração descentralizada estadual e municipal, o financiamento desta esfera depende basicamente dos recursos repassados pela administração direta.

68. Até mesmo os Municípios passaram a atuar, ainda que marginalmente, no campo da segurança pública após a Constituição de 1988: montando corpos de guardas municipais.

69. Por hipótese, as despesas vinculadas são estimadas como compreendendo a alocação de todos os recursos recebidos a título de transferências não-tributárias e de operações de crédito, além no caso dos Estados, da repartição constitucional de seus impostos em favor dos respectivos Municípios (atualmente, 50% do IPVA e 25% do ICMS e do FPEX recebido da União).

70. Chama-se a atenção que os dados referem-se a despesa realizada, segundo os balanços contábeis, e a que fica para ser paga em outro exercício chama-se "restos a pagar". Porém, nem sempre a despesa é concretizada e, por extensão, o pagamento é realizado. Muitas vezes, mesmo após reservada a dotação orçamentária, não é efetivada a compra da mercadoria ou do serviço por vários motivos (pode-se mesmo desistir de se efetuar a contratação) e a dívida inscrita (como restos a pagar) são cancelados.

71. Os Estados e Municípios também concedem empréstimos, diretamente (sobretudo os Estados vêm usando em larga escala tal prática para conceder, disfarçadamente, incentivos tributários) ou indiretamente (via instituições financeiras e até fundos de pensão dos servidores). Para uma sinopse dos aspectos institucionais da concessão de empréstimos, vide Quadro A.16 (parte I).

72. Se poucos conhecem os aspectos financeiros, os institucionais são mais comentados, porém, poucos sabem de toda sua extensão. Menciona-se, por exemplo, que não tiveram qualquer repercussão interna as avaliações apresentadas por especialistas estrangeiros em simpósio internacional sobre reforma fiscal realizado em São Paulo, em setembro de 1993, pela USP.

Dentre as análises do simpósio, antecipa-se uma observação inicial do trabalho do Prof. Richard Bird ("Aspects of Federal Finance: A Comparative Perspective") que, ao contrário do que muitos pensam, existem poucos países com estrutura formalmente federativa no mundo: apenas dezessete podem ser classificados como tal, sendo dez países em desenvolvimento. E acrescentou:

"In fact, however, only three of the developing countries listed (India, Brazil, and Nigeria) - appear to be truly federal in the sense used here: that is, countries in which both central and state governments not only have formally independent powers but use them in practice... The two developing country federations considered here, Brazil and India, are also very different, with Brazil perhaps most closely resembling the United States in its formal political structure as well as its relatively cultural homogeneity and India being closer to Canada both in terms of cultural heterogeneity and its parliamentary form of government" (p.4).

73. Mesmo em relação aos estudos sobre as receitas, cabem algumas considerações. A discussão federativa no Brasil nas últimas décadas foi muito concentrada na avaliação dos poucos dados sobre a divisão da receita de impostos, arrecadados e transferidos entre as administrações diretas dos três níveis de governo.

Deixava-se à margem da análise os recursos expressivos e crescentes arrecadados na forma de contribuições para-fiscais e que também eram objeto de repasse entre governos, seja de forma regular (vide cota-parte do salário-educação), seja financiando as transferências não-tributárias.

A "pobreza" da base de dados, inclusive em termos de defasagem até a coleta e divulgação, muito

contribuiu para o desconhecimento das mudanças na estrutura federativa brasileira, antes e depois da Assembléia Constituinte.

74. Ao remanejarem dotações orçamentárias de maneira arbitrária e casuística, entende-se que o Congresso Nacional, na prática, acabava abrindo mão de grande parte do poder e da autonomia que conquistaram com a nova Constituição. Isto porque, para poderem acomodar os interesses de centenas de membros, na forma de milhares de emendas, aprovaram elevações das receitas previstas originalmente pelo Executivo - mesmo quando estas já eram superestimadas por aquele Poder para esconder os déficits orçamentários (por vezes, foi estimado que um "esforço de fiscalização" não-explicado renderia uma receita extra de 3% do PIB). Os congressistas também se acostumaram a realocar dotações de programas de governo inadiáveis (como os de pessoal ou benefícios previdenciários), certos de que o Executivo depois encontraria forma de os suplementar. Tais práticas estão na raiz do escândalo de corrupção que apareceu ao final de 1993 e, inclusive, retardou os trabalhos da revisão constitucional.

A consequência era que tanto mais o orçamento superava as disponibilidades de receita (mesmo num país envolto numa superinflação sempre imprevisível meses antes), na prática, mais se fortalecia o Executivo Federal para tomar a decisão definitiva sobre onde e quanto gastar, através dos contingenciamentos orçamentários e, principalmente, de um rígido controle de caixa.

75. As mudanças constitucionais de 1988 na área das finanças públicas são discriminadas e quantificados os efeitos da redivisão do "bolo" tributário, vide Serra e Afonso (1991), op. cit.

76. Os resultados da simulação exposta em Serra e Afonso (1991), op. cit., provavelmente não devem sofrer alterações mais expressivas se tomados como base os recursos arrecadados e transferidos em outros exercícios financeiros.

77. Sem contar que a contribuição social para o PIS/PASEP, que antes da Constituição de 1988 era destinada a formar um fundo patrimonial dos trabalhadores (com cotas individuais), passou a integrar as receitas orçamentárias da União. Hoje, ainda que sua arrecadação seja vinculada a um fundo que continua beneficiando os trabalhadores (através dos benefícios do seguro-desemprego e de abono salarial para os de baixa renda), tal fundo representa um patrimônio do governo federal.

78. Na época em que foi promulgada a nova Constituição, havia uma defasagem média de 45 dias entre a arrecadação dos impostos sujeitos a partilha e sua efetiva redistribuição para os governos subnacionais. medida que se acelerou intensamente a inflação, estima-se que esta corroe boa parte do aumento dos fundos de participação, quando medidos os repasses em valores mensais (ou melhor, se deflacionados na data dos efetivos créditos).

O efeito inflacionário era tão acentuado que, das primeiras regulamentações da nova Constituição, contemplaram a redução da defasagem média entre arrecadação/crédito de 45 para 15 dias. Sob pressão dos governos subnacionais, o Congresso Nacional iniciou e aprovou uma lei complementar determinando que a arrecadação do IR e do IPI realizada a cada decêndio seja repassada ao final do decêndio seguinte. No caso das cotas do ICMS, outra lei da mesma época foi além e determinou que o banco estadual, no qual é centralizada a arrecadação estadual, já separe e deposite em conta especial o equivalente a 25% do ICMS (ou seja, os recursos nem transitariam pelas contas do Tesouro Estadual).

79. Note-se que no Quadro 2.3. as despesas com transferências não-tributárias são deduzidas (diferença entre total transferido e as de participação na arrecadação) e medidas pelo regime de competência, em valores médios anuais.

É muito provável que o volume repassado seja ainda inferior e as diminuições mais acentuadas, caso as transferências fossem medidas em termos de desembolsos efetivos (regime de caixa) e apuradas mensalmente - dados não disponíveis. Isto porque é grande a defasagem entre a contratação dos convênios e os pagamentos de suas parcelas e os empenhos de tais dotações, historicamente, tendem a ser concentrados ao final do exercício (que tendem a ser superestimados quando deflacionados por índices médios anuais ou convertidos pela taxa cambial média).

80. Para uma análise específica sobre as mudanças no padrão de financiamento e de gasto dos investimentos governamentais, bem como uma análise de suas perspectivas, vide José Serra e José Roberto Afonso, "Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil", Conjuntura Econômica, vol. 47, n.3, pp.37-42, e n.4, pp. 39-42, Rio, FGV, março e abril/1993.

81. Em meio aos trabalhos de assessoria à Assembléia Constituinte, enquanto se buscava (sem maior sucesso) alternativas para determinar e regular a transferência de encargos simultânea a de receitas, Dr. Alcides Costa pregava que essa era uma questão resolvida, porque já tinha sido aprovado o novo sistema tributário e este tinha uma conotação irreversivelmente descentralizadora.

82. Vide Robin Boadway, Sandra Roberts and Anwar Shah, "The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: a Federalism Perspective", mimeo. (Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal), São Paulo, USP, July 1993, p.4.

Observação semelhante já tinha sido feita por Shah (1991), op.cit., que concluiu, ao contrário da maioria dos analistas brasileiros, que a Constituição de 1988 dispõe de forma razoavelmente clara sobre a alocação da receita e sobre a prestação de serviço público. Ilustrava como adequada a atribuição: ao governo federal, da responsabilidade pela defesa e assuntos externos; aos governos locais, de funções como transporte urbano, zoneamento, cuidados preventivos de saúde e educação fundamental; e aos governos estaduais, das competências residuais. Entretanto, observava que a alocação de fato é substancialmente diferente da alocação "de jure", com o governo federal envolvendo-se diretamente em funções estaduais e locais que não lhes são apropriadas.

83. Boadway, Roberts e Shah (1993), op. cit., p.4.

84. Neste exemplo, não são computados os empréstimos para saneamento básico concedidos pela Caixa Econômica Federal com recursos oriundos do FGTS, seja porque não constituem recursos próprios do governo federal (o fundo pertence aos trabalhadores), seja porque os projetos de investimentos financiados são executados pelos governos subnacionais.

85. Operacionalizar o refinanciamento previsto em lei exige, dentre outros aspectos: a consolidação de milhares de contratos, com apuração de taxas de juros médias por instituição financeira; a assunção de todos os créditos pelo Tesouro Nacional e todos os débitos pelos respectivos Tesouros Estaduais e Municipais; e, o mais grave, um "encontro de contas", com o desconto pelos governos subnacionais dos créditos líquidos e certos que possuem contra o setor público federal.

86. Ao ponto de se discutir se até mesmo acordos internacionais (como os do MERCOSUL), assinados pelo governo federal, podem impor incentivos ou outras condições para a aplicação dos impostos estaduais e municipais sobre bens importados ou exportados com os países acordados.

87. Boadway, Roberts e Shah (1993), op.cit., p.36, ao analisarem as competências relativas às receitas de diversos países, concluem:

"In a few cases, state governments control tax instruments other than the income tax which should theoretically be assigned to the national level because they may affect income redistribution or capital mobility... In Brazil, the taxes on inheritances, gifts, and supplemental capital gains are state levies...

The most significant potential disruptions to the efficiency of the internal common market are the sales or VAT taxes levied at the state level... In Brazil, the VAT (or ICMS) is a state levy... This system has the potential to create differing VAT systems across the country, disrupting the internal market. Administrative costs will also increase, as tax credits across jurisdictions must be resolved. There is a separate administrative problem related to the ICMS. The base of this tax overlaps with other instruments, in particular the federal sales tax on industrial products and the local tax on services. Collection of these three taxes is not coordinated..."

88. Ver Charles E. McLure Jr., "The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints", mimeo. (Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal), São Paulo, USP, setembro de 1993, p.21 e p.13. Neste trabalho, a análise da experiência tributária brasileira é aprofundada e, no caso do ICMS, comparada à da Comunidade Econômica Européia, incluindo as seguintes observações:

"... it apparently was not realized at the time that the VAT is not a satisfactory tax for imposition by subnational governments - or is not satisfactory in the absence of conditions that have never yet been achieved in any country... The basic problem is what to do about interstate trade..." (p.14)

"Brazil discovered yet another problem with the restricted origin principle... In Brazil the trade flows are very unbalanced... This unsatisfactory state of affairs has been the source of controversy for years. A complicated and controversial system of interstate payments is intended to compensate for these difficulties in an ad hoc manner..." (p.15)

89. Vide Tanzi et. alli. (1992), op.cit., que dedicam grande atenção aos problemas da administração do ICMS, inclusive os efeitos limitativos para a condução de políticas nacionais de comércio exterior e de investimentos.

90. Tanzi (1992), op.cit., menciona:

"Current fiscal federalism arrangements have also generated undesirable tax competition, both horizontally and vertically. The states' operation of the ICMS is leading to a gradual erosion of the tax base through special treatments and incentives. Vertical tax competition is also, at times, a major concern, as demonstrated recently in the case of the taxation of fuels and gas."(p.11)

91. Vale antecipar, por exemplo, as observações de Shah (1991). Mesmo quando avaliou como "impressionantes" os indicadores de descentralização do Brasil, comparativamente mais favoráveis que os de outras federações, estes disse que ainda se pode aprender muito em termos de transferências. Citou como modelos alternativos o do Canadá (que enfatiza a diversidade nos serviços públicos, com padrões mínimos perseguidos através da harmonização de impostos e transferências) e o da Alemanha (baseado na uniformidade nos serviços públicos, mediante racionalização na distribuição de despesas e procedimentos de partilha de impostos).

92. Consensualmente, os especialistas internacionais, anteriormente citados neste estudo, recomendam a fusão do IPI ao ICMS, bem como do ISS, porém, delegam a competência do novo e amplo imposto sobre valor adicionado ao governo federal.

Além desse aspecto, as demais propostas desses analistas também apontam no sentido exatamente inverso ao da maioria dos projetos de reforma tributária em debate no país. Como exemplo, menciona-se que McLure (1993), op.cit., pp.21-22, especula sobre a atribuição aos

governos subnacionais da competência para cobrar um "excises tax", ou um imposto sobre vendas à varejo, ou até mesmo arrecadar o imposto de renda sobre indivíduos.

Shah (1991) também apresenta sugestões na mesma linha.

93. Para uma apresentação mais detalhada de reflexões e recomendações para a descentralização fiscal no Brasil, vide estudo de Thereza Lobo (coord.), "Processo de Descentralização: Alternativas para Programação Estratégica", Relatório de Pesquisa n.2, Rio de Janeiro, CEPP, agosto de 1993.

94. Serra e Afonso (1993), op.cit. (abril/93), p.40.

95. As sugestões mencionadas coincidem com a orientação proposta por Shah (1991), op. cit., que advoga a retirada imediata do governo federal de funções de natureza puramente municipal (exemplifica com educação primária e secundária, zoneamento, pontes e outras obras urbanas). Aos governos estaduais, Shah atribuiria à administração da saúde e da educação. No caso destas duas áreas, o papel dos órgãos federais reduzir-se-ia à fixação de padrões mínimos, que também balizariam a concessão de recursos a fundo perdido para os governos subnacionais, em bloco e ponderando indicadores "per capita".

96. Serra e Afonso (1993), op.cit. (abril/93), p.40.

97. Segundo Thereza Lobo (1993), op.cit., uma estratégia de descentralização adequada deveria obedecer as seguintes diretrizes: flexibilidade, gradualismo, transparência no processo decisório, controle social, política de Estado, vantagens comparativas, equidade, efetividade na produção ou provisão de serviços, garantia de sustentabilidade, "accountability", definição d papel dos governos estaduais, e articulação com políticas de ajuste macroeconômico e promoção do desenvolvimento.

98. Serra e Afonso (1993), op.cit. (abril/93), pp.40-41.

99. Esta tese é defendida também por Thereza Lobo (1993), op.cit., e Everardo Maciel, "Federalismo Fiscal no Brasil", mimeo., Brasília, Min.Economia, 1992. A primeira lembra, inclusive, que a lista de encargos constitui proposta considerada e vencida nos debates da Assembléia Constituinte. O segundo autor conclui: "Não é simples, todavia, implementar uma efetiva discriminação de encargos públicos, em um País caracterizado por grandes diferenças regionais. De fato, a repartição de encargos públicos não pode desconhecer as profundas desigualdades inter-regionais que se observam no Brasil, das quais resulta uma forte heterogeneidade na dimensão dos Estados e Municípios... As malsucedidas tentativas de correção das disparidades inter-regionais de renda - muitas vezes, fruto de graves erros conceptuais - estabeleceram fossos profundos, que devem servir de sinal de alerta para qualquer projeto de discriminação de encargos, sob pena de aviltar as já combalidas políticas públicas brasileiras e estigmatizar o cidadão pelo seu local de nascimento. Caso contrário, o projeto seria apenas uma idéia generosa, porém ingênua e iníqua." (pp.12-13).

100. Conforme Thereza Lobo (1993), op.cit., pp.89-90: "Ao se pensar na revisão da distribuição de competências destaca-se a necessidade de o governo federal exercer a liderança neste processo. Retoma-se aqui a idéia de que o atual vácuo institucional é responsabilidade federal e a ele cabe preenchê-lo. Afinal, só o governo federal tem capacidade para visualizar o conjunto do país. É ele também que deve gerenciar políticas redistributivas e de garantia de padrões mínimos de qualidade na prestação de serviços. Coordenação e orientação do processo não significa autoritarismo ou recentralização. Ao contrário, é assumir uma responsabilidade indelegável, exercendo a autoridade desejável."

BIBLIOGRAFIA

TRABALHOS CITADOS NO RELATÓRIO:

Afonso, José Roberto (1986), "Autarquias, Fundações e Empresas dos Estados e Municípios", in Revista de Finanças Públicas, n.367, pp. 18-41. Brasília, Ministério da Fazenda, Julho/Setembro de 1986.

_____ (1989a). "Evolução das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: Transferências e Endividamento", mimeo. (dissertação de mestrado). Rio de Janeiro, IEI-UFRJ, Setembro de 1989.

_____ (1989b). "Despesas Federais com Transferências Intergovernamentais: Uma Revisão de Conceitos, Estatísticas e Diagnóstico", Relatório Interno n.12. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, Maio de 1989

_____ (1992). "Aspectos Conceituais das Relações Intergovernamentais" in Estudos Econômicos, vol.22, n.1, pp.5-34. São Paulo, FIPE/USP, Janeiro-abril 1992.

Albuquerque, Roberto e Villela, Renato (1991). "A situação social no Brasil: um Balanço de Duas Décadas", in Velloso, João (coord.) "A Questão Social no Brasil", pp. 23-104. Rio de Janeiro, Editora Nobel, 1991.

Araujo, Aloísio et alli.(1973). Transferências de Impostos aos Estados e Municípios. Rio de Janeiro, IPEA.

Bahl, Roy (1986). "Design of Transfers in Industrialized Countries", Public Budgeting and Finance, vol.6, pp.3-22. Winter/1986.

Banco Central (1992). "PIB em Dólares: Resumo de Metodologias Existentes e Sugestão de Novos Critérios de Apuração", mimeo. Brasília, BACEN/COPEC/COACE, março 1992.

_____. Brasil Programa Econômico. Vários números.

_____. Boletim Mensal. Vários números.

Bird, Richard (1993). "Aspects of Federal Finance: A Comparative Perspective", mimeo. (Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal). São Paulo, FIPE/USP, setembro de 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.

- Fundação Getúlio Vargas (1993). "As 500 Maiores Empresas do Brasil", Conjuntura Econômica, vol.47, n.8. Rio de Janeiro, FGV, Agosto/1993.
- _____. Conjuntura Econômica. Vários números.
- Goldsmith, Raymond W. (1986). Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação São Paulo, Editora Harper & Row, 1986.
- IBGE (1993). Brasil em Números, vol II. Rio de Janeiro, IBGE, 1993.
- IBGE. Anuário Estatístico do Brasil. Diversos Números. Rio de Janeiro, IBGE.
- IBGE/DECNA (1993). As contas nacionais de 1991. Conjuntura Econômica, 47 (1): 49-60. Rio, FGV, janeiro/1993.
- IMF (1991). Government finance statistics yearbook - 1991, vol. XXV. Washington, International Monetary Fund, 1991.
- Lagemann, Eugenio e Bordin, Luis Carlos (1993). "Descentralização Fiscal no Brasil: A Percepção do Estado do Rio Grande do Sul", mimeo. Porto Alegre, abril 1993.
- Levin, Jonathan (1991). "Measuring the Role of Subnational Governments". Working Paper 91/8. Washington, IMF, January 1991.
- Lobo, Thereza (1993). "Processo de Descentralização: Alternativas para Programação Estratégica". Relatório de Pesquisa n. 2. Rio de Janeiro, CEPP, agosto/1993.
- Maciel, Everardo (1992). "Federalismo Fiscal no Brasil", mimeo. (Seminário sobre Política Fiscal no Brasil). Brasília, Min.Economia/BIRD, junho de 1992.
- Mahar, Dennis e Dillinger, William (1983). "Financing State and Local Government in Brazil". World Bank Staff Working Papers n.612. Washington, The World Bank, 1983.
- McLure Jr., Charles E. (1993). "The Tax Assignment Problem: Ends, means, and Constraints", mimeo. (Simpósio Internacional sobre Reforma Fiscal). São Paulo, FIPE/USP, setembro/1993.
- Rezende, Fernando (1982). "Federalismo Fiscal" (coletânea de estudos), capítulo III, in Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo. Rio de Janeiro, IPEA, Agosto de 1982.
- Rezende, Fernando (1982). "Autonomia Política e Dependência Financeira: uma Análise das Transformações Recentes nas Relações Intergovernamentais e seus Reflexos sobre a Situação Financeira dos Estados", in Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.12, n.2, pp.489-540. Rio de Janeiro, IPEA, Agosto de 1982.
- Serra, José e Afonso, José Roberto (1991). "Finanças Públicas Municipais- Trajetórias e Mitos" in Conjuntura Econômica, vol.45, n. 10 e 11. Rio de Janeiro, FGV, Outubro e Novembro de 1991.
- _____. (1993). As Vicissitudes dos Investimentos Públicos no Brasil. Conjuntura Econômica,

47 (3 e 4). Rio, FGV, março-abril/1993.

Shah, Anwar(1990). "The New Federalism in Brazil", in Working Paper n. 557. Washington, The World Bank, Dezembro de 1990.

Werneck, Rogerio (1992). "Fiscal Federalism and Stabilization Policy in Brazil". Texto para Discussão n. 282. Rio de Janeiro, PUC-Rio, june 1992.

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

Vianna, Solon M. et alli. (1991). "O Financiamento da Descentralização dos Serviços de Saúde". Documento de Política n.3. Brasília, IPEA, Abril de 1991.

Varsano, Ricardo (1989). "Tributação Indireta no Brasil", mimeo. Rio de Janeiro, IPEA.

World Bank (1990). "Brazil: An Agenda for Tax Reform". Washington, Brazil Department/The World Bank, February 1990.

_____ (1990a). "Brazil: An Agenda for Tax Reform". Report n. 8147-88. Washington, Brazil Department / The World Bank, february/1990.

SERIE POLITICA FISCAL*

Nº	Título:
1	"UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489)
2	"AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490)
3	"LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529)
4	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563)
5	"POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA:LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567)
6	"AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566)
7	"LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568)
8	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579)
9	"DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1)
10	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622)
11	"DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1)
12	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625)
13	"EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1)
14	"O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636)
15	"CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
16	"LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
17	"LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
18	"EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
19	"EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
20	"EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
21	"MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
22	"EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
23	"UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990"

* O leitor interessado em obter números anteriores da Série de Política Fiscal, pode solicitá-los dirigindo sua correspondência ao seguinte endereço: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- (LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT 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 POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)
- 36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACION 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 EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (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 "DESCENTRALIZACION FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)^{***}
- 45 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)^{***}
- 46 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)^{***}
- 47 "COORDINACION DE LA IMPOSICION GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACION Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)^{***}
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)^{***}
- 49 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)^{***}
- 50 "LA EVASION EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO"
- 51 "EVASAO DAS CONTRIBUCOES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADES SOCIAL NO BRASIL"
- 52 "LA COBERTURA CONTRIBUTIVA Y ESTIAMCION DE LA EVASION DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA"
- 53 "ORIGEN Y MAGNITUD DE LA EVASION EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO DERIVADO DE LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL"
- 54 "ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FORMAS DE MEDIR EL FRAUDE COMERCIAL EXTERNO EN ARGENTINA"

- 55 "A EVASAO FISCAL NA AREA ADUANERA: O CASO BRASILEIRO"
56 "LA MODERNIZACION Y FISCALIZACION ADUANERA COLOMBIANA Y EL INICIO DEL CONTROL A LA EVASION FISCAL"
57 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE CHILE""
58 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE CONCEPCION, REGION DEL BIO BIO, CHILE""
59 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL""
60 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN VENEZUELA""
61 "DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NA AMERICA LATINA: ESTUDO DE CASO DO BRASIL""

** Documentos preparados dentro das atividades del Projeto Regional CEPAL/GTZ "Descentralização Fiscal Na América Latina". O leitor interessado em obter números anteriores da Série de Política Fiscal, pode solicitá-los dirigindo sua correspondência ao seguinte endereço: CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

