

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Cefor - Centro de Formação,
Treinamento e Aperfeiçoamento

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
ISC - Instituto Serzedello Corrêa

SENADO FEDERAL
Unilegis - Universidade do
Legislativo Brasileiro

Flávio José Tonelli Vaz

**O ajuste fiscal efetivado no decorrer do Plano Real
e suas repercussões na autonomia federativa**

Brasília

2008

Flávio José Tonelli Vaz

**O ajuste fiscal efetivado no decorrer do Plano Real
e suas repercussões na autonomia federativa**

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

Orientadora: Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília

2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Vaz, Flávio José Tonelli.

O ajuste fiscal efetivado no decorrer do Plano Real e suas repercussões na autonomia federativa [manuscrito] / Flávio José Tonelli Vaz. - 2008.

68 f.

Orientadora: Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) - Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

1. Federalismo, natureza fiscal, Brasil. 2. Política fiscal, Brasil. 3. Brasil. [Plano Real (1994)]. 4. Orçamento público, Brasil. 5. Dívida pública estadual, Brasil. I. Título.

CDU 336.12(81)

O ajuste fiscal efetivado no decorrer do Plano Real e suas repercussões na autonomia federativa

Monografia – Curso de Especialização em
Orçamento Público – Tribunal de Contas da União,
Câmara dos Deputados, Senado Federal –
2ª Edição.

Aluno: Flávio José Tonelli Vaz

Banca Examinadora:

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Eduardo Fernandez Silva

Brasília, 12 de dezembro de 2008

Resumo

Desde a proclamação da República, o processo de construção do federalismo no Brasil vem experimentando avanços e retrocessos. O objetivo deste trabalho é analisar os reflexos do processo de ajuste fiscal promovido desde a implantação do Plano Real sobre a autonomia federativa. Serão apurados como o ajuste influenciou a repartição tributária, a autonomia econômica e jurídica dos entes federados e a capacidade de desenvolver as mais diversas políticas públicas demandadas pela sociedade. Desde 1994, a renda tributária vem sendo novamente concentrada na União, rígidos mecanismos de controle de endividamento foram impostos aos Estados e Municípios, que também foram levados a privatizar as suas maiores empresas financeiras e não-financeiras. E, ainda, vêm acumulando restrições em sua capacidade de legislar sobre o principal tributo de sua competência, o ICMS. Todo esse conjunto de medidas é identificado com a implantação e o desenvolvimento do Plano Real, que dá ênfase ao ajuste fiscal das contas públicas, ao controle do processo inflacionário e à redução do tamanho do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Federalismo. Federalismo fiscal. Plano Real. Ajuste fiscal. Política monetária. Privatização. Dívida pública. Dívida mobiliária. Renegociação dívida. Repartição tributária. Reforma tributária. Orçamento público. Receita pública. Gasto público.

Abstract

Since the Republic advent, the construction of federalism in Brazil is experiencing advances and setbacks. The objective of this study is analyze the reflections of the fiscal adjustment's process promoted on the federative issue since the implementation of "Plano Real". It will be checked how the tax distribution, the economic and juridical autonomy's from the locals' governs and the development public policies' capabilities claimed by society. Since 1994, the income tax is being concentrated by the National Government; rigid mechanisms of control of debt were imposed on states and cities leading them to privatize their biggest financial and non-financial companies. And, yet, they have been losing their capacity to legislate on the major tribute under their competence, the "ICMS". All this measures were identified with the implementation and deployment of the "Plano Real", which has as its most important pillars emphasis on the fiscal adjustment of public accounts' control, the inflationary process control and on the reduction of the Brazilian State size.

Keywords: Federalism. Fiscal Federalism. Plano Real. Tax Adjust. Monetary policy. Privatisation. Public debt. Mobiliary Debt. Debt Renegotiation. Tax Distribution. Tax Reform. Public Budget. Public Incomings. Public Spendings.

Índice

Introdução.....	1
1 O Federalismo: repartindo a capacidade de ação política.....	4
1.1 A Federação, um modelo constitucional de organização do Estado.....	4
1.2 O federalismo fiscal: uma divisão de capacidades e responsabilidades de naturezas econômicas.....	9
2 Conformações político-econômicas condicionam o papel do Estado.....	14
2.1 O liberalismo da primeira metade do Século XX.....	16
2.2 O desenvolvimentismo e a Era de Ouro do capitalismo.....	21
2.3 O Mundo voltava ao liberalismo enquanto o Brasil vivia mais uma Ditadura.....	25
3 O federalismo brasileiro sob a influência do neoliberalismo.....	29
3.1 Mudanças institucionais viabilizaram políticas de austeridade fiscal.....	29
3.2 O federalismo fiscal na Constituição de 1988.....	34
3.3 O ajuste fiscal da década de 90 e federalismo.....	39
3.3.1 O período Collor.....	39
3.3.2 A concentração tributária ao longo do período do Plano Real.....	41
3.3.3 Assimetrias na determinação de despesas.....	49
3.4 A desproporcionalidade na repartição do esforço fiscal.....	52
3.5 As dívidas de Estados e Municípios, evolução e renegociações.....	55
Conclusão.....	60
Bibliografia.....	66

Índice de quadros e tabelas

Tabela 1: Carga tributária, despesa primária e déficit primário por nível de governo. Brasil, 1900 a 1949, médias por quinquênio, em % do PIB	20
Tabela 2: Carga tributária, despesa primária e déficit primário por nível de governo. Brasil, 1945 a 1989, médias por quinquênio, em % do PIB	24
Tabela 3: Carga tributária, despesa primária e déficit primário por nível de governo. Brasil, 1960 a 1994, médias por quinquênio, em % do PIB	36
Tabela 4: Carga tributária por nível de governo e participação percentual frente as demais esferas. Brasil, 1960 a 1994, médias por quinquênio, em % do PIB e participação relativa.....	39
Tabela 5: Evolução da receita própria da União, das transferências constitucionais e dos principais grupos de receitas. Brasil, 1990 a 2005, em percentuais do PIB	46
Tabela 6: Evolução da receita dos principais grupos de receitas da União. 1990 a 2005, períodos selecionados, em percentuais do PIB	47
Tabela 7: Evolução da receita própria da União, das transferências constitucionais e dos principais grupos de receitas. Brasil, 1990 a 2005, em percentuais do PIB	48
Tabela 8: Evolução da receita própria da União, das transferências constitucionais e dos principais grupos de receitas, de 1999 a 2005, em comparação a 1998, em pontos percentuais do PIB	49
Tabela 9: Evolução do superávit primário, dívida líquida, juros nominais e reais, relativos a Estados e Municípios. 1991 a 2006, fluxo acumulado em 12 meses ao final de cada período, em percentuais do PIB	53
Tabela 10: Evolução da receita líquida disponível da União e de Estados e Municípios, o superávit primário produzido por essas unidades, como proporção do PIB, e o comprometimento dessas receitas com o ajuste fiscal. 1999 a 2005	55

Introdução

Depois de mais de um século de existência e de todo um arcabouço constitucional e legal presente no período republicano, o federalismo que se implantou no Brasil ainda é débil. Esteve submetido a um continuado processo de idas e vindas e, pelas mais diversas formas, tanto nos momentos de ditadura, quanto nos de democracia, foram mitigadas repartição de recursos, autonomia, representação política, repartição de competência. Também não se conseguiu equacionar as diferenças regionais ou a discrepância entre o que as unidades subnacionais disponibilizam em termos de direitos aos seus cidadãos.

O federalismo hoje, em que pese toda a sua construção histórica, é fruto do momento constituinte de 88, quando foi novamente reafirmado, e das demandas de ajuste fiscal ocorrido a partir dos anos 90, que o direcionam em sentido oposto.

Durante o momento constituinte, foi dada ênfase a descentralização de poder e de competências, repartição tributária, reconhecimento do município enquanto ente federativo e a outros temas que buscavam refletir a importância de tornar efetivo esse modo de organização do Estado brasileiro. Ao adotar o modelo federativo como cláusula pétrea, e até mesmo proibir a deliberação de matérias tendentes a aboli-lo, os constituintes reagiam ao ocaso federativo que caracterizou o período do regime militar que estava sendo encerrado.

Mas, logo em seguida, e antes mesmo da completa implementação dos mandamentos constitucionais, a Federação foi submetida a novos paradigmas, pois as políticas públicas durante os anos 90 estiveram subordinadas a uma centralidade da questão fiscal, especialmente depois da implantação do Plano Real e, mais ainda, a partir de 1998 com os acordos com o FMI.

Esse trabalho pretende analisar em que medida essa prioridade quase que absoluta concedida à questão fiscal interferiu no modelo Federativo brasileiro ou diminuiu a autonomia federativa para Estados e Municípios. Vale lembrar que ao longo desse profundo processo de ajuste foram adotadas medidas como: subtração de recursos transferidos por repartição; proibição de emissão de títulos; privatizações e profundas restrições na capacidade de tributar

e de legislar sobre tributos de sua competência, descentralização de responsabilidades e encargos e imposição de crescentes resultados fiscais.

Merecem especial atenção para essa análise os sucessivos processos de renegociação das dívidas de Estados e Municípios. Embora tenham sido pautadas em disposições legais, foi por meio desses atos contratuais celebrados com Estados e Municípios que a União determinou restrições que podem ter afetado a autonomia federativa. Se confirmadas essas suspeitas, como essas restrições foram, por sua vez, estabilizadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os seus efeitos tendem a moldar um novo ambiente federativo, com uma centralização de poder na esfera central.

É notório que ao focar o papel do Estado na condução de uma política monetária estabilizadora, define-se que serão concentradas na União capacidades políticas e econômicas necessárias para a condução prioritária desse conjunto de ações. Assim, é importante analisar se essa centralização, inerente ao modelo em curso, permite uma convivência com uma pluralidade política, própria do modelo federativo e o quanto essa subtração de capacidade econômica interfere para neutralizar a capacidade política e a autonomia das unidades subnacionais.

Diante desse conjunto de indagações, é preciso compreender o arcabouço teórico que legitima e constrói o ambiente federativo, tomando-se por base as linhas definidoras do federalismo constitucional moderno.

Fruto de um rearranjo de forças políticas, que se pretendem autônomas e dotadas de possibilidade de ação, a Federação pressupõe relações equilibradas, dividindo capacidades e responsabilidades de natureza econômica. Nada mais natural do que verificar como, na prática (e não apenas nas previsões dos ordenamentos jurídicos) estão divididas receitas, despesas, obrigações; enfim, como está compartilhado um conjunto amplo de instrumentos por meio dos quais o Estado cumpre o seu papel e torna-se agente de transformação da realidade e satisfação das necessidades da sociedade.

Para acompanhar e entender as alterações verificadas no federalismo brasileiro será necessário compreender a natureza do papel do Estado e como evoluiu desde o começo do

século XX. Essa definição, que tem elementos políticos, econômicos, sociais, históricos etc., condiciona parâmetros como o tamanho e complexidade estrutural do aparelho do Estado; sua forma de organização de governo e suas funções; a autonomia econômica e jurídica dos entes federados; a arrecadação e a repartição tributária; e, naturalmente como se distribui e se descentraliza, pelo conjunto dos órgãos e entidades estatais, a capacidade de desenvolver as mais diversas políticas públicas.

Por fim, localizadas essas transformações, é preciso enquadrar o atual estágio do federalismo no modelo de hegemonia liberal que predominou no Brasil, e em quase todo o mundo, nos anos 90 - e que ainda perdura, apesar dos diversos problemas e das suas sucessivas crises. As relações entre as unidades federadas, entre elas a União, passaram a acompanhar um novo consenso onde o Estado não tem como tarefa fundamental viabilizar pelas próprias mãos o desenvolvimento econômico e social, mas tão somente propiciar um ambiente favorável para a ação das forças de mercado.

Compreendendo ser muito amplo o objeto de estudo dessa pesquisa, é preciso salientar que ao percorrer todo esse universo de matérias relacionadas têm-se como motivação secundária enumerar questões que mereçam ser acompanhadas futuramente.

1 O Federalismo: repartindo a capacidade de ação política

1.1 A Federação, um modelo constitucional de organização do Estado

As idéias de federalismo e pluralismo político são inafastáveis. A presença de vários centros de poder que se limitam, se controlam e se contrastam compõe cada um desses institutos. Para Bobbio (1995), o pluralismo é uma necessidade de legitimação do Estado moderno, que se contrapõe à sua tendência centralizadora, e está presente mesmo nos estados unitários. Segundo esse pensador, não por acaso, encontra-se nas cartas de Madison uma límpida lição de controle e separação de poderes que complementa às de Montesquieu. É como se ‘o poder que freia e controla o poder’ precisasse ser exercido não apenas da dimensão horizontal, mas também na vertical, porque “o concentrar [...] de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos, sejam estas as mãos de muitos, de poucos ou de um, [...] pode com bastante razão ser definido como a verdadeira ditadura” (Hamilton, Jay e Madison *apud* Bobbio, oc.:100).

Na ciência política, o instituto do federalismo tem sido utilizado para designar dois diferentes objetos: a teoria que reverte o Estado Federal e uma visão de sociedade onde há descentralização para a definição de suas manifestações políticas (LEVI, 1983: 475). Essa mesma dualidade é ressaltada pelo jurista Raul Machado Horta (2001) ao identificar que o federalismo não se limita ao Estado, mas é também um princípio geral de organização e de designação de autoridade como uma associação de grupos e negociação como instrumento de decisão. Em suma, o federalismo é um fenômeno social e político, que valoriza o pluralismo, aplicável a qualquer grupo social; e Federação, a forma de Estado que adota o federalismo.

No direito constitucional, federalismo quer dizer “forma de Estado, denominada federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades políticas públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa” (SILVA, 1997:101)

Como modelo de organização do Estado, caracteriza-se pela existência de uma estrutura plural, onde o exercício do poder político, exercido de forma descentralizada, conduz a uma ordem jurídica única, mas emanada de múltiplas fontes. A Federação é um fenômeno de direito interno alicerçado no texto da Constituição, o que permite um condomínio jurídico no Estado sobreposto por uma organização política nacional (ROCHA, 1996).

José Afonso da Silva também destaca essa estrutura complexa: unitária, enquanto identidades territorial e populacional e centralizada pela União; e federativa, pela participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional. Ressalta a titularidade da soberania (autodeterminação) pelo Estado Federal e a autonomia, compreendida como governo próprio (que não depende do Governo Central para seleção e investidura), dentro do círculo de competências (inclusive exclusivas, “que não sejam ridiculamente reduzidas”) traçadas pela Constituição Federal (SILVA, 1997).

O modelo federativo permite equacionar, à luz da experiência histórica da cada Nação, uma multiplicidade de questões. “A solução federativa tornou-se alternativa com que contam os estados de dimensões continentais, os Estados de composição plurinacional, os Estados de pluralidade lingüística e as grandes concentrações populacionais” (HORTA, 2001: 191). Respondendo às necessidades de racionalização do poder estatal e do controle do seu uso, constrói um sistema de composição de forças, interesses e objetivos, onde cada unidade da Federação participa da definição do interesse público (MACHADO SEGUNDO, 2005) ou da “vontade federal”, como afirma o professor Raul Machado Horta (1958).

Em prol das demandas de descentralização, busca um equilíbrio, onde a autonomia de ordens jurídicas parciais esteja conciliada a interesses nacionais (ROCHA, 1996). Para valorização e efetividade dos direitos individuais e coletivos, reparte competências, distribuindo atribuições e poderes de acordo com as particularidades das várias esferas estatais, buscando maior eficácia do poder político no plano interno (idem).

Essa complexidade, segundo Horta (1982) justifica-se pela coexistência, na intrincada estrutura do Estado Federal, de dois princípios: o unitário e o federativo. O primeiro, constrói um só Estado; o segundo, dá a essa forma estatal uma pluralidade de Estados vinculados pelo laço federativo. Essa dualidade estatal corresponde a uma pluralidade de ordenamentos

jurídicos dentro da “concepção tridimensional dos entes federados”: o Estado federal, como o conjunto integral dos ordenamentos; a Federação, como uma comunidade jurídica central; e os Estados-membros, como comunidades jurídicas parciais. Essa pluralidade tem como elemento de integração a Constituição Federal e na estabilidade normativa um elemento essencial.

As entidades federadas possuem determinado grau de autonomia, mas não são dotadas de soberania e não podem exercer o poder de secessão, como numa Confederação. Compete à Constituição aquilatar a autonomia titulada pelas unidades federadas, adstrita ao exercício de suas competências, inclusive as de natureza tributária. Cada unidade possui a capacidade de instituir suas próprias ordens jurídicas parciais para o seu autogoverno, auto-administração e auto-organização, segundo os limites constitucionais. Essas normas jurídicas emanam de uma decisão constituinte originária e constituem-se em limite material para a ação do constituinte derivado (ROCHA, 1996). Normas que são também dotadas de eficácia absoluta, intangíveis, não se admitindo sequer o poder de emendar, de modo a, explícita ou implicitamente, contrariá-las (MORAES, 2008). O princípio federativo, essa pluralidade consorciada e coordenada de uma ordem jurídica, mantém-se estável como efeito dessa imutabilidade.

Mas, nem mesmo a mais acabada definição de federalismo esgota o seu conteúdo, que é incerto. Trata-se de um instituto de múltipla acepção – jurídica, econômica, sociológica, histórica, política, econômica etc. Vale lembrar a lição de Pontes de Miranda que afirma não ser de conteúdo certo o conceito de federalismo, pois não é categoria jurídica como ‘usufruto’, ‘hipoteca’ e ‘imposto’ (MIRANDA, 1970). É construído e evolui empiricamente, como forma de organização do Estado,.

Nesse sentido, diversos autores, de acordo com o objeto de seu estudo, apontam diferentes quesitos para que se possa caracterizar um ambiente federativo. MORAES (2008) elenca-os de forma extensiva, entre os quais listamos:

- ato do constituinte originário: a decisão de criação de um Estado Federal e suas partes indissociáveis, a Federação ou União e os Estados-membros, integra o corpo constitucional;

- imutabilidade dos preceitos federativos: reserva material ao legislador constituinte originário de tramitação de qualquer emenda constitucional tendente a abolir a Federação;
- a União, como unidade federativa autônoma: a União não se confunde com o Estado Federal, é entidade federativa autônoma a quem cabe exercer as atribuições de soberania do Estado;
- repartição de competências: o texto constitucional deve apresentar repartição de competências entre a União e as demais unidades federadas;
- renda própria: cada ente federativo deve possuir esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria;
- poder de auto-organização: cada estado membro deve ter autonomia constitucional para auto-organização;
- corte judicial constitucional: deve prever um órgão de cúpula do Poder Judiciário para interpretação e proteção da Constituição Federal;
- manutenção do equilíbrio federativo: a Constituição deve estabelecer possibilidade de intervenção federal “excepcional e taxativa”, para manutenção do equilíbrio federativo;
- participação no Legislativo Federal: os Estados-membros devem ter participação no Poder Legislativo de modo a permitir ingerência de sua vontade na formação da legislação federal;
- possibilidade limitada de modificação territorial: a possibilidade de criação de novo estado ou modificação de seu território deve depender de aquiescência da população da unidade afetada;
- indissolubilidade: restrição ao direito de secessão, em prol da unidade nacional e da necessidade descentralizadora;
- cidadania única: os cidadãos dos diversos Estados-membros da federação possuem a nacionalidade única dessa.

De modo mais sintético, a Ministra Carmén Lúcia Rocha (1997) identifica três elementos a constituir o princípio federativo: i) a soberania nacional e a autonomia local das entidades; ii) a repartição de competências (assegurar personalização política); e iii) um espaço autônomo para elas no âmbito territorial das unidades e a participação de todas elas na formação da vontade nacional.

O Estado federal é também caracterizado de forma sintética por José Afonso da Silva: um Estado que se apresenta unitário nas relações internacionais, mas é constituído por Estados-membros autônomos, especialmente quanto à sua capacidade normativa no âmbito de suas competências (SILVA, 1999)¹.

Em seus estudos sobre o federalismo constitucional contemporâneo, Machado Horta (2002) ressalta haver uma pluralidade de formas federais, o que permite localizar ‘federalismos incompletos’. Caracterizam essa situação: a negação da autonomia constitucional do Estado Federado, com a definição da sua organização; o uso permanente da intervenção federal, como instrumento político; a ausência no poder legislativo federal da participação do Estado-membro; a falta de uma corte jurisdicional federal para solução dos conflitos entre as unidades federadas, principalmente quando a União é uma das partes; e a atribuição das competências legislativas limitadas aos poderes da União.

A negação desses caracteres permite a construção do ‘federalismo simétrico’. Nele há representação constitucional da pluralidade estatal, com repartição de competências (poderes enumerados, reservados e mistos); restrições à capacidade de intervenção (preservação da integridade, da ordem pública e dos princípios federativos); poder jurídico dual; existência de corte superior (guarda e interpretação conclusiva da Constituição Federal); poder constituinte originário na União e derivado nos estados (fonte da auto-organização e da autonomia dos ordenamentos parciais); e organização bicameral do Legislativo Federal.

A existência de formas federativas deformadas, incompletas ou assimétricas permite a compreensão de que, a concepção de uma federação exige a sua configuração, manutenção e indissociabilidade em foro constitucional. A autonomia recíproca entre os Estados-membros e

entre esses e o Governo Central precisa assegurar repartição rígida de competência. Essas esferas de poder são o meio pelo qual as funções públicas são exercidas; refletindo a “capacidade de ação política” (MORAES, 2008) ou “as matérias sobre as quais se exerce o poder de governo” (SILVA, 1997: 470).

São inúmeros os exemplos em que a centralização fustigou a atuação política, condenando a autonomia das ordens jurídicas parciais a um acanhamento. O processo de intervenção (HORTA, 2002) ou a subtração de recursos, por exemplo, afetam a capacidade de auto-suficiência, sendo, pois, características de uma ruptura velada dos princípios federativos (ROCHA, 1996:20).

Por sua vez, alguns autores enfocam, em adição aos anteriormente listados, outras garantias de natureza econômica mais voltadas à efetividade da autonomia federativa. Rogério Lobo, por exemplo, identifica: a imunidade tributária recíproca; a competência tributária originária das unidades subnacionais; a proporcionalidade entre a repartição de rendas e encargos; a previsão de fluxo incondicionado de recursos (LOBO, 2006:71).

1.2 O federalismo fiscal: uma divisão de capacidades e responsabilidades de naturezas econômicas

O federalismo fiscal estuda a divisão das responsabilidades de natureza econômica entre os governos federal, os estados e as localidades (STIGLITZ, 1999). Numa localização mais detalhada do objeto estão as colocações de Rogério Leite Lobo (LOBO, 2006:71), para quem o federalismo fiscal envolve “uma gama de noções” vinculadas “ao aspecto financeiro do relacionamento entre entes federados” para se desdobrar “na verificação de compatibilidade entre os encargos administrativos cometidos aos entes [suas competências] e as rendas destinadas a cada um”, remetendo-se “diretamente aos cânones da isonomia e da autonomia e, indiretamente, a vários outros valores e princípios (solidariedade, democracia, proporcionalidade, subsidiariedade etc.)”.

¹ Nesse livro, o autor é extensivo ao enumerar as características do Estado federal brasileiro

CHARNESKI (2006)² constrói uma formulação pela qual o objeto de estudo do federalismo fiscal é a repartição do poder financeiro, com a efetiva repartição dos recursos na Federação, sem o que a autonomia política de cada unidade da federação não permite cumprir as divisões do poder político determinadas pelo federalismo. Isto porque, como ensina José Afonso da Silva (1997), a distribuição das rendas tributárias entre os níveis de governo é um dos aspectos nucleares da disciplina jurídica do Estado federal.

De modo mais geral, o federalismo fiscal também pretende concluir que competências do setor público melhor funcionam de forma centralizada e quais estariam mais bem colocadas em esferas descentralizadas de governo (OATIS, 1999).

A importância desse debate ganhou peso diante da evolução das funções de governo e do crescimento do setor público. A partir de verificações empíricas, chegou-se a apontar que “à medida que cresce o nível de renda dos países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento do país”, é a conhecida ‘Lei de Wagner’.

Das lições de Richard Bird, REZENDE (1983) aponta várias razões que levam a essa evolução. A urbanização conduz a um aumento dos bens públicos e das responsabilidades administrativas e de segurança; também há maior demanda por bem-estar social, um fenômeno que acompanha o desenvolvimento e as possibilidades econômicas da sociedade; e, por fim, as necessidades da modernização dos parques industriais que exigem cada vez maiores investimentos e, por conseguinte, maior apoio (financiamento ou subsídio) ou mesmo a presença direta do Estado.

Do ponto de vista da macroeconomia, as políticas públicas cumprem um papel importante na busca da estabilidade econômica, da distribuição de renda, ou da promoção do crescimento econômico. Para o planejamento, estudam-se os efeitos agregados da política tributária e dos gastos públicos, sejam como resultado da necessidade de financiamento do setor público ou de elementos de geração de demanda.

² Embasado nos ensinamentos de Antônio Sampaio Dória, Michel Temer, Alexander Hamilton, entre outros.

Numa estrutura unitária de governo, é mais fácil alcançar os resultados esperados, pois são esperadas identidade e conformação com a definição de políticas que visam interagir no processo de produção e de circulação de bens e serviços. Mas, num ambiente federativo, a autonomia das unidades subnacionais e a sua visão parcial dos problemas locais, à luz de seus interesses imediatos, podem entrar em contradição com as definições dessas políticas fiscais voltadas aos projetos nacionais.

Num ambiente centralizado, a complexidade e a multiplicidade de instrumentos utilizados para a obtenção dos recursos e para a sua alocação já poderiam demandar uma análise do efeito setorial (além do agregado), tanto da tributação, quanto da realização dos gastos. Muito mais se há conflito entre os efeitos dessas políticas, como é próprio do federalismo.

Fernando Rezende (1983) aponta que há manifestas contradições entre a necessidade de centralizar as decisões da política tributária, diante dos objetivos estabelecidos no planejamento nacional, e a limitação progressiva da capacidade de arrecadar recursos a nível local, mesmo quando o aumento populacional ou a racionalidade (busca de maior eficiência) indiquem uma demanda ampliada por serviços públicos descentralizados.

Ressalte-se que o uso das transferências de recursos, sejam elas condicionadas ou incondicionadas, como solução para essa inevitável centralização tributária, encontrará sempre óbices. Se condicionadas, ou vinculadas a determinado gasto, além de afetar a autonomia administrativa e política do governo que recebe, pode-se perder, integral ou parcialmente, a eficiência que a decisão local proporcionaria. Se incondicionadas, pode gerar outro nível de ineficiência frente aos objetivos das políticas nacionais.

Diante de um conjunto de disputas entre o crescimento do setor público e a indisposição dos indivíduos contribuírem; entre a centralização das políticas tributárias e alocativas demandada pelas necessidades dos projetos nacionais e oposição dos múltiplos interesses ou das variadas esferas de poder, há várias soluções possíveis.

Ao longo dos anos 90, os estudos do federalismo fiscal passaram a incorporar elementos novos quando as políticas de austeridade fiscal e de restrição monetária exigiam

uma centralização ainda maior, tanto fiscal quanto monetária. Os conflitos federativos foram ainda maiores do que quando a centralização decorria de políticas nacionais que buscavam o desenvolvimento econômico. Uma realidade de baixo crescimento econômico, com visível precarização das condições de vida, não coadunava com a imposição de desmonte dos serviços públicos nacionais e, principalmente, os locais.

Estudos patrocinados pelas agências internacionais, as mesmas criadas no ambiente de Breton Woods, irradiam convicções de que as fragmentações geradas pela autonomia federativa, mas também pelos sistemas eleitorais e de governo, pela estrutura partidária e pela polarização política, construíram ambientes pouco propícios ao ajuste fiscal. Apresentando os mais diversos argumentos, WEBB (2004), ALESINE e PEROTTI (1996), ALSTON et al (2007), PLEKHANOV e SINGH (2007), entre outros, defendem a necessidade de diminuição dos espaços políticos, para que os governos alcancem as metas de ajuste fiscal. A descentralização, que tão bem se prestava à eficiência de serviços públicos na busca do desenvolvimento e do bem-estar social, foi transformada num grande problema, já que a prioridade do setor público voltou-se para a estabilidade econômica.

No mesmo sentido, discorrendo sobre as políticas fiscais para governos subnacionais, BRAUN e TOMMASI (2002) sugerem, como estratégia para o fortalecimento dessas políticas a adoção de reformas para centralizar a capacidade de produzir os resultados fiscais desejados: reforma eleitoral, para a adoção de mecanismos que diminuam a dependência dos legisladores nacionais das influências das elites locais; reformas institucionais, que modifiquem as relações intergovernamentais, para entre outras questões criar um caráter mais ‘executivo’ - e naturalmente menos autônomo - para as relações federativas; modificar as relações entre o Executivo e o Legislativo para diminuir as resistências a essas políticas; alterar o processo orçamentário, limitando as incertezas dos resultados fiscais; e instituir políticas macro-fiscais de longo prazo.

Historicamente, como salientavam REZENDE e LOBO (1988) há uma certa identidade entre as mudanças institucionais na organização do Estado brasileiro inspiradas pelo pensamento econômico liberal e um significativo esvaziamento econômico e político dos Estados e Municípios.

Essa tendência liberal, de centralizar política e economicamente as capacidades do Estado, também é ressaltada por MURGADAS (2004). Ele demonstra que o desequilíbrio do pacto federativo que pôde ser observado em nosso país a partir dos anos 90 não é um caso isolado. Relata que essa inflexão centrípeta parece ser uma realidade também presente em importantes Estados federativos, como Canadá, Austrália, México, Áustria, EUA, Alemanha. Em todos os casos, o poder central se assenhora de cada vez mais recursos gerando dificuldades nos governo locais.

É preciso salientar que é apenas aparente a contradição entre o corolário de Estado mínimo que emerge das políticas liberais e uma centralização que o fortalece. Ele deve ser mínimo para que não substitua o mercado na produção de bens e serviços e no suprimento das demandas da sociedade. Mas, deve ser forte e eficaz para assegurar plenas condições para o livre desenvolvimento das forças de mercado.

2 Conformações político-econômicas condicionam o papel do Estado

Como foi visto na sessão anterior, a existência do ambiente federativo pressupõe, como autonomia das entidades federadas, a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Competências são essas parcelas de poder de que se servem as entidades públicas para a realização de suas funções (MORAES, 2008) e, portanto, obrigatoriamente estão expressas como capacidades políticas e econômicas. O lugar natural para essa repartição é a Constituição onde se determina uma maior estabilidade para esses dispositivos e impõem-se limites e obrigações, tanto ao Governo Central, quanto às unidades descentralizadas. E, naturalmente, deve haver uma proporcionalidade entre os encargos determinados a cada ente federativo e a sua capacidade econômica.

É exatamente por envolver aspectos subjetivos, políticos e econômicos, que cotejar essa repartição pela simples leitura do texto constitucional pode ser insuficiente para descrever todo o espectro do ambiente federativo. Além do mais, nem todos os dispositivos da Carta têm eficácia plena, ou seja, possuem todos os elementos imprescindíveis para que haja a possibilidade de produção imediata dos efeitos previstos. Muitos deles são penderes de regulamentação legislativa. Outros têm natureza apenas programática, explicitam “comandos-valores”, e o seu efetivo significado dependerá do “juízo de oportunidade” e da avaliação do legislador. Além da eficácia técnica limitada para essas normas programáticas, a “eficácia social depende da própria evolução das situações de fato” (MORAES, 2008:13 e 14).

Veja-se o exemplo da saúde. Pela Constituição, esse é “um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas” (Art. 196). No entanto, a responsabilidade por essas políticas é de competência comum da União, Estados, DF e Municípios (Art. 22, II), sendo inclusive prevista uma lei complementar para fixar normas para a cooperação entre essas unidades (Art. 22, Parágrafo Único). Mesmo ao designar aos municípios a competência para a prestação desses serviços de atendimento à saúde da população, são distribuídas responsabilidades, pois é determinado que haverá “cooperação técnica e financeira da União e dos Estados. (art. 30, VII).

Depreende-se facilmente que a prestação é municipalizada e que trata-se de um direito subjetivo universal. Mas, o conteúdo material desse direito à saúde não está fixado no texto. Essa especificação depende de diversas legislações espalhadas nas três esferas da Federação e até mesmo de mandamentos emanados de múltiplas decisões judiciais. Tão pouco está estabelecida a distribuição desses encargos pela Federação. A Constituição fixa os recursos que cada esfera deve despende em ações e serviços públicos de saúde. Mas, esse comando não é suficiente para tornar líquido e certo esse direito (faltam elementos para a sua materialização), ou define qual ente federativo constará no polo passivo dessa obrigação. Pode um município ser responsabilizado pela prestação ineficaz ou insuficiente desse serviço, quando a União e os Estados são igualmente deficientes no cumprimento dessa cooperação técnica e, principalmente, financeira?

Como determinante para essa construção, o Ministro Alexandre de Moraes identifica a “evolução das situações de fato”. Em outras palavras, os embates políticos da sociedade tornam-se decisivos para essas definições. Eles determinam o arcabouço jurídico-legal e também os programas dos governos, ou seja, representam essa disputa alocativa dos recursos públicos.

Nas últimas décadas, essa contenda deu-se particularmente pela polarização entre dois grandes blocos do pensamento político e econômico. O resultado foi composto por meio da maior ou menor hegemonia que, a cada momento, esses blocos construíram na sociedade. O primeiro desses grupos busca a configuração de um Estado capaz de intervir no processo econômico - pautado pela justiça social e pelo primado do trabalho -, de prestar serviços públicos universais e de qualidade e de assegurar direitos e garantias, individuais e sociais. Já o segundo, identifica-se com uma economia menos estatizada, menos regulada, menos direitos sociais e trabalhistas, e com um “Estado mínimo”, focado na manutenção da estabilidade econômica, principalmente a monetária, e afastado da produção de bens e serviços, preservando espaços para o mercado. O que aparentemente é uma discussão com argumentos econômicos, sobre como alcançar uma promessa comum de crescimento econômico e prosperidade, é, na verdade, segundo HOBBSAWM (2002:399), uma guerra de ideologias incompatíveis, que envolve interesses, inclusive a definição de quem e como vai se dar a

repartição e a apropriação do lucro. O que está em disputa é o projeto de sociedade que se pretende construir.

São essas definições políticas sobre os problemas concretos e os projetos de intervenção na realidade que influenciam na real configuração da Federação brasileira: a distribuição dos recursos (com a sua maior ou menor concentração no Governo Central); quais são os serviços e bens públicos ofertados e os direitos garantidos pelo Estado; qual a parcela dos recursos públicos a esse conjunto associada; como esses encargos se distribuem pela Federação; como são decididos e executados os programas e os dispêndios do setor público para o enfrentamento dos desequilíbrios regionais, econômicos ou sociais etc.

Para entender como “as situações de fato” determinaram a configuração federativa brasileira, pode ser instrutivo verificar como essa disputa se deu ao longo do século XX, período que coincide com essa construção do federalismo³.

2.1 O liberalismo da primeira metade do Século XX

O século XX inicia-se com uma crise política e econômica. Segundo HOBBSBAWM (2002), a Primeira Grande Guerra marca o colapso dessa configuração de hegemonia liberal: uma sociedade economicamente capitalista; liberal na sua concepção legal e constitucional; burguesa na imagem de sua classe hegemônica; exultante no ponto de vista dos avanços materiais, científicos, educacionais; enfim, “eurocentrada”, como berço da modernidade e do desenvolvimento, e ainda capaz de subjugar os mais diversos países. Uma crise que, das mais diversas formas, ainda sobreviveu até a metade do século. Com duas grandes guerras, intermediadas por uma grande crise econômica, o que se viu nesse período, como o autor afirma, foi a “Era da Catástrofe”.

As saídas para a crise de 1929 viabilizaram o início de uma grande inversão nas políticas macroeconômicas. Mas um novo realinhamento reafirmando todas essas mudanças somente se realizou posteriormente à Segunda Guerra. Com novos papéis, o Estado tornou-se

³ Também sobre as múltiplas diferenças entre o federalismo idealizado e o praticado ver ROCHA (1997).

mais ativo como indutor da economia, não apenas pelo resultado de suas políticas monetárias, mas também, e principalmente, pela criação direta da demanda aos agentes econômicos. Passou a assumir uma maior responsabilidade na prestação de serviços públicos e na garantia dos mais diversos direitos.

Essas modificações, no conjunto das tarefas do Estado, ampliaram suas funções estabilizadoras, alocativas e distributivas e contribuíram para marcar transformações no federalismo no Brasil.

A criação da Federação, com o advento da República, permitiu a institucionalização de uma repartição de amplos poderes políticos às frações de classes locais e a definição de uma estrutura tributária capaz de assegurar autonomia fiscal e administrativa aos Estados recém criados. Além da estadualização do Imposto sobre Exportação, que possuía grande capacidade de arrecadação, o modelo constitucional de repartição de competência reservava pequena parcela à União, permitindo aos Estados atuarem em quaisquer outras áreas de seu interesse. O Estado central garantia o relacionamento com o sistema internacional, condição essencial para a manutenção do processo de acumulação dos complexos regionais e para a manutenção desse pacto oligárquico (ABRICIO, 1998, e LOPREATO, 2002).

A competência tributária favorecia os Estados exportadores, principalmente São Paulo, pela renda auferida pela produção e comercialização do café. Uma posição privilegiada na produção e uma inelasticidade da demanda acomodavam qualquer sobrecarga tributária que se fizesse necessária. Essa grande vantagem comparativa associada à facilidade de empréstimos deu ao Estado um grande poder financeiro, permitindo altos gastos públicos em infra-estrutura e políticas públicas de transporte, de ocupação de terra e de irrigação.

Os Estados não exportadores tinham que se socorrer em tributos sobre circulação interna e até mesmo interestadual, um “apêndice” do imposto de importação. Em 1904, um Decreto-Lei (1185) proibiu essa cobrança interestadual, mas o resultado foi apenas dar um

caráter precário a esse modelo de financiamento, que perdurou efetivo até o final dos anos 30⁴. Ademais, essa tributação criava impedimentos à expansão do mercado interno.

A União contribuía com transferências fiscais, por meio de dotações orçamentárias. Mas, as disponibilidades não eram suficientes para alterar o quadro de disparidades geradas pelo modelo tributário, que privilegiava os Estados exportadores.

Uma das características do Estado brasileiro nesse período é a predominância de uma aceção extremamente liberal. O Estado desempenhava um papel periférico na economia. Basicamente, controlava produção e preços de alguns poucos produtos exportáveis, assegurava a lucratividade de empresas estrangeiras (no setor de ferrovias) e concedia créditos subsidiados, pelo sistema financeiro (GIACOMONI, 2005 e WERNER, 1976). Nem mesmo o imposto de importação podia assumir um papel de proteção à produção nacional. Dados do IBGE (Estatística do Século XX) indicam que entre 1900 e 1914, essa receita representava em média 67% da arrecadação federal, ou seja, esse imposto tinha uma importância fiscal tão proeminente, que impedia o seu uso como instrumento regulatório. Mesmo depois da Primeira Guerra, quando cresceu a arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, as receitas do Imposto de Importação ainda predominavam, representando 45% das receitas federais entre 1920 e 1930.

As unidades federativas possuíam autonomia tributária e fiscal, o que gerava grande liberdade para tributar e se endividar. Mas com exceção dos Estados exportadores, essa competência não se materializava economicamente de modo a assegurar plenas condições para equacionar os problemas. Assim, esse foi um modelo a ampliar as desigualdades regionais.

Mesmo com poucos encargos econômicos e sociais, a carga tributária praticada nesse período era manifestadamente insuficiente. Seja pela concepção extremamente liberal, que predominou até 1930; pelos baixos índices de crescimento do produto nesse período; pelos efeitos das conturbações internacionais e das crises econômicas internas e externas; pelos resultados de uma opção pela tributação indireta (diante de um pequeno mercado interno); ou ainda pela conjugação desses fatores, a União e os Estados conviviam com sucessivos déficits

⁴ Ainda em 1938, o Decreto-Lei n.º 379 restringia essa cobrança interestadual do imposto de importação

e crescente endividamento. A Tabela 1 retrata esse período, apresentando dados de médias quinquenais para receitas, despesas e déficits primários para o Governo Central e Estados (tomados em conjunto com os Municípios). A pequena carga tributária existente no começo do século cai com a Primeira Guerra e pouco se recupera até os anos trinta. Mesmo com a assunção de novas obrigações para o Estado, especialmente a partir de 1930, somente ao final da década de 40 retoma, em proporção do PIB, os níveis de arrecadação ocorridos no início do século.

Com a crise de 1929 e o fim da República Velha, inaugura-se uma nova fase no Federalismo brasileiro. A Constituição de 1934 criou um novo quadro tributário, sem que se alterasse substantivamente a sua distribuição federativa, com uma melhor definição para essa competência tributária (estendida aos Municípios) e com uma maior padronização e racionalização de impostos e taxas. O crescimento em quantidade e qualidade das novas funções do governo federal, agravado tanto pelo centralismo quanto pelo autoritarismo do Estado Novo de 1937, significou a perda quase integral da autonomia política dos Estados, criando um ambiente quase figurativo para a Federação. No entanto, LOPREATO (2002) afirma que o Governo Central não produziu uma concentração de recursos tributários para fazer face às suas novas tarefas. Como fonte de financiamento, o autor identifica a criação dos fundos específicos para investimento em infra-estrutura, a criação das empresas estatais (com grande capacidade de geração de moeda) e o financiamento externo.

Mais centralizado do que o modelo anterior – construído para atender aos interesses das burguesias regionais – surge um maior aparelho estatal, com maior poder de regulação e controle. O Estado assume novos papéis, desde tarefas de proteção da economia contra a recessão até as relacionadas à necessidade de acelerada industrialização. Órgãos estaduais foram federalizados, criando os institutos para controle de produção e preços. A implantação de ministérios como educação, saúde, trabalho, indústria e comércio, a criação de fundos de previdência davam novas dimensões para a ação estatal, com intervenção nas esferas econômicas e sociais e capacidade de gestar decisões de caráter nacional (LOPREATO, 2002).

Na década de 30 são criados vários bancos estaduais, que se somam aos constituídos anteriormente (Crédito Real de Minas Gerais, de 1889; e entre 1927 e 1928, em São Paulo,

Rio Grande do Sul e Paraná), tornando-se poderosos instrumentos para favorecer as ações e incentivos governamentais pelo desenvolvimento e, de resto, para financiar diversos programas desses governos.

Em todo o período representado na Tabela 1, há fortes déficits primários, segundo os dados do IBGE (Estatísticas do Século XX). Mas, é preciso ressaltar que os dados aí consignados são, para as receitas, o reflexo da competência tributária, não o da receita líquida, pois não permitem acompanhar as transferências por repartição de tributos. A apuração de despesa primária feita diretamente de dados de Balanço não coincide com a metodologia atual, mas permite acompanhar a evolução do conjunto das despesas, exceto aquelas relacionadas com a dívida⁵. Assim, o déficit primário está apurado para o conjunto do setor público, embora receitas e despesas estejam separadas para o Governo Central e as unidades subnacionais.

Tabela 1: Carga tributária, despesa primária e déficit primário por nível de governo. Brasil, 1900 a 1949, médias por quinquênio, em % do PIB

Período	Carga tributária			Despesa primária			Déficit primário
	Federal	Estadual e municipal	Total	Federal	Estadual e municipal	Total	
1900-1904	8,5	3,6	12,1	8,1	5,2	13,3	-1,2
1905-1909	9,3	3,6	13,0	9,6	7,5	17,1	-4,1
1910-1914	8,6	3,4	12,0	11,6	8,2	19,8	-7,8
1915-1919	4,6	2,7	7,3	6,6	5,7	12,3	-5,0
1920-1924	4,9	2,5	7,4	6,6	5,2	11,8	-4,4
1925-1929	5,9	2,9	8,8	5,3	6,6	11,8	-3,1
1930-1934	6,4	3,4	9,8	7,5	8,1	15,6	-5,8
1935-1939	7,4	4,6	11,9	8,2	7,6	15,8	-3,8
1940-1944	8,1	4,8	12,9	8,2	7,3	15,5	-2,6
1945-1949	8,9	4,7	13,5	9,0	7,1	16,1	-2,6

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX – org. do autor

⁵ O conceito atual de despesa primária, mesmo pela apuração acima da linha, exclui, além dos encargos com a dívida, vários outros tipos de despesas financeiras, como algumas inversões financeiras. Existem ainda diversos instrumentos para subtração de dupla contagem, transferências entre órgãos ou orçamentos da União e para outras esferas de governo.

Embora esses dados não dêem a visão exata da repartição tributária, permitem localizar exatamente a competência legal e o grau de autonomia federativa: a competência por tributar permite, além de uma melhor resposta às demandas por gastos públicos, intervir na economia e exercer políticas típicas do processo arrecadatório, por meio de institutos como renúncia e incentivos. Por outro lado, a dependência a recursos descentralizados, compulsória ou voluntariamente, pode carrear encargos e vínculos políticos e ainda a submissão às opções de alocação feitas por quem os distribui.

2.2 O desenvolvimentismo e a Era de Ouro do capitalismo

A partir da Segunda Guerra, com a massiva intervenção estatal para reconstrução e recuperação econômica dos países, esse novo modelo vai transformar o mundo, segundo HOBBSAWM (2002), da “Era da Catástrofe”, que marca a primeira metade do século, para a “Era de Ouro”. É um momento de superação do pensamento liberal⁶.

É um período privilegiado para os pensadores keynesianos e, não coincidentemente também, é sob o impacto dessas políticas que se constrói o melhor momento para o desenvolvimento econômico e social do século XX. O Estado não apenas era fundamental para o planejamento econômico, como era promotor direto do desenvolvimento (crédito, incentivos e proteção a segmentos estratégicos ou específicos). Demandava produtos e fornecia insumos básicos e infra-estrutura. Despontou-se como grande provedor de serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde, educação, previdência e assistência (PAGNUSSAT, 2006). E, no caso específico dos norte-americanos, com créditos, gastos diretos, assistência militar e para o desenvolvimento em diversas regiões do mundo, asseguraram períodos de grande liquidez internacional. Durante o New Deal, predominava a idéia de que os grandes governos deveriam gastar com liberdade para conquistar a segurança e o progresso (ARRIGHI, 2003).

⁶ Para essa inversão da construção hegemônica, não podem ser desconsiderados os efeitos dos abalos produzidos pelas duas guerras e pelas respectivas ondas globais de rebelião e revolução que conduziram ao poder sistemas políticos e econômicos que se pretendiam suceder ao capitalismo. Esses levantes primeiro alcançaram um sexto da superfície do mundo e, depois da Segunda Guerra, um terço da população.

Nas décadas de 50 e 60, muitas doutrinas de desenvolvimento econômico se popularizaram pelos países em fase de industrialização incipiente na América Latina e nos recém independentes da Ásia e da África. Foi o período da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – e várias outras instituições multilaterais. A idéia generalizada era de que o planejamento estratégico, com a racionalização das escolhas públicas, seria fundamental para alteração do desígnio das nações. Entre 1950 e 1975, o PIB per capita dos países em desenvolvimento cresceu a uma considerável taxa média anual de 3% (ARRIGHT, 2003:307). No Brasil ao longo do século XX, a economia cresceu, até 1920, em termos anuais *per capita*, meros 1,3%. Essas taxas aumentaram nos períodos seguintes, entre 1920 e 1940, 2,9%; 3,8%, entre 1940 e 1960, chegando até 4,6% entre 1960 e 1980⁷.

Nos países desenvolvidos, a evolução do debate sobre a racionalidade e o planejamento dos gastos e políticas públicas foi motivada pela presença dos gastos de bem-estar social. Nesses países⁸, em 1972, aproximadamente 48% dos orçamentos dos governos centrais estavam associados a despesas com habitação, seguridade social (previdência) e saúde. Em 1991, esse percentual havia crescido para 51% (HOBSBAWM, 2003:397).

Assim, cresceram, em número e qualidade, as discussões acadêmicas envolvendo as políticas públicas, a realização e natureza dos gastos públicos, os processos de escolha, a formação dessa vontade política, os instrumentos públicos de deliberação, a descentralização da prestação dos serviços públicos, as instituições afins à decisões e execuções dos programas e dos gastos do setor público.

Foi também nesse período que o Brasil ampliou a participação do Estado na economia. Os excelentes trabalhos de Werner Baer (As modificações no papel do Estado na economia brasileira, de 1973, e Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil, algumas questões e problemas novos, de 1976) permitem um apanhado desse processo. Segundo o autor, essa opção significava muito mais uma resposta aos problemas concretos, soluções pragmáticas, do que um projeto político de estatização da economia. Afinal, o país demandava uma brutal

⁷ Dados do IBGE, Estatísticas do Século XX (p. 335)

⁸ Números relativos ao seguinte conjunto de países: Áustria, EUA, Bélgica, Canadá, Grã-Bretanha, Dinamarca, Finlândia, Alemanha (Federal), Itália, Países Baixos, Noruega e Suécia, Austrália e Nova Zelândia.

alteração de curso para acelerar o ritmo de industrialização, era preciso responder às carências de infra-estrutura e de indústrias de base. O caráter incipiente do capitalismo no Brasil impunha uma forte presença estatal para assegurar a manutenção dos centros de decisão no país. Somente uma forte presença estatal poderia suprir os problemas das sucessivas crises de financiamento externo e ser, ao mesmo tempo, regulador, produtor e agente financeiro. Nesse caminho, foram utilizados os mais diversos instrumentos: bancos comerciais e de desenvolvimento; gastos fiscais a produzir demanda e subsidiar a economia; políticas monetárias expansionistas; empresas e entidades públicas produtoras de bens e serviços; sistemas de controle de preços e de concorrências etc.

Em 1969, somando-se as estatais, as despesas totais do setor público totalizavam 50% do PIB e, somente quanto à participação do investimento no produto nacional, os gastos governamentais respondiam por 33,9% e o das empresas estatais outros 26,7%. Em 1974, os empréstimos dos bancos públicos respondiam por 41% da FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo - e totalizavam 70% das linhas para investimento.

Do ponto de vista da Federação, esse foi um período de grande crescimento econômico e de reformatação da ação estatal. Inicialmente, foi exclusivamente um novo momento de centralização de competências, sem grandes reflexos na repartição tributária (LOPREATO, 2002). O aumento dos gastos tradicionais (inclusive saúde e educação) e os relativos ao projeto de desenvolvimento (infra-estrutura e subsídios) não tiveram nos tributos a sua exclusiva base de financiamento.

Entre 1945 e 1964, por exemplo, as despesas primárias da União evoluíram de 9% para 12% do PIB (apurado em médias quinquenais, conforme mostra a Tabela 2). No entanto, as suas receitas tributárias variaram de 8,9% para 10,2%, a maior parte do aumento da carga tributária verificada no período, de 3 pontos percentuais do PIB, foi apropriado pelos Estados. Esses dados reafirmam o momento de descentralização federativa propiciado pela Constituição de 1946, em resposta ao período Vargas.

São elementos que contribuíram para esses avanços federativos, além dessa descentralização de tributos, a criação de instrumentos voltados para o desenvolvimento e a

redução das desigualdades regionais, inclusive com a fixação de gastos orçamentários mínimos da União para essas finalidades exclusivas.

Ao contrário, durante o período da Ditadura Militar, comparando-se o período imediatamente anterior (1960-1964) com o último quinquênio desse período, 1980-1984, verifica-se uma grande concentração. Enquanto a carga tributária total variou, em termos de percentual do PIB de 16,52% para 25,38%, um aumento de 8,86 pontos percentuais, a arrecadação de tributos federais aumentou de 10,22% para 19,14%, nada menos do que 8,92 pontos percentuais, superando o aumento da carga total. No mesmo período, a despesa primária do setor público cresceu bem menos, apenas 2,6 pontos percentuais do PIB (de 20,6% para 23,2%), demonstrando que, ao contrário do senso comum, o aumento do endividamento público ocorrido no período da Ditadura pode não estar totalmente associado ao aumento dos gastos em pessoal, custeio ou de investimentos.

Tabela 2: Carga tributária, despesa primária e déficit primário por nível de governo. Brasil, 1945 a 1989, médias por quinquênio, em % do PIB

Período	Carga tributária				Despesa primária				Déficit primário			
	Federal	Estadual	Municipal	Total	Federal	Estadual	Municipal	Total	Federal	Estadual	Municipal	Total
1945-1949	8,9	3,7	0,9	13,5	9,0	6,0	1,2	16,1	-0,1	-2,2	-0,2	-2,6
1950-1954	9,5	4,9	0,9	15,3	10,4	7,2	1,4	18,9	-0,9	-2,3	-0,5	-3,6
1955-1959	10,8	5,2	0,9	16,9	11,5	7,1	1,5	20,1	-0,7	-1,8	-0,6	-3,1
1960-1964	10,2	5,6	0,7	16,5	12,0	7,3	1,3	20,6	-1,7	-1,8	-0,6	-4,1
1965-1969	14,7	7,2	0,8	22,7	12,9	8,1	2,3	23,3	1,8	-0,9	-1,5	-0,6
1970-1974	17,7	7,1	0,7	25,5	13,1	7,2	2,4	22,7	4,6	-0,1	-1,7	2,8
1975-1979	18,9	5,6	0,7	25,3	14,0	6,1	2,5	22,6	4,9	-0,6	-1,7	2,6
1980-1984	19,1	5,5	0,7	25,4	14,9	5,9	2,5	23,2	4,2	-0,3	-1,7	2,1
1985-1989	16,2	6,1	2,0	24,3	13,9	8,0	3,5	25,4	2,3	-1,9	-1,5	-1,1

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX – org. do autor

Mas, a concentração de competências (poderes) foi ainda muito maior ao que a centralização tributária é capaz de demonstrar. GIACOMONI (2005) mostra que em 1980, por exemplo, embora o dispêndio líquido da União (líquido das transferências aos demais

orçamentos) tenha sido de 4,08% do PIB, a sua capacidade de influenciar no processo econômico era muito superior. Naquele ano, em termos do PIB, o gasto das estatais federais foi de 27,25%, as despesas do orçamento monetário (com subsídios ao crédito, ao abastecimento, conta petróleo etc.) somaram outros 6,55%.

A existência de instrumentos variados, inclusive extra-orçamentários, para financiar a intervenção estatal na economia não foi uma criação do período militar, mas não restam dúvidas de que, nesse período, assumiram uma proporção muito superior. Desde a década de 50, empresas estatais, fundos de desenvolvimento, fundos sociais, linhas de crédito, subsídios à produção e ao consumo, tarifas públicas, ganhos de senhoriagem, endividamento direto e indireto (com recursos tomados pelas empresas estatais), déficits públicos, políticas cambiais, foram utilizados para propiciar modelos de crescimento econômico. Foi um período onde predominaram políticas monetárias expansionistas, com múltiplos instrumentos de criação de moeda e de demanda agregada.

Mas essa bonança, que possibilitou um longo período de expansão financeira, de acumulação internacional de capital e de crescimento econômico, encontraria os seus limites. A partir de 1970, o mundo assistiu a profundas transformações, pelas mais diversas causas, que podem ser resumidas a partir de crises enfrentadas pelos EUA: a militar, com a derrota do Vietnam; a econômica, com os grandes problemas que levaram a potência hegemônica a abandonar os padrões de garantia da estabilidade monetária de Breton Woods; a política, com a perda de legitimidade, que culminou na Revolução Iraniana e na crise de reféns de 1980. Mesmo a crise do petróleo, que triplicou os seus preços entre 1970 e 1974, revela uma clara demonstração de restrições aos privilégios de senhoriagem dos EUA (ARRIGHT, 2002: 319).

2.3 O Mundo voltava ao liberalismo enquanto o Brasil vivia mais uma Ditadura

Diante da queda dos níveis de crescimento econômico, ampliaram-se os questionamentos da sociedade quanto ao tamanho do Estado, derivado da assunção de novas obrigações e responsabilidades. Voltava à cena o pensamento liberal, que se opunha a essa expansão, contrapondo a ação de mercado à planificação estatal, como matriz do crescimento

econômico e do bem-estar dos povos. A partir de 1978, a frouxidão das políticas monetárias dos EUA, que em última instância viabilizaram a Era de Ouro, dá lugar a um rigor monetário sem precedentes. Fora dos contornos do bem-estar social, as saídas para a crise dos anos 70 buscaram recompor as margens de lucro do capital, e inicia-se mais um período de financeirização da economia, com várias conseqüências sociais. Trata-se de um longo processo de realocação das prioridades e dos recursos públicos, com repercussões muito díspares.

Nos anos 80, a falência simultânea da economia capitalista, dirigida pelo expansionismo keynesiano, da social democracia européia e economia de planificação socialista deixou abertas as portas para um discurso liberal. A reestruturação que se segue não impediu as repetidas, e cada vez mais graves e freqüentes, depressões, mas alteraram a produção, a apropriação do seu resultado e o aparato estatal.

Em todo o mundo cresceu o desemprego, a miséria e as diferenças sociais. Em oposição à valorização dos salários e ao bem-estar social, propiciados por encargos diretos das empresas ou pela tributação, a gestão das empresas foi direcionada para a obtenção de resultados de curto prazo, de modo a assegurar ganhos privilegiados aos acionistas, gerando resultados expressivos nessa multiplicação patrimonial, maiores do que na própria geração de bens e serviços. Toda uma reestruturação da economia foi ditada por paradigmas opostos aos que viabilizaram a Era de Ouro. Além de uma desoneração tributária para o capital, voltou-se para um modelo com menor grau de planificação (do ponto de vista estatal), sob um impulso da desregulamentação, da liberalidade econômica e de uma menor presença do Estado na produção de bens e serviços e na garantia de direitos sociais.

Sem os incentivos estatais pela produção e com as novas sistemáticas de maximização dos lucros, as conseqüências sociais das mudanças apareceram rapidamente. O desemprego na Europa Ocidental que, na década de 1960, era em média de 1,5% passou para 4,2% nos anos 70; 9,2% ao final dos anos 80 e 11% ao final da crise de 1993. O fim do compromisso de pleno emprego, próprio do período keynesiano, limitava a construção de alternativas. Para os defensores da liberdade individual absoluta, do livre mercado e da recomposição do lucro das

empresas como instrumento de fomento, as conseqüências sociais derivadas do novo modelo constituíam-se num “não-problema” (HOBSBAWM, 2002:396 e ss).

É importante salientar que o discurso de Estado mínimo, suficientemente forte para impor privatizações e se contrapor aos gastos sociais (desmonte do aparato do bem-estar), não diminuiu o tamanho dos orçamentos públicos – uma das medidas do tamanho do Estado. A promessa de ajuste orçamentário da era Reagan dá início a uma das “mais espetaculares expansões do endividamento do Estado na história mundial”. Comparando-se os números de 1981 com os de 1991, o déficit saltou de US\$ 74 bilhões para US\$ 300 bilhões; a dívida de um para quatro trilhões de dólares; e o pagamento de juros de US\$ 17 bilhões para US\$ 195 bilhões, passando de 7% para 15% do orçamento federal (ARRIGHT, 2003:328).

No Brasil, essas transformações, que resultaram nesse hegemonismo liberal, ocorrem com uma ligeira defasagem temporal. Nos anos 70, o país ainda crescia (1974 marca o início do II PND), mas, lá fora, os ares eram outros: estagnação, crises da conversibilidade do dólar e as suas conseqüências no preço do petróleo e nas taxas de juros internacionais. Nos anos 80, uma onda liberal rondava o mundo há mais de dez anos e promovia grandes reestruturações produtivas e no aparato estatal. Aqui, ao final de 1988, o seu impacto não conseguiu romper a mobilização sindical e social e esses ventos ultra liberais não conseguiram dominar o processo constituinte.

Uma justificativa para essa defasagem pode ser encontrada nas grandes mobilizações sociais que coincidem com o fim da Ditadura. Além das motivações democratizantes, questões econômicas e sociais dominaram a cena. No período militar vigorava a prioridade de promover o “crescimento do bolo” - dividi-lo sempre foi uma promessa não cumprida. Vale lembrar que o sonho de ‘Brasil grande’ não significava Estado justo e de bem-estar social; razão pela qual as lutas envolviam também a defesa de melhoria dos serviços públicos e a ampliação de direitos assegurados pelo Estado. Aliadas a uma crise política, que marca a derrocada do Regime Militar, são muitas as contradições geradas por um período de estagnação econômica, inflação, desemprego, altos índices de pobreza e grande concentração de renda. Esse conjunto formado pelos avanços democráticos, o aumento da participação social, a luta pelas diretas, o crescimento do sindicalismo, a mobilização social pela

constituente, entre outros fatores, fizeram com que as ondas liberais vindas do exterior conseguissem aqui poucos efeitos práticos (FIGUEIRAS, 2003).

Mas, o pensamento liberal foi se fortalecendo aos poucos: a construção do Centrão; a queda do muro de Berlim, que favoreceu um discurso da superioridade das forças de mercado sobre o modo planejado de produção; as ondas da globalização e seus efeitos ditos benéficos para todos; e a vitória eleitoral de Collor, com seu projeto de ajuste fiscal, privatizações e pautas de modernização do Estado e de liberalização da economia.

Luiz Filgueiras (2003) avalia que o atraso na implementação das reestruturações liberais no Brasil levou a uma agenda totalmente subordinada, do ponto de vista dos interesses envolvidos e de sua implementação acelerada. A adoção de várias medidas ocorre quando essas mesmas medidas liberais enfrentavam obstruções nos países desenvolvidos.

A elaboração e a implementação do Plano Real se dão sob um predomínio quase absoluto do ideário liberal. O final da renegociação das dívidas em 1993, com o aval do FMI, já marca a adesão a esse conjunto de medidas. A própria criação do Plano Real em 1994, adotou fundamentos como: ajuste das contas públicas e privatizações; câmbio e liberalização das importações, como instrumento de controle inflacionário; déficit crescente nas contas de transações comerciais para acomodar os investimentos estrangeiros a serem atraídos pelas privatizações e pelas novas perspectivas de negócios.

Em síntese, do ponto de vista dessa localização histórica, o estágio atual do federalismo no Brasil obedece ao predomínio de um pensamento liberal que determinou a construção e implementação do Plano Real. Como veremos a seguir, em razão das muitas transformações impostas ao Estado brasileiro, várias das medidas adotadas afetaram a distribuição de receitas, a competência ou a autonomia das unidades da Federação.

3 O federalismo brasileiro sob a influência do neoliberalismo

3.1 Mudanças institucionais viabilizaram políticas de austeridade fiscal

Com o declínio da Ditadura Militar, o Brasil passou por diversas transformações, algumas delas antecipando o próprio processo constituinte. Algumas destas impactaram diretamente a repartição tributária ou a alocação desses recursos em serviços públicos e serão discutidas na sessão seguinte. Aqui interessa conhecer e analisar o longo processo de mudanças, que se inicia em 1985, relacionado aos modelos de financiamento do Estado brasileiro e de organização das contas públicas, inclusive quanto ao relacionamento entre Tesouro e Banco Central. Ressalte-se que essas modificações que visavam ao controle das contas públicas atendiam a múltiplos interesses.

Reordenar o modelo orçamentário do país era um dos elementos importantes dessa mudança e adequava-se aos arranjos democráticos, que exigiam uma reafirmação do papel do Congresso.

Até 1985, a lei orçamentária não se constituía num instrumento único capaz de registrar e controlar o conjunto das receitas e das despesas do Estado brasileiro. Muitas das entidades públicas, fundações e as empresas estatais, e ainda os fundos públicos não se submetiam aos limites dessa lei e tinham a execução de seus orçamentos determinados por decretos. Isto significava que o desenvolvimento de várias políticas públicas e das suas respectivas despesas não era submetido aos controles da Lei Orçamentária e, portanto, do Parlamento.

Em plena ditadura, a capacidade de intervenção do Poder Legislativo era diminuta e a possibilidade de controle social sobre a matéria, restrita. Limites constitucionais, regimentais e, naturalmente, políticos tolhiam a ação do Poder Legislativo. Some-se essa incapacidade de modificar o projeto de lei orçamentária ao pequeno grau de especificação da despesa pública contido nos instrumentos orçamentários para compreender o grau de discricionariedade do

Executivo nesse período. O fato de ter o orçamento fixado por decreto, como era próprio das empresas, fundos ou fundações, ou em lei, como o era a administração direta fazia pequena diferença, pois o Congresso não conseguia exercer controle político ou social da execução orçamentária. Mas, esse grande poder discricionário, num modelo Federativo, onde as transferências intragovernamentais sempre foram importantes para o conjunto das contas das unidades subnacionais, demonstrou-se um eficaz instrumento para que a União exercesse um controle político sobre essas unidades subnacionais. Essa supremacia não poderia sobreviver ao fim da ditadura militar.

Muito além de todas essas questões, o esvaziamento normativo da lei orçamentária era enorme. Nem mesmo as programações relativas à colocação e resgate da dívida mobiliária (emissão, amortizações, refinanciamentos) estavam incluídas na lei. A Lei Complementar n.º 12, de 1971, estabelecia, em seu art. 1º, que “as operações de crédito referentes à colocação e resgate de títulos do Tesouro Nacional, decorrentes do giro da dívida pública interna, inclusive os acréscimos relativos a sua correção monetária, poderão ser realizadas independentemente de estimativa e fixação das respectivas receitas a despesas no orçamento anual”, ressalvado o disposto no § 2º daquele artigo. Ou seja, o orçamento apenas consignava as despesas com “juros, descontos e comissões”. Essas disposições atingiam até mesmo a dívida nova realizada para execução da política monetária. A administração de todo esse conjunto de despesas competia ao Banco Central. Por sua vez, o Banco do Brasil operacionalizava, também fora do controle da Lei Orçamentária, várias outras despesas públicas relacionadas às linhas de crédito e financiamento de programas federais (GUARDIA, 1997). Era preciso corrigir essas exclusões, ampliando a abrangência do Orçamento. E, naturalmente, essa pretensão atendia a variados propósitos. Ao fortalecer o Poder Legislativo na alocação dos recursos e na definição das despesas públicas alinhava-se ao projeto de redemocratização.

Por fim, controlar esse conjunto de despesas seria fundamental à legitimidade de qualquer projeto nacional de desenvolvimento. Assim, incorporaram-se diversos dispositivos constitucionais identificados com um papel mais expressivo do Estado a induzir desenvolvimento econômico e social. Somente no capítulo das finanças públicas, temos a

previsão do Plano Plurianual de Investimentos⁹, a Lei de Diretrizes Orçamentárias¹⁰, a Lei Orçamentária Anual¹¹ e planos nacionais, regionais e setoriais. E para marcar profundamente uma diferenciação com os períodos anteriores, ao regulamentar esses dispositivos, a Constituição associou à matéria orçamentária um conjunto muito amplo desses instrumentos de desenvolvimento, garantindo a participação do Parlamento na definição dessas políticas. Assim, estão disciplinadas a programação de investimentos das estatais; a definição das políticas de fomento; a discussão sobre a regionalização tanto dos investimentos públicos quanto de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, por exemplo.

Se essas mudanças no processo orçamentário e de financiamento do Estado atendiam aos interesses dos desenvolvimentistas, também aos liberais. Essa centralização orçamentária permitia maior eficácia às políticas de contenção de gastos públicos, pois evitava a multiplicidade de autoridades executoras. Como as mudanças também concentraram a execução das políticas monetárias, obteve-se um maior controle dos instrumentos de geração da demanda agregada.

Para a consecução desses objetivos concorreram as negociações com o FMI, que traziam para o país medidas em sintonia com a nova ordenação liberal que rondava o mundo. O aval político do Fundo sempre foi considerado fundamental para um país com grandes problemas de financiamento externo e nesse período o país celebrou vários acordos¹².

⁹ Para estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital, e das despesas dos programas de duração continuada.

¹⁰ Para determinar as metas e prioridades do setor público, inclusive as despesas de capital, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento.

¹¹ Para prever receitas e limitar despesas, apresentando em seu projeto o demonstrativo regionalizado, sobre receitas e despesas, de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

¹² Desde a crise da dívida externa em 1982, foram feitos sucessivos entendimentos com o Fundo e, em 1985, O Min. Delfim Netto assina o sétimo acordo sob sua gestão na Fazenda. Mas, foram múltiplos acordos nem sempre integralmente cumpridos por ambas as partes. E, com o agravamento das condições externas, inclusive a descontinuidade dos repasses do FMI, o país, pela mais absoluta falta de condições de honrar os pagamentos, foi levado a uma moratória técnica em 1987.

O grande acerto da dívida externa somente foi concluído em 1993, com a troca dos títulos¹³, mas muitas medidas na direção de ajuste fiscal das contas públicas, da liberalização comercial e da abertura das contas externas, facilitando a movimentação de capital, foram adotadas ao longo de todo esse período de renegociação. Essas medidas eram consideradas fundamentais para que o país pudesse participar do novo processo de globalização financeira que se iniciava.

Por outro lado, a implementação de uma agenda monetária restritiva exigia uma centralização muito maior do que controle sobre a emissão de moeda propriamente dita. Para a diminuição dos graus de liberdade de execução de políticas monetárias expansivas era necessário controlar a execução orçamentária e os múltiplos instrumentos de geração de moeda e de demanda agregada. Como esses efeitos resultam diretamente da ação econômica do Estado (e de suas empresas) e da existência de um grande setor financeiro estatal, eram necessários privatizações, limitações ao endividamento público e controle da execução orçamentária para se obter um efeito maior sobre os agregados monetários.

Já assimilando o consenso de políticas de austeridade fiscal e monetária, era importante construir uma centralização para condução dessas políticas e essa operação realizou-se sob o ambiente do processo constituinte. De certa forma ignorou-se que a Constituição continha elementos representativos do período anterior, onde o Estado desempenhava papel relevante não só na condução, mas também como partícipe do ambiente econômico, como provedor de uma variada gama de serviços públicos e ainda como garantidor de muitos direitos individuais, coletivos e sociais. Foi o fim da coexistência dos Orçamentos Fiscal e Monetário e da multiplicidade de autoridades monetárias, a determinar a emissão primária de moeda, que deu eficácia às políticas macroeconômicas de redução de necessidade de financiamento do setor público (GUARDIA, 1997).

O período constituinte, que resgatava a Federação e contrapunha-se à centralização da Ditadura Militar, não permitia que essa agenda fosse imediatamente imposta aos Estados e

¹³ Não se pode desconsiderar a importância para esse processo a mudança na política econômica pela qual o Ministro Marcelo Marques Moreira assumiu o comando da equipe econômica, no governo Collor. Marca a sua gestão a elevação dos juros pagos pelo Tesouro, que passaram a ser efetivamente positivos – descontada a

Municípios. Mesmo porque, desde que esses titulares deixaram de ser indicados e passaram a depender do voto direto do eleitor, outras preocupações se somaram aos diversos projetos políticos. Era preciso atender à prestação dos serviços públicos em saúde, educação, segurança, geração de emprego e renda etc. com uma das múltiplas prestações de contas de governadores e prefeitos que dependiam do voto popular, e não mais da indicação do governo federal, para o exercício de suas funções (LOPREATO, 2002). Não era mais possível uma adesão pura e simples aos projetos de interesses exclusivamente nacionais. Assim também a adesão a modelos de austeridade fiscal não poderia, sob a ótica desses mandatários, significar uma prioridade absoluta sobre todos os demais programas de governo.

Sob orientações do FMI (durante o longo processo de renegociação da dívida externa brasileira, até 1993, e posteriormente com os acordos de 1998/1999 e 2003), várias medidas foram adotadas visando à implementação de outros instrumentos de controle das contas públicas e o uso desses recursos como ferramenta de austeridade monetária.

Inicia-se um período em que o controle das despesas públicas (naturalmente exceto as relacionadas às despesas financeiras) passa a ser a tarefa fundamental dos agentes públicos, condicionando todas os demais programas de governo. Diversas vozes, inclusive na academia e nos organismos internacionais postularam que o desenvolvimento sustentado na intervenção estatal estava fadado ao fracasso. Que o gigantismo estatal, construído à custa de sucessivos déficits fiscais e financiamento externo, causava hipertrofia aos mecanismos de livre mercado. Era necessário privatizar e desregulamentar. Doravante, o principal papel do Estado seria o de assegurar estabilidade, especialmente aos preços. A definição estatal de segmentos prioritários, que deveriam ser incentivados e protegidos, passou a ser percebida como intervencionista e pernicioso, pois definidora de setores propensos a ganhar, contrariando as leis de mercado. O modelo de desenvolvimento, por substituição de importações, deveria ser trocado, pois somente a abertura comercial e, naturalmente, a livre circulação de capitais poderia assegurar prosperidade para as nações.

Nos anos 90, a construção do Consenso de Washington sintetiza essas idéias, canalizando grandes interesses em prol de uma onda de reformas do Estado e de privatizações que varre o mundo. A adesão a esse ideário alterou profundamente as relações federativas.

3.2 O federalismo fiscal na Constituição de 1988

Durante o processo constituinte, José Roberto Afonso constrói uma síntese da questão federativa, identificando o problema a ser enfrentado pela nova Carta:

“Excluindo uns poucos surtos de mais amplo diálogo intergovernamental, por exemplo da década de 40 até o início dos anos 60, o que se tem como regra é o desequilíbrio estrutural das relações intergovernamentais que se manifesta no plano econômico-financeiro, técnico-administrativo e político-institucional. O reforço e a consolidação nas últimas décadas do fortalecimento da União, enfatiza o papel do Executivo Federal, erigindo-o – consoante o modelo concentrador proposto – no instrumento por excelência do desenvolvimento. Aos Estados e Municípios resta cruzar os braços e esperar pelas benesses do governo federal. A descaracterização do sistema federal atinge o seu limite máximo” (AFONSO e LOBO, 1987)

Em resposta, a Constituição de 1988 marca um ponto de inflexão no federalismo brasileiro, segundo a Ministra Cármen Lúcia Rocha (1997), que coincide com o retorno à democracia e a necessidade de negar a centralização que vigorou no período militar. Essa descentralização era impositiva quer a realidade fosse analisada do ponto de vista social, quer político ou econômico. Em reação à centralização fiscal do regime autoritário, emerge um padrão de organização federativa, tido “como um dos mais descentralizados entre os países em desenvolvimento” (KUGELMAS e SOLA, 2002: 233).

Esse retorno à descentralização fiscal não foi igualmente bem recebido. Alguns autores, como SAMUELS (2003), compreendem que o fim do regime militar passaria por negar a centralização fiscal daquele momento, mas identificam que o desmonte dessas políticas e a conseqüente redução da parcela de recursos apropriada pela União contribuíram para piorar os déficits primários do setor público.

Realmente, os números da Tabela 3 demonstram como houve uma centralização de recursos na União especialmente após 1970, com ápice entre 1980 e 1984, e como a sua reversão antecede o texto constitucional (no período 1985-1989, a carga tributária municipal praticamente triplicou, a estadual subiu ligeiramente e a federal caiu aproximadamente 15%). A capacidade tributária estadual, a partir do texto constitucional e da regulamentação do ICMS, alcançou níveis até então inatingíveis de 7,5% do PIB (até 1994), e continuou crescendo especialmente após 2000. Estudos da Receita Federal do Brasil indicam que essa arrecadação própria estadual em 2005 já representava 8,7% do PIB¹⁴. Mas eles não explicam como a descentralização dos recursos pode ser responsável pelo aumento dos déficits fiscais: a União, que perdeu uma parcela de suas rendas, ainda produzia superávits primários, mesmo que inferiores aos do período anterior. Os Estados e Municípios receberam mais receitas, mas tiveram as suas despesas primárias ampliadas. Os Municípios, por exemplo, quase que dobraram as suas despesas. O que leva a crer que para a piora do cenário fiscal, o fator determinante foi a elevação dessas despesas de 25,4% para 32,1%, em percentuais do PIB, respectivamente para os quinquênios compreendidos entre 1985-1989 e 1990-1994. Uma parte desses gastos pode ser creditada às despesas com a criação e instalação de novos Estados e Municípios. Mas, provavelmente, a maior parcela desse aumento deve-se ao atendimento de demandas como universalização e municipalização da saúde pública, ampliação e melhorias na qualidade da educação, expansão e interiorização do Judiciário, enfim a atenção a demandas da chamada dívida social do Estado brasileiro, que a Constituição resgatou.

Portanto, as mudanças na Federação não se resumiram à integração do Município. As transformações ocorridas na competência e o aumento em quantidade e complexidade das tarefas do Estado levaram à construção de um novo modelo de descentralização política com “justaposição na coordenação e harmonia das ações das pessoas da Federação” (ROCHA, 1997: 238).

¹⁴ Valores relativos à série antiga do PIB, reformulada pelo IBGE em 2007

Tabela 3: Carga tributária, despesa primária e déficit primário por nível de governo. Brasil, 1960 a 1994, médias por quinquênio, em % do PIB

Período	Carga tributária				Despesa primária				Déficit primário			
	Fede- ral	Esta- dual	Muni- cipal	Total	Fede- ral	Esta- dual	Muni- cipal	Total	Fede- ral	Esta- dual	Muni- cipal	Total
1960-1964	10,2	5,6	0,7	16,5	12,0	7,3	1,3	20,6	-1,7	-1,8	-0,6	-4,1
1965-1969	14,7	7,2	0,8	22,7	12,9	8,1	2,3	23,3	1,8	-0,9	-1,5	-0,6
1970-1974	17,7	7,1	0,7	25,5	13,1	7,2	2,4	22,7	4,6	-0,1	-1,7	2,8
1975-1979	18,9	5,6	0,7	25,3	14,0	6,1	2,5	22,6	4,9	-0,6	-1,7	2,6
1980-1984	19,1	5,5	0,7	25,4	14,9	5,9	2,5	23,2	4,2	-0,3	-1,7	2,1
1985-1989	16,2	6,1	2,0	24,3	13,9	8,0	3,5	25,4	2,3	-1,9	-1,5	-1,1
1990-1994	17,4	7,5	1,6	26,5	15,9	9,9	6,4	32,1	1,5	-2,4	-4,7	-5,7

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX – org. do autor

Atendendo ao moderno quadro de federação cooperativa, esse quadro de repartição de competências na Constituição de 1988 inclui: competências exclusivas e privativas, competências concorrentes e competências comuns. As primeiras delimitam as esferas de autonomia de cada ente da Federação. A exclusividade importa no impedimento de participação de qualquer outro; são irrenunciáveis, quanto ao exercício e à responsabilidade, não podem ser delegadas nem cometidas, pois competências são poderes-deveres. Segundo Carmén Lúcia, temos os seguintes elementos a informar essa indelegabilidade: o princípio federativo, que determina autonomia, alocando competências aos membros da Federação; o princípio da supremacia constitucional, na definição dessas competências; o princípio da unidade harmoniosa da representação democrática; e a caracterização dos princípios federativos enquanto cláusula pétrea, entre eles naturalmente a autonomia, representada pelas competências e pela capacidade política e econômica de exercê-las. Já as privativas envolvem competência normativa e podem ser delegadas somente porque há expressa permissão constitucional nesse sentido. As competências concorrentes contidas na Constituição de 1988 são de natureza legislativa, e de certa forma permitem compensar uma tendência do federalismo moderno de centralização, com diminuição das competências das unidades

subnacionais¹⁵. Ao contrário, as competências comuns têm como objeto as múltiplas funções administrativas que precisam ser desempenhadas em conjunto, de forma harmoniosa, sob coordenação da União.

Um capítulo à parte dessa repartição de competências refere-se à matéria tributária. Um “subsistema constitucional, tal a sua significação para a garantia do aperfeiçoamento do sistema federativo” (ROCHA, 1997: 253). Além da enumeração da capacidade de instituir impostos (entendido como a principal fonte de financiamento das unidades federadas), há manifestos dispositivos determinando a repartição do bolo tributário de modo a equalizar a capacidade econômica dos diversos tributos e as responsabilidades designadas a cada esfera. Essa é uma questão fundamental para o modelo federativo, pois é um dos “pontos de sustentação verdadeira ou de pretensão ilusória da verdade do princípio federativo, pois não existe autonomia política sem independência financeira (...) [representada pela] garantia constitucional de recursos próprios e suficientes para a atuação política” dessas entidades (ROCHA, 1997: 254).

Quanto a essa repartição de recursos, a Constituição avança discriminando rendas tributárias pela fonte e pelo produto. Pela fonte, ao atribuir competências e criar regras para que a instituição de tributos se dê nos três níveis de governo, por meio do exercício do poder de cada ente federativo¹⁶. Pelo produto, estabelecendo relações financeiras – pois neste caso não se tratam de relações tributárias – para que seja compartilhado o produto da arrecadação em caráter mandatório, com critérios fixados (mesmo que em dispositivos infraconstitucionais). Além dessas transferências ditas obrigatórias, há ainda as voluntárias, pautadas na solidariedade federativa, pelas quais a União aloca recursos aos Estados e ambos aos Municípios contribuindo para que realizem despesas de sua competência¹⁷. Essas

¹⁵ Essa centralização no Brasil compreende, no âmbito da competência material, uma parcela exclusiva (art. 21) e uma comum (art. 23) e, na competência legislativa, uma parcela privativa (art. 22) e ainda a de editar normas gerais no âmbito da legislação concorrente (art. 24).

¹⁶ Pelo princípio da reserva legal, cabe à lei, e não ao texto constitucional, a competência para instituir tributos descrevendo hipóteses de incidência, os sujeitos ativos e passivos da relação tributária, sua base de cálculo e suas alíquotas.

¹⁷ A Lei de Responsabilidade Fiscal, LC n.º 101/2000, em seu art. 25, faz muitas restrições às transferências voluntárias da União para os Estados e Municípios.

transferências podem por sua vez ser vinculadas ou não, total ou parcialmente, a determinada obrigação de uso em fim específico.

Esse conjunto normativo estava plenamente de acordo com os debates e posicionamentos políticos representativos de uma inconformidade com a concentração tributária, econômica e política que o Governo Central assumiu no Regime Militar. Considerada a matriz dos problemas federativos, recebia uma condenação praticamente irrestrita.

LOPREATO (2002) considera que o texto constitucional, primeiro, convalidou os avanços obtidos pelo extenso conjunto de medidas descentralizadoras implementadas a partir de 1979. Mudanças constitucionais (Emendas Constitucionais - EC n.º 17, de 1980; n.º 23, de 1983; e n.º 27, de 1985), Resoluções do Senado Federal, Leis, Decretos-Leis etc., diminuíram a intervenção da União nos recursos transferidos e aumentaram as receitas estaduais, elevando a alíquota do ICM (até mesmo em relação aos produtos exportados), aumentando as transferências por repartição de recursos e os repasses aos Estados do norte, nordeste e centro-oeste. E, indo além, avançou na delimitação dos tributos, com um resultado que ampliou o potencial de arrecadação dos Estados e Municípios, dotando-os de uma maior fatia de recursos próprios. A União perdeu capacidade tributária, agravada pela não efetividade do imposto sobre grandes fortunas, e foram-lhe impostas restrições no poder de intervenção sobre os tributos estaduais e municipais, especialmente quanto à determinação das alíquotas do ICMS¹⁸.

A Tabela 4 apresenta a participação relativa da capacidade tributária de cada esfera. Vê-se como a capacidade do Governo Central cresceu continuamente a partir de 1964, subindo a cada quinquênio até 1979, permanecendo nesse patamar até 1984 e caindo de modo significativo no período constituinte. A capacidade arrecadatória municipal cresceu entre 1985 e 1989 e diminuiu com a criação do ICMS, que incorporou parte da tributação de serviços, antes de competência municipal. Mesmo assim, os municípios dobraram a sua capacidade econômica de tributar frente ao que puderam exercer durante a Ditadura. Isto em falar nos

¹⁸ As competências estabelecidas para o Senado Federal no balizamento de alíquotas do ICMS, no art. 155 da

efeitos da repartição dos recursos, que também descentralizava parcelas crescentes dos tributos arrecadados nas esferas superiores. Os Estados, que perderam um terço da sua participação durante o período militar, conseguiram recuperar a metade do que havia sido perdido.

Tabela 4: Carga tributária por nível de governo e participação percentual frente as demais esferas. Brasil, 1960 a 1994, médias por quinquênio, em % do PIB e participação relativa

Período	% PIB				% sobre o total		
	Carga tributária				Participação relativa		
	Federal	Estadual	Municipal	Total	Federal	Estadual	Municipal
1960-1964	10,2	5,6	0,7	16,5	62%	34%	5%
1965-1969	14,7	7,2	0,8	22,7	65%	32%	4%
1970-1974	17,7	7,1	0,7	25,5	70%	28%	3%
1975-1979	18,9	5,6	0,7	25,3	75%	22%	3%
1980-1984	19,1	5,5	0,7	25,4	75%	22%	3%
1985-1989	16,2	6,1	2,0	24,3	67%	25%	8%
1990-1994	17,4	7,5	1,6	26,5	66%	28%	6%

Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX – org. do autor

Mas, como veremos nas próximas seções a União, com o tempo e a consolidação da hegemonia liberal, alcançou um novo patamar na centralização econômica e tributária, revertendo parte significativa dessas mudanças.

3.3 Federalismo e o ajuste fiscal da década de 90

3.3.1 O período Collor

A posse de Fernando Collor em 1990 marca uma nova fase de políticas de ajuste fiscal, de aperto monetário e de uma agenda onde “as reformas comerciais liberalizantes recomendadas pelo Banco Mundial e avalizadas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) seriam, de resto, fielmente encampadas (...) até mesmo no que se refere à postura a se assumir na Rodada Uruguai, de alinhamento às posições norte-americanas na questão agrícola e nos novos temas normativos de serviços e propriedade intelectual”, como

Constituição Federal, são mais restritivas do que as anteriormente existentes para o ICM.

afirmou o embaixador Paulo Nogueira Batista (1994). Eram medidas para limpar os contenciosos com os EUA, pois Collor pretendia um fôlego a mais para a renegociação da dívida externa em condições mais vantajosas do que as oferecidas pelo Plano Brady¹⁹. Embora com as suas particularidades, a agenda seguia os principais pontos do Consenso de Washington: privatizar empresas públicas, manter a inflação baixa, reduzir o tamanho da burocracia estatal, equilibrar o orçamento (e até mesmo obter superávits), liberar o comércio, desregulamentar o investimento estrangeiro e os mercados de capitais, tornar a moeda conversível e privatizar a previdência (FRIEDMAN, 1999)²⁰.

Foi um período conturbado, e encurtado pelo impeachment, onde a pressão pela regulamentação dos espaços democráticos e de cidadania criados pela Constituição de 1988 conviveu com medidas econômicas restritivas, queda nos níveis de produção, de arrecadação e de qualidade de vida. Em 1991, o governo enviou ao Congresso a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 51²¹, propondo medidas com o objetivo de “facilitar um ajuste fiscal, voltado para a correção do desequilíbrio financeiro do setor público, abrindo espaços para cortes de despesas, aumento de receitas e para o reescalonamento das dívidas dos governos estaduais”²².

Quanto às questões federativas, a PEC propunha acabar com a competência de Estados e Municípios emitirem títulos da dívida pública; restringia o volume de recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM); e refinanciava a dívida de estados,

¹⁹ Ao final de 1988, surge o chamado Plano Brady, para renegociação das dívidas dos países em desenvolvimento, pois somente os serviços na América Latina em 1989 já significavam 278% da receita de bens e serviços exportados (em 1985 esse percentual era de 185%). Também como o Plano Baker, trazia o nome do secretário do Tesouro dos EUA que o lançou. Consistia numa substituição dos títulos com alongamento e redução em até 35% mediante adesão dos bancos credores, ao invés do simples reescalonamento (nas mesmas condições da contratação original) proposto pelo plano anterior (BATISTA, 1994).

²⁰ Em o *Lexus e a oliveira*, Friedman associa esses pontos a uma “camisa-de-força dourada”, único instrumento pelo qual os países produtores da oliveira (referindo-se aos países do Oriente, como símbolo desse atraso) podem candidatar-se à fabricação do Lexus – carro da Toyota.

²¹ A PEC 51/91 é identificada no sistema de acompanhamento de proposições da Câmara dos Deputados como relativa a “um ajuste fiscal voltado para a correção do desequilíbrio financeiro do setor público, com cortes de despesas, aumento de receitas e reescalonamento das dívidas estaduais; reduzindo a discriminação ao capital estrangeiro e ampliando o campo de atuação do capital privado nacional, com redução do monopólio estatal, privatização e concessão de serviços públicos.

²² Exposição de Motivos assinada pelos Ministros da Justiça, da Economia, Fazenda e Planejamento, da Infraestrutura e da Administração que acompanhou a proposição.

não sem antes admitir que os impostos também pudessem ser vinculados a pagamento de débitos para com a União e associar recursos dessas unidades, inclusive de contribuições sociais, ao pagamento de encargos de suas dívidas. E, naturalmente ampliava a competência da União para instituir impostos. Essa PEC, dividida para sua tramitação²³, não prosperou, mas diversos desses dispositivos, como veremos a seguir, acabaram no texto constitucional por meio de proposições futuras.

3.3.2 *A concentração tributária ao longo do período do Plano Real*

Com a renúncia de Collor (1992), posteriormente à abertura do seu processo de impeachment, assumiu o vice-presidente, Itamar Franco. Buscou um governo de coalizão nacional para solução da grave crise econômica e de uma hiperinflação. A crise econômica resultava num grande déficit das contas públicas, um problema adicional. Era preciso negar o período anterior, criticar as privatizações, mas manter, em um ritmo menos acelerado, a desestatização, criticar o confisco dos ativos financeiros, mas implementar um plano de controle da inflação, por meio de uma política monetária igualmente restritiva.

Com menos de doze meses de governo, lança o Plano Real, que buscou, desde o seu nascedouro, caracterizar-se como um referencial no combate à inflação e na prudência fiscal. Vale ressaltar que já vigorava a idéia de que o combate à inflação demandava a prática reiterada de políticas monetárias restritivas, o que pode ver visto pelos níveis praticados de juros reais – em 1995, chegou-se a 33,4% (DIAS, 2004) – e um enfrentamento à fragilidade fiscal do Estado (FILGUEIRAS, 2003). Mas, durante os primeiros anos, em que pese ter obtido sucesso no controle inflacionário e na redução do aparelho estatal, com as privatizações, não foi igualmente feliz no ajuste das contas públicas, sendo o abuso dos altos juros um dos principais fatores a contribuir para esse resultado (SAMUELS, 2007; GIAMBIAGE, 2007). Esse ajuste tornou-se uma prioridade absoluta após 1998.

²³ Essa proposta foi dividida para sua tramitação pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados em 05 (cinco) novas propostas: PEC 55/91, ajuste fiscal; PEC 56/91, desregulamentação da economia e ordem econômica; PEC 57/91, poder evocatório do STF; PEC 58/91, coleta e transfusão de sangue e doação; PEC 59/91, servidores públicos e universidades.

Várias medidas foram adotadas para criar um ambiente propício à sua elaboração e implementação. E, na maioria das vezes buscavam centralizar recursos na União, como forma de combater a fragilidade fiscal do setor público.

Ainda em 1993, com a Emenda Constitucional n.º 3, várias medidas afetaram as relações federativas: o fim de tributos estaduais (do adicional de Imposto de Renda) e municipais (imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos), com regras de transição diminuindo as alíquotas existentes; perda da competência de Estados e Municípios para emissão de títulos (também contida na PEC n.º 51), que até 1999, ficou limitada ao refinanciamento e ao pagamento de precatórios; e, ainda, criado o Imposto sobre a Movimentação Financeira (IMF), com regras claras de não repartição do fruto de sua arrecadação.

Pela Emenda Constitucional de Revisão (ECR) n.º 1, de 1994²⁴, uma das medidas preparatórias para o Plano Real, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE)²⁵. Integraram esse Fundo, não mais compondo as repartições constitucionais ou obedecendo às vinculações constitucionais: os recursos do Imposto de Renda (IR) descontados de servidores públicos federais (repetindo previsão da PEC n.º 51/1991); o resultado do pacote fiscal que resultou num aumento da arrecadação de impostos²⁶ (IR, ITR e IOF) e de contribuições sociais (CSLL e PIS/PASEP); e 20% da arrecadação total dos impostos e contribuições (ressalvadas as deduções anteriores).

Com essa ECR, inicia-se mais um processo de concentração de recursos da União. As transferências constitucionais perderam 20% dos recursos e ainda as parcelas relativas do IR descontados dos servidores públicos federais. A União passou a se apossar do resultado proporcionado pelo aumento da arrecadação de impostos, que deveriam ser compartilhados. Ganhou liberdade de uso de recursos das contribuições sociais, tanto da parcela relativa ao

²⁴ Alguns dispositivos dessa ECR guardam identidade com as intenções da PEC 51, de 1991.

²⁵ A promulgação da ECR n.º 1 ocorreu um mês antes do lançamento da URV, uma Unidade de Referência de Valor criada para romper com a inflação inercial, depois substituída pelo Real.

²⁶ Trata-se do aumento relativo ao pacote fiscal (MP 419, Leis n.º 8.847, 8.849 e 8.848, ou outros determinados no próprio texto da Emenda).

aumento dessa arrecadação, quanto de 20% do conjunto, que à época incluía até as contribuições previdenciárias²⁷.

Além da diminuição das transferências constitucionais, a redução dos recursos vinculados à saúde e educação restringiu transferências voluntárias nessas áreas, agravando a situação fiscal de Estados e Municípios.

Com a redução em 20% da base de cálculo do FPE e do FPM (ao que se somam os efeitos da redução do IR e do aumento da arrecadação dos impostos), a ECR fez retroceder toda a elevação dos percentuais determinados no art. 159 da Constituição Federal. Essa subtração ocorreu exatamente ao final da transição prevista pelo Art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que escalonou, de 1988 a 1993, a entrada em vigor dos percentuais previstos na Constituição.

Ao fim da vigência determinada para o FSE, a sua renovação em 1996, pela EC n.º 10, já sob a forma de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), deixou de subtrair dos fundos constitucionais de repartição 20% da arrecadação dos impostos, mas manteve as demais desvinculações. Posteriormente, a EC n.º 17, de 1997, renovou por mais dois anos a FEF, mas ampliou temporariamente os repasses do FPM. Em 2000, foi criada a Desvinculação de Receitas da União (DRU), pela EC n.º 27, renovada pelas Emendas Constitucionais n.º 42, de 2003, e 56, de 2007. Os efeitos da DRU estavam restritos às vinculações da educação e das contribuições sociais.

Embora os efeitos das desvinculações sobre as transferências tenham se restringido ao biênio 1993-1994, foi o tempo necessário para que o aumento das alíquotas das contribuições sociais (recursos que não compõem a repartição de receita com Estados e Municípios) centralizasse recursos tributários na União. Desde então, várias mudanças constitucionais e legais operaram nesse mesmo sentido. Apenas para citar alguns exemplos, e tomando-se por base os estudos tributários da Receita Federal do Brasil²⁸, pode-se identificar:

²⁷ As contribuições previdenciárias deixaram de ser objeto de desvinculação a partir de 1999, pelo deferimento de uma Questão de Ordem elaborada pelo dep. Sérgio Miranda (PCdoB/MG) durante a votação do PLOA 2000.

²⁸ Esses estudos estão disponíveis em www.receita.fazenda.gov.br, em “estudos tributários”, acessado em

- em 1994, as receitas de CSLL e da Cofins aumentaram frente ao realizado em 1993, de 2,11% para 3,40%, em percentuais do PIB, nesse período, as receitas do IR e do IPI caíram de 6,42% para 6,25%;
- em 1996, a criação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) com alíquota de até 0,25% - alíquota instituída por Lei foi de 0,20% e o início da cobrança deu-se em 1997 – EC n.º 12; com aumento de 0,8% do PIB em arrecadação própria para a União;
- em 1998, elevação das alíquotas da Cofins de 2% para 3%; a receita dessa contribuição aumentou, em relação ao PIB de 1,9% para 3,2%;
- em 1999, elevação das várias alíquotas da CSLL;
- em 1999, a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38%, por um período de doze meses, devendo posteriormente ser cobrada com 0,30%, EC n.º 21; essa arrecadação cresceu de 0,8% para 1,3%, em relação ao PIB;
- em 2000, quando a alíquota da CPMF deveria baixar, com a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ela foi fixada em 0,38% (EC n.º 31), percentual mantido em todas as renovações posteriores (EC n.º 37, de 2002 e EC n.º 42, de 2003);
- em 2002, as receitas da contribuição econômica sobre combustíveis, CIDE-Combustíveis, ampliam em 0,5% do PIB as receitas próprias da União;
- em 2003, com efeitos financeiros a partir de 2004, a transformação da Cofins numa contribuição não-cumulativa, com a aplicação de uma alíquota de 6,7%, elevou a receita dessa contribuição, em relação ao PIB, de 3,4% para 4,0%.

Naturalmente que múltiplas pressões determinaram que o aumento da carga tributária também se desse em tributos repartidos. Foi o que ocorreu em 1994, 1997 e 1999. Em outros momentos, as regras de repartição foram alteradas em prol da descentralização, como em 1997 e 2007, respectivamente com as EC n.ºs 17 e 55. Ambas aumentando as contribuições para os municípios, a primeira com efeitos temporários (1997 a 1999), a segunda, permanente. A

partir de 2004, as receitas da CIDE-Combustíveis passaram a ser compartilhadas com Estados e Municípios, para despesas em infra-estrutura de transporte.

A Tabela 5 apresenta alguns resultados desse conjunto de medidas. Ela compara a evolução das receitas próprias da União com o valor das transferências constitucionais a estados, municípios e fundos regionais, ambos em relação ao PIB. É possível perceber como o crescimento das primeiras destaca-se em relação à estabilidade da segunda. Descontando-se o ano de 1990, quando a presença desproporcional de receitas atípicas distorce a série histórica²⁹, vê-se que até 2005³⁰, enquanto a arrecadação própria cresceu de 16,7% para 23,6%, avançando sobre 6,9 pontos percentuais do PIB, as transferências variaram de 2,8% para 4,1%, um incremento de apenas 1,3 ponto.

Um importante instrumento para esse comportamento discrepante entre a arrecadação própria da União e os valores de transferências foi, sem dúvida, a prioridade concedida para a elevação da receitas em contribuições sociais e econômicas. A Tabela 5 permite a comparação da evolução dos seguintes conjuntos de tributos: por um lado as principais contribuições sociais (Cofins, CSLL e CPMF - não foram consideradas as contribuições previdenciárias) e, por outro, os principais impostos objeto de repartição (IR e IPI). Em 1991, esses impostos correspondiam a quase o dobro dos valores destas contribuições sociais. Em 2005, estavam praticamente equiparados, demonstrando uma evolução desproporcional. Se agregarmos as contribuições econômicas, a receitas desses impostos em 2005, foi inferior ao valor arrecadado pelas contribuições. Em 1991, ao contrário, o somatório de IR e IPI superava o de todas essas contribuições em 85%.

²⁹ Segundo os estudos da RFB, em 1990, há receitas atípicas em IOF e IR sobre ganhos de capital.

³⁰ Os estudos tributários da RFB que agregam os dados de 2006 apresentam dois problemas: primeiro, não trazem as informações sobre transferências por repartição de tributos; segundo, há uma mudança metodológica pela qual são subtraídas as restituições relativas à retenção na fonte a maior. A exclusão se justifica, mas agrega problemas adicionais: ausência de dados referentes aos exercícios anteriores (somente há dados para 2002-2006), e omissão, dentro desse novo critério de receita líquida, dos números de repartição de recursos.

Tabela 5: Evolução da receita própria da União, das transferências constitucionais e dos principais grupos de receitas. Brasil, 1990 a 2005, em percentuais do PIB

% PIB

Ano	Arrecadação própria da União	Transferências Constitucionais	Evolução da arrecadação frente 1991	Evolução das transferências frente 1991	Receita de CPMF+ Cofins+ CSLL (a)	Receita de IR + IPI (b)	Relação [(b)/(a)]	Relação [(b)/((a')) inclui CIDE-combustíveis
1990	20,5%	3,1%			3,71	7,38	1,99	1,94
1991	16,7%	2,8%	0,00	0,00	3,05	5,88	1,92	1,85
1992	17,5%	2,7%	0,78	-0,06	3,35	6,34	1,89	1,81
1993	18,5%	2,9%	1,75	0,12	3,43	6,42	1,87	1,81
1994	20,5%	2,8%	3,75	0,09	4,57	6,25	1,37	1,33
1995	18,3%	3,0%	1,61	0,21	4,15	6,90	1,66	1,61
1996	17,9%	2,8%	1,14	0,09	4,00	6,61	1,65	1,61
1997	18,2%	2,8%	1,50	0,05	4,63	6,35	1,37	1,34
1998	19,1%	2,6%	2,33	-0,13	4,41	6,98	1,58	1,55
1999	20,3%	2,8%	3,56	0,08	5,85	7,44	1,27	1,24
2000	21,0%	3,3%	4,31	0,59	6,65	7,19	1,08	1,03
2001	21,6%	4,0%	4,89	1,20	5,50	6,82	1,24	0,82
2002	22,7%	4,2%	5,98	1,41	5,70	6,85	1,20	0,92
2003	22,2%	3,8%	5,48	1,09	5,71	6,46	1,13	0,97
2004	22,7%	3,8%	6,03	1,00	6,32	6,35	1,00	1,07
2005	23,6%	4,1%	6,90	1,34	6,51	6,97	1,07	0,99

Fonte: Receita Federal do Brasil – estudos tributários (diversos). Nota: Os dados de 1990 a 1999 estão consolidados em um estudo relativo a esse período, os demais dispersos em várias publicações – www.receita.fazenda.gov.br. Org. autor

Merecem destaque na Tabela 5 os vários períodos em que há aumento da arrecadação de recursos próprios da União, crescimento das receitas relativas às contribuições sociais analisadas (CPMF, Cofins e CSLL) e uma diminuição das receitas do IR e IPI. Esses são típicos momentos em que o aumento da receita da União é simultâneo a uma tendência de diminuição das transferências constitucionais.

Tabela 6: Evolução da receita dos principais grupos de receitas da União. 1990 a 2005, períodos selecionados, em percentuais do PIB

Período	Em pontos percentuais do PIB	
	Aumento da arrecadação de contribuições sociais, exceto previdência	Varição na arrecadação do IR e IPI
1993-1994	1,14	-0,17
1995-1997	0,48	-0,55
1998-2000	0,79	-0,25
2002-2004	0,62	-0,50

Fonte: Receita Federal do Brasil – estudos tributários (diversos). Org. do autor.

A opção por promover o ajuste fiscal das contas públicas mediante aumento das contribuições sociais tem várias motivações. Entre elas se destacam: não repartição dos recursos; possibilidade de efetivar o aumento no mesmo exercício³¹; elevação de tributos como Cofins e Pis-Pasep coincide com a política de amplificação da tributação indireta da União; mais legitimidade em ampliar tributos que estão teoricamente vinculados a gastos sociais. Esse aumento nessas contribuições tem o efeito colateral de diminuir a base de cálculo do Imposto de Renda pago pelas empresas.

Sejam frutos de aumento da carga tributária e de concentração desses recursos na União, das alterações nos mecanismos de repartição de receita, da prioridade para a criação de contribuições sociais e econômicas, ou da majoração de suas alíquotas ou aumento da base de incidência dessas contribuições, o efeito prático dessas políticas pode ser vista na Tabela 7. Estão comparadas, de 1990 a 2005, a receita própria e a receita disponível de cada um dos três níveis de governo, em proporção ao PIB.

Apenas para efeito didático, essa tabela pode ser dividida em vários períodos referenciais. Para análise do efeito das políticas de ajuste fiscal sobre o ambiente federativo, é preciso reconhecer que a implantação do Plano Real é um marco importante, mas menos impactante do que os efeitos decorrentes de fatores como a renegociação da dívida dos

³¹ A anterioridade das contribuições sociais é restrita à noventena, enquanto que a dos impostos é de um exercício financeiro.

Estados e Municípios. O ajuste determinado pelo acordo com o FMI, no início de 1999, também aprofundou a concentração tributária.

Tabela 7: Evolução da receita própria da União, das transferências constitucionais e dos principais grupos de receitas. Brasil, 1990 a 2005, em percentuais do PIB

Ano	% PIB						
	Arrecadação própria				Recursos disponíveis após transferências		
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios
1990	20,5	9,0	0,9	30,5	17,4	8,5	4,5
1991	16,7	7,3	1,2	25,2	14,0	7,1	4,1
1992	17,5	7,4	1,0	25,8	14,8	7,1	4,0
1993	18,5	6,5	0,8	25,7	15,6	6,5	3,6
1994	20,5	8,0	1,0	29,5	17,6	7,7	4,1
1995	18,3	7,6	1,3	27,3	15,4	7,5	4,4
1996	17,9	7,6	1,3	26,7	15,0	7,4	4,3
1997	18,2	7,3	1,4	26,9	15,4	7,2	4,4
1998	19,1	7,3	1,4	27,8	16,4	6,9	4,4
1999	20,3	7,4	1,4	29,0	17,4	7,2	4,4
2000	21,0	8,0	1,4	30,4	17,7	7,4	5,3
2001	21,6	8,3	1,4	31,3	17,6	8,5	5,2
2002	22,7	8,4	1,4	32,4	18,5	8,6	5,3
2003	22,2	8,4	1,4	32,0	18,4	8,4	5,2
2004	22,7	8,5	1,4	32,6	19,0	8,4	5,3
2005	23,6	8,7	1,4	33,7	19,5	8,7	5,5

Fonte: Receita Federal do Brasil – estudos tributários (diversos). Org. do autor.

Do ponto de vista tributário, a concentração efetivada após 1998 pode ser vista na Tabela 8. Nela se percebe como a receita própria e a receita disponível de cada um dos três níveis de governo, em proporção do PIB, variaram anualmente em relação a 1998, tomado como ano base.

A Tabela permite ver que a carga tributária total cresceu 6 pontos percentuais do PIB. Mas a apropriação desse resultado se deu quase majoritariamente pela União, que ficou com mais da metade desse aumento. Considerando-se que esse foi um período de grande ajuste fiscal das contas públicas, resta pesquisar como foram distribuídos esses esforços pelas três

esferas de governo e que relação se estabelece entre o ajuste e ao aumento dos recursos disponíveis.

Tabela 8: Evolução da receita própria da União, das transferências constitucionais e dos principais grupos de receitas, de 1999 a 2005, em comparação a 1998, em pontos percentuais do PIB

Em pontos percentuais do PIB acima dos níveis de 1998

Ano	Arrecadação própria				Recursos disponíveis após transferências		
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios
1999	1,2	0,1	-0,1	1,3	1,0	0,2	0,0
2000	2,0	0,7	-0,1	2,6	1,3	0,5	0,9
2001	2,6	1,0	0,0	3,6	1,2	1,5	0,8
2002	3,6	1,1	-0,1	4,7	2,1	1,7	0,9
2003	3,1	1,1	0,0	4,2	1,9	1,5	0,8
2004	3,7	1,3	0,0	4,9	2,6	1,5	0,9
2005	4,6	1,4	0,0	6,0	3,1	1,7	1,1

Fonte: Receita Federal do Brasil – estudos tributários (diversos). Org. do autor.

3.3.3 Assimetrias na determinação de despesas

Ao mesmo tempo em que diversos dispositivos desobrigavam a União da vinculação de suas receitas a despesas sociais, procedimentos inversos foram adotados para os governos estaduais e municipais em relação à imputação de gastos obrigatórios e à realização de despesas, especialmente, com saúde e educação. Naturalmente essas duas áreas demandam forte incremento de recursos, sendo plenamente adequada ao interesse público a vinculação de recursos para os programas de governo nessas funções. No entanto, o que se observa nesse período é a diminuição dos recursos que a União alocou nessas funções ao longo do tempo.

ABRÃO (2005) compara os gastos em educação nos três níveis de governo, para o período de 1995 a 2002, analisando os gastos com educação básica, que representam mais de 80% das despesas totais para a educação. Ao longo desse período, os gastos totais cresceram de 3,11% para 3,40% do PIB. Não foi um movimento linear, porque eles caíram entre 1995 e 1997, período em que a economia apresentou resultados bastante favoráveis. Aparentemente, o crescimento se dá após a efetivação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental,

criado pela EC n.º 14/1996, regulamentado em 1997. Quando analisados os encargos por esferas, constata-se que esse aumento de recursos na educação básica foi totalmente financiado pelos Municípios; Estados diminuíram o comprometimento desses gastos em relação ao PIB em 17% e a União em mais de um terço.

Dois exemplos ilustram essa diminuição dos gastos federais. O primeiro refere-se às desvinculações aprovadas desde 1994, com a criação do FSE, sucedido pelo FEF e pela DRU. Quando em 1995, com a renovação do FSE, a desvinculação deixou de afetar as transferências constitucionais, mas a União passou a adotar uma metodologia de cálculo que desvinculava da educação não apenas 20% dos recursos, mas efetivamente muito mais. Em 2007, por exemplo, os recursos vinculados em Manutenção e Desenvolvimento da Educação corresponderam a tão somente 11,88% da receita líquida de impostos, ao invés dos 18% determinados constitucionalmente³². O segundo exemplo é a composição das fontes de financiamento do Fundeb (EC n.º 14/1996). Mensalmente a Secretaria do Tesouro divulga um balanço desse Fundo e ao último ano de sua vigência – foi substituído pelo Fundo Desenvolvimento da Educação Básica, Fundeb, EC n.º 53, de 2006 – a complementação da União estava restrita a menos de 0,5% do total de recursos envolvidos. No período inicial do Fundo essa complementação da União situava-se entre 3% e 4%. Para romper com essa tendência de diminuição, o Congresso Nacional, quando da aprovação do Fundeb, em 2006, fixou no texto constitucional valores mínimos para essa complementação, que deverá chegar a 10% do total do Fundo a partir do quarto ano de sua vigência.

Na saúde, a situação não foi diferente. A aprovação da CPMF não significou um aumento dos dispêndios em saúde proporcional ao ingresso de recursos proporcionado pelo novo tributo. Em resposta, o Congresso aprovou a EC n.º 29, de 2000. Por essa Emenda foram fixados gastos mínimos para a saúde pública para União, Estados e Municípios. Desde então, o aumento dos recursos públicos aplicados em saúde (em relação ao PIB) estão diretamente relacionados a um aporte maior efetuado pelas unidades subnacionais.

³² Esses números podem ser vistos no Estudo Técnico n.º 07/2007 do Núcleo de educação, cultura, ciência e tecnologia e desporto, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, da Câmara dos Deputados, em <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007> (acessado em junho de 2008).

Dados do SIOPS, Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde³³, indicam que em 2000, Estados e Municípios foram responsáveis por gastos que somaram 1,16% do PIB; em 2006, esse valor representava 1,83%. No mesmo intervalo, as despesas da União diminuíram até 2003 (de 1,73% para 1,60%) e se recuperaram, a partir de 2004, alcançando, em 2006, 1,72%. Durante os debates para a regulamentação da EC n.º 29 (votação do Projeto de Lei Complementar – PLP n.º 1, de 2003), na Câmara dos Deputados, buscou-se ampliar as despesas que a União despense com a saúde, mas esse aumento somente conseguiu ser aprovado vinculado à renovação da CPMF e ainda assim de forma temporária, voltando-se aos valores historicamente praticados a partir de 2012. O projeto, ao regulamentar o uso desses recursos para Estados e Municípios ampliou os gastos em ações e serviços públicos de saúde permanentemente, pois muitas alocações até então praticadas de recursos não poderão ser mais consideradas para o cumprimento da obrigação constitucional. Mais uma vez a União, imporá vinculações a Estados e Municípios, sem aceitar que lhe sejam igualmente estabelecidas novas obrigações³⁴.

Com a não prorrogação da CPMF, ao final de 2007, a Câmara dos Deputados voltou a discutir a aplicação de recursos mínimos para a saúde, durante a apreciação do PLP n.º 306, de 2008. O projeto amplia os gastos da União com a saúde, mas o Parecer da Comissão de Finanças e Tributação concluiu pela criação da Contribuição Social da Saúde para financiar essa expansão³⁵. Novamente, para a União e diferentemente para Estados e Municípios, novos gastos somente com mais tributos.

Num acompanhamento de todo esse período do Plano Real, a diminuição das despesas da União com saúde e educação também foi identificada pelo IPEA. Em recente estudo, *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005* (Castro et al., 2008), os autores mostram como em 1995, a União gastou 0,95% do PIB com educação e 1,79%, com saúde. Dez anos depois, esses valores representavam, respectivamente, 0,77% e 1,59%.

³³ http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Dados_RIPSA-2008.pdf

³⁴ O Projeto de Lei Complementar (PLP) n.º 1, de 2003, foi aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado ao Senado Federal.

A imposição às unidades subnacionais de mais despesas, enquanto a União se vê desobrigada delas, tem direção oposta à centralização de recursos tributários ocorrida nesse período. Saúde e educação não devem ser casos isolados. O aprofundar desses estudos deve elencar outras áreas de atuação governamental cujo comportamento tenha sido semelhante.

3.4 A desproporcionalidade na repartição do esforço fiscal

Ao mesmo tempo em que concentrou recursos e descentalizou encargos e responsabilidades financeiras para a garantia de direitos e obrigações comuns, a União impôs duras regras fiscais a essas unidades³⁶.

Dados do Banco Central relativos às necessidades de financiamento do setor público indicam que ao longo dos anos 90, Estados e Municípios estiveram longe de apresentar um comportamento fiscalmente irresponsável.

Previamente à implantação do Plano Real, entre 1991 e 1993, essas unidades subnacionais apresentaram superávit primário – mesmo em 1992, ano de crise econômica, quando as receitas apresentam comportamento negativo. No entanto, nesse período, a dívida líquida de Estados e Municípios cresceu frente ao PIB. Na verdade, o comportamento da dívida esteve diretamente vinculado aos encargos financeiros praticados no período. Em 1991, Estados e Municípios pagaram 11,17% do PIB em juros nominais, valores que cresceram para 16,97% e 27,74%, respectivamente para 1992 e 1993.

A partir de 1994, embora os juros nominais tenham diminuído com a queda da inflação, a dívida de Estados e Municípios elevada pela incorporação de altíssimos juros nominais, era impactada por um aumento substantivo dos juros reais, determinando um novo crescimento dessas dívidas. Os juros reais que derrubaram a inflação são os mesmos que criaram níveis insustentáveis para o endividamento de Estados e Municípios.

³⁵ Ao final de 2008, ainda estava pendente a votação de destaque relativo à criação desta nova Contribuição.

³⁶ Um acompanhamento da evolução do endividamento de Estados e Municípios, inclusive quanto aos fatores determinantes será feito na próxima sessão.

Em 1998, o setor público como um todo passou a priorizar um forte ajuste fiscal, promovido com aumento da carga tributária, corte de despesas e metas ousadas de superávit primário. Estados e Municípios foram compulsoriamente chamados a esse esforço, tendo como instrumento de coação o processo de renegociação de suas dívidas. Mesmo assim, o endividamento público dessas unidades tomado frente ao PIB continuou aumentando, pelo resultado direto de altos juros e baixos índices de crescimento econômico. Essa situação perdurou até 2004.

A Tabela 9 apresenta esses dados para o período de 1991 a 2007.

Tabela 9: Evolução do superávit primário, dívida líquida, juros nominais e reais, relativos a Estados e Municípios. 1991 a 2006, fluxo acumulado em 12 meses ao final de cada período, em percentuais do PIB

	% PIB			
	Superávit primário	Dívida líquida	Juros nominais	Juros reais
1991	-1,40	7,22	11,17	0,72
1992	-0,06	9,21	16,97	0,71
1993	-0,62	9,19	27,74	0,70
1994	-0,77	10,01	12,84	1,57
1995	0,16	9,73	3,11	2,01
1996	0,50	10,65	2,00	1,17
1997	0,69	11,96	2,12	1,41
1998	0,18	13,21	1,70	1,48
1999	-0,20	14,72	3,07	0,65
2000	-0,51	14,99	2,45	1,15
2001	-0,80	16,83	2,67	1,23
2002	-0,72	16,78	4,20	0,48
2003	-0,81	18,16	2,40	1,34
2004	-0,90	17,24	2,65	0,91
2005	-0,99	16,23	1,25	1,03
2006	-0,85	15,25	1,56	1,03

Fonte: BC – dados relativos a necessidade de financiamento do setor público, sem desvalorização cambial, fluxo de 12 meses, sem valorização. Org. autor.

Para que não pareçam insignificantes, é preciso comparar os juros reais imputados às dívidas de Estados e Municípios com os dados da capacidade tributária desses entes

federativos (Tabela 7) e, principalmente, com os dados que indicam como se repartiram os recursos do aumento da carga tributária (Tabela 8). As receitas das unidades subnacionais cresceram, em relação ao PIB, entre 1,4% e 2,4%. Esses números têm a mesma ordem de grandeza dos juros reais a que a dívida de Estados e Municípios está submetida pela política monetária restritiva praticada pela União.

Isso porque os juros altos imputados ao endividamento de Estados e Municípios, como de resto toda a dívida pública, não resulta de necessidades fiscais do Estado brasileiro. Não são ditados, portanto, por regras de mercado. Eles decorrem de políticas públicas, quer as para atração de moedas fortes, por meio de investidores em busca de ganhos reais fáceis e abundantes, quer as que almejam um ambiente monetariamente restritivo (FARHI, 2006; GENTIL e MARINGONI, 2008).

Isto significa que a política monetária determinada pelo Governo Central foi um importante componente para o aumento da dívida dos Estados e Municípios. Mesmo assim, o discurso corrente apontava para uma suposta irresponsabilidade dos governos subnacionais para o caos das finanças públicas (DIAS, 2004; SAMUELS, 2003).

Nesse ambiente de juros altos, naturalmente o endividamento público tende a crescer. Em resposta, o setor público, além de aumentar a carga tributária, foi levado a políticas fiscais atreladas a produção de superávits primários, após 1998. A Tabela 10 apresenta aos dados relativos ao comprometimento de receitas líquidas da União e de Estados e Municípios com a produção desses superávits.

Ela compara a receita líquida, que inclui arrecadação própria e transferências, com os superávits produzidos de 1999 a 2005, valendo-se do conceito de comprometimento da receita líquida com o esforço fiscal desenvolvido por DIAS (2004). Para Estados e Municípios, os resultados apontam um aumento importante nesse comprometimento; para a União, os dados indicam uma estabilidade.

Tabela 10: Evolução da receita líquida disponível da União e de Estados e Municípios, o superávit primário produzido por essas unidades, como proporção do PIB, e o comprometimento dessas receitas com o ajuste fiscal. 1999 a 2005

Ano	União			Estados e Municípios		
	Receita líquida disponível	Superávit primário	Comprometimento das receitas com o superávit	Receita líquida disponível	Superávit primário	Comprometimento das receitas com o superávit
1999	16,43	2,13	12,97%	11,57	0,20	1,73%
2000	17,43	1,73	9,92%	12,71	0,51	4,01%
2001	17,68	1,69	9,56%	13,67	0,80	5,85%
2002	17,64	2,16	12,24%	13,90	0,72	5,18%
2003	18,54	2,28	12,30%	13,61	0,81	5,95%
2004	18,35	2,70	14,71%	13,65	0,90	6,59%
2005	18,99	2,60	13,69%	14,20	0,99	6,97%

Fonte: SRF: estudos tributários e BC – dados relativos a necessidade de financiamento do setor público. Org. do autor.

Além do aumento do comprometimento de suas receitas para com o ajuste, representativo do sacrifício a que foram submetidos, é preciso ponderar que nesse período essas unidades tiveram majorados os seus encargos federativos, com a determinação de despesas obrigatórias em ações de competência comum, como saúde e educação, e ainda grandes pressões relativas à segurança pública, por exemplo. Todas essas tarefas demandam muita mão-de-obra e consomem parcela considerável das receitas de Estados e Municípios.

3.5 As dívidas de Estados e Municípios, evolução e renegociações

O endividamento de Estados e Municípios não é um problema recente, nem está resolvido com a renegociação efetuada a partir de 1997.

Em um trabalho publicado no último ano do processo constituinte, REZENDE e AFONSO (1988) apontam o descontrole desse endividamento, buscando elucidar as suas razões. Indicam como essa dívida corresponde a dois fatores preponderantes: a diminuição da capacidade tributária efetivada ao longo dos anos 60, durante o período militar, e o descontrole normativo dos níveis de endividamento.

A significativa perda dessa capacidade está traduzida na Tabela 4, mas é preciso agregar outros fatores para dimensionar como o endividamento foi utilizado como instrumento de financiar despesas públicas, inclusive de gastos correntes dessas unidades subnacionais.

Como analisado anteriormente, os recursos utilizados pelo Estado brasileiro para o processo de crescimento econômico que o país viveu entre as décadas de 50 e 80, não foi estritamente financiado com recursos tributários. No Brasil, como no resto do mundo, foram utilizados os mais diversificados instrumentos: imposto inflacionário, emissão de moeda, recursos de empresas e fundos públicos, endividamento etc. Como o aumento das tarefas e funções do Estado não foi acompanhado do devido aumento da carga tributária, parcela significativa desses dispêndios sequer poderia figurava nas leis orçamentárias, senão sob a forma de endividamento.

Esse mesmo modelo de financiamento foi utilizado, tanto pela União, quanto por Estados e Municípios, guardadas as devidas proporções. REZENDE (1982) ao discutir a autonomia política e a dependência financeira, analisando a situação dos Estados, aponta elementos interessantes que podem ilustrar como essas diferenças também interferiram na geração do endividamento de Estados e Municípios.

A inflação, por exemplo, tem efeitos diferenciados de acordo com a natureza das receitas e das despesas, que podem ser mais ou menos sensíveis à elevação dos preços. O modelo de crescimento adotado, concentrador de renda e com grandes restrições ao mercado interno, e as prioridades da agenda nacional interferiram negativamente nas receitas do ICM, que perdeu base de incidência e teve as alíquotas reduzidas (de 1971 a 1976, na Região Sudeste, elas caíram de 16,5% para 14%).

A capacidade de financiamento, por meio de empresas e fundos públicos, era também diferenciada. Em setores importantes como energia e infra-estrutura rodoviária, uma parcela significativa das empresas estaduais funcionava como agências das federais, delas dependiam para a execução dos seus projetos, obrigatoriamente vinculados às decisões nacionais de investimentos. Outras empresas estaduais possuíam pequena capacidade de geração de receita, pois atendiam segmentos como habitação popular, saneamento, transporte coletivo. Nada se comparava ao porte das empresas federais das áreas de siderurgia, geração de energia,

telecomunicações, petroquímica etc. Nesses casos até mesmo o crédito de fornecedores era significativo.

Mesmo diante do aumento das despesas dos Estados naquele período, Rezende contrapõe-se à idéia de que as fragilidades fiscais podem ser justificadas pela falta de competência dos governantes. Ele identifica com o aumento das pressões sociais, determinadas pelo crescimento econômico e pela urbanização, criaram novas funções para os estados - e, já naquela época, havia imprecisa definição dos encargos pela estrutura federativa, o que direcionava as pressões para as estruturas mais próximas das carências e das soluções. Identifica como vários novos encargos decorriam das políticas de desenvolvimento decididas pela União, como as de manutenção da infra-estrutura produtiva.

Outro fato que o autor localiza para o aumento das despesas correntes na década de 80 foi o grande arrocho salarial promovido na década anterior. As despesas de pessoal dos Estados caíram naquele período de 3,5% do PIB para 2,5%. As dificuldades políticas da ditadura nos anos 80 facilitaram as lutas pela recomposição das remunerações, às quais se agregaram as expansões pelas novas demandas de serviços públicos.

Ademais o monopólio da emissão de papel moeda e a apropriação dos enormes fundos previdenciários fizeram uma grande diferença nesse processo não-ortodoxo de financiamento das despesas públicas. Aos Estados, sem recursos tributários e com um diminuto rol de possibilidades de financiamento, restava o empréstimo financeiro ou a subordinação completa à União.

Como demonstrado nas sessões anteriores, as preocupações que construíram o rearranjo federativo em 1988 não se efetivaram por tempo suficiente para que a descentralização tributária equacionasse as finanças estaduais. E a dívida de Estados e Municípios continuou a crescer ao longo dos anos 90 em ritmo acelerado, pela ação combinada de baixo crescimento econômico, fim da inflação e pelo efeito das políticas de altos juros do período. Diante desse colapso iminente, o governo de Fernando Henrique Cardoso determinou uma nova renegociação dessas dívidas, em seu primeiro mandato.

As renegociações das dívidas estaduais envolvem um variado leque de questões, motivando igualmente muitos estudos. RIGOLON e GIAMBIAGE (1999) vêem a vantagem da privatização de bancos e empresas estaduais, e da determinação de limites ao endividamento público, com as suas respectivas futuras melhorias fiscais. DIAS (2004) analisa o comprometimento dos Estados com a política de ajuste fiscal como consequência da renegociação. SAMUELS (2003) discute a importância da concentração no Executivo central de poderes para determinar políticas econômicas e monetárias. SALVIANO (2004) historia o processo de privatizações da rede estadual bancária. GARMAN et al (2001) estudam, a partir do caso Banespa, como essas negociações estiveram mais para um conjunto de barganhas políticas do que para uma imposição unilateral do governo federal sobre os Estados, mas identifica como a diminuição dos graus de liberdade para financiamento das unidades subnacionais pode promover um desbalanceamento dos poderes na Federação. ROCHA (2007) analisa o novo modelo de restrições ao endividamento de Estados e Municípios.

SAMUELS (2003) também analisa como uma renegociação com tamanho sucesso no controle do endividamento dos Estados somente poderia ser feita aproveitando do ambiente político-econômico gerado pelo Plano Real. “O Plano Real encurralou a inflação e deu ao governo federal flexibilidade suficiente para gerar superávits primários; além disso, as consequências econômicas do Plano puseram os executivos regionais numa posição muito frágil, o que permitiu ao governo federal negociar controles fiscais mais estritos sobre as finanças dos Estados e Municípios.”

Naturalmente contribuiu para esse processo todo um consenso ideológico que existia entre 1995 e 1998, o mesmo que propiciou toda uma agenda de reformas econômicas e sociais.

A renegociação de 1997, além de permitir o controle do endividamento das unidades subnacionais, criou um comprometimento dessas unidades com o ajuste fiscal. Isto porque a renegociação das dívidas foi condicionada à vinculação de uma fração significativa das receitas estaduais e municipais ao pagamento dos encargos dessa relação contratual que se estabeleceu com a União. A alocação compulsória de um percentual entre 11,5% e 13% das receitas das entidades subnacionais (foi criada uma referência chamada Receita Líquida Real à

qual são aplicados os índices) permite ao governo federal até mesmo seqüestrar receitas de repartição tributária para quitar essas obrigações. Esses mecanismos impõem um grande sacrifício fiscal, por meio da subtração de receita própria, que pode chega a alcançar níveis de 15% como é o caso de Alagoas (MORA, 2002). Ao determinar o emprego de recursos tributários ao pagamento de encargos financeiros e ao limitar drasticamente a capacidade de novos endividamentos, estabelece-se com alguma precisão um nível de superávit primário que será alcançado. Assim, construiu-se um instrumento fundamental para a programação dos resultados fiscais do setor público. E, dele, Estados e Municípios têm uma muito pequena margem de manobra para evasão.

Conclusão

O federalismo moderno, estabelecido em bases constitucionais, é uma construção do Século XX. Demonstra-se, ainda hoje, adequado para responder a necessidades derivadas da existência de pluralidade política e de diversidades econômicas, espaciais, culturais e sociais; para acomodar múltiplos interesses e para combater aos desequilíbrios existentes. Permite uma construção coletiva para as definições do interesse público (MACHADO, 2005), pela superposição de ordens jurídicas parciais, dotadas de autonomia, conciliadas a interesses nacionais (ROCHA, 1996).

O pluralismo que alimenta o ideário federativo permite um melhor controle do poder político. Uma dimensão vertical é estabelecida na separação horizontal de poderes criada por Montesquieu (das cartas de Hamilton, Jay e Madison).

Como não poderia ser diferente, a história do federalismo no Brasil acompanha as transformações políticas, econômicas e sociais que construíram o Estado brasileiro. Momentos de hegemonia liberal ou de maior protagonismo na construção de projetos nacionais e a sucessão de períodos democráticos e ditatoriais determinaram maior ou menor centralização política ou tributária. Moldaram também, pela maior ou menor capacidade econômica, uma eficácia de ação política (na determinação e na execução de suas competências) e, conseqüentemente, a autonomia das unidades federativas. Mudanças na definição das tarefas do Estado e nas construções políticas que a sustentam ordenaram todo um conjunto de relações federativas e dividiram capacidades e responsabilidades de natureza econômica entre a União, Estados e Municípios.

Durante a República Velha, quando prevaleceram idéias liberais, a Federação experimentava baixos níveis de autonomia, era uma fragmentação da pequena capacidade do Estado de intervenção na realidade. Um quadro organizacional que bem convivia com disparidades econômicas e sociais administrando interesses das elites locais. Uma Federação fraca, com influentes governadores. (ABRUCIO, 1998). A partir do período Vargas, o Estado

vai se fortalecendo, mas a centralização de uma ditadura não é o ambiente mais propício para o revigorar federativo.

Em 1946, inicia-se um novo ambiente, onde noções de planejamento, doutrinas de desenvolvimento e políticas públicas tornam-se instrumentos a transformar a realidade sob paradigmas de desenvolvimento econômico e social (FRIEDMANN, 1987).

Democratização, crescimento econômico e reformatação do papel do Estado, com assunção de novas obrigações e competências, foram motores para novas relações federativas. Como no resto do mundo, políticas de desenvolvimento econômico mudaram a face do país. A idéia generalizada era de que o planejamento estratégico, com a racionalização das escolhas públicas, seria fundamental para alteração do desígnio das nações. Entre 1950 e 1975, o PIB per capita dos países em desenvolvimentos cresceu a uma considerável taxa média anual de 3% (ARRIGHT, 2003:307). No Brasil, o PIB *per capita*, que até 1920, cresceu anualmente meros 1,3%, chegou a 4,6% entre 1960 e 1980³⁷.

O Estado tornou-se ator importante para a indução do crescimento econômico, mas as novas funções puderam ser exercidas sem que a carga tributária acompanhasse o novo padrão de Estado. Pelo menos dois pontos contribuem para explicar esse fato: de um lado a pequena expansão de serviços públicos relacionados ao bem-estar social, que não acompanharam o crescimento econômico e, de outro, o modelo de financiamento não-tributário para investimentos públicos e políticas indutoras do crescimento, praticamente adotado em todo o mundo.

Particularmente, esse modelo de financiamento não-tributário resultou num novo desbalanceamento federativo – fossem recursos de impostos, os modelos de repartição de recursos poderiam permitir uma manifestação mais plural de interesses. Ao contrário, as determinações políticas acabaram ditadas pela concentração econômica na União, viabilizada por uma maior capacidade de crédito, empresas públicas, fundos, monopólio da emissão de moeda etc. Essa maior possibilidade de geração de demanda agregada e de suprimento de

³⁷ Dados do IBGE, Estatísticas do Século XX (p. 335)

bens, serviços e infra-estrutura mais do que compensou a ampliação da repartição do pequeno bolo tributário dos anos 50 a 60.

No período militar a concentração aumentou, política e economicamente, a reforma tributária de 1969, por exemplo, diminuiu ainda mais a distribuição desses recursos, determinando um novo ocaso federativo.

Nesse período, sem outras alternativas, a necessidade de reafirmação da pluralidade federativa, a falta de outras condições econômicas para assegurar a autonomia das unidades subnacionais e as pressões por melhoras na prestação de serviços públicos justificam em parte o aumento do endividamento de Estados e Municípios (REZENDE, 1988).

O momento constituinte encontra um verdadeiro caos federativo, com desequilíbrio estrutural das relações intergovernamentais nos planos econômico-financeiro, técnico-administrativo e político-institucional. O fortalecimento do Executivo Federal condenou à submissão Estados e Municípios. “A descaracterização do sistema federal atinge o seu limite máximo” (AFONSO e LOBO, 1987).

Fruto da falência econômica e política do regime militar e com constituintes identificados com uma segunda geração de governadores eleitos (FILGUEIRAS, 2000), a nova Carta adota um modelo de cidadania plural. Foram definidos direitos individuais, coletivos e sociais; democratizadas as relações de poder; construído um padrão de organização federativa, tido “como um dos mais descentralizados entre os países em desenvolvimento” (KUGELMAS e SOLA, 2002); mas, principalmente, foi designado um papel significativo para o Estado assegurar o desenvolvimento econômico e social e sujeitar ordem econômica à redução das desigualdades regionais e ao pleno emprego.

Mudanças nos marcos regulatórios e nos padrões de financiamento do setor público e a identificação das classes dominantes a projetos de ajuste fiscal, moldados numa nova hegemonia liberal, interromperam novamente o processo de implementação e fortalecimento da Federação. Desde o início dos anos 90, mas sob o impulso político do Plano Real, foi adotado um conjunto extenso de medidas para ajustar o tamanho do Estado às suas novas

funções prioritárias: combater a inflação e estabelecer um compromisso institucionalizado com a prudência fiscal, a ponto de irradiar esses efeitos a Estados e Municípios.

A implementação de uma agenda monetária restritiva exigia uma maior centralização, alcançando a emissão de moeda propriamente dita e também todos os demais instrumentos de geração de demanda agregada. Como esses efeitos resultam diretamente da ação econômica do Estado (e de suas empresas) e da existência de um grande setor financeiro estatal, foram impostos privatizações - no setor financeiro e fora dele -, limitações ao endividamento público e controle da execução orçamentária, para se obter um efeito fiscal maior sobre os agregados monetários. Foi o fim da coexistência dos Orçamentos Fiscal e Monetário e da multiplicidade de autoridades monetárias, a determinar a emissão primária de moeda, que deu eficácia às políticas macroeconômicas de redução de necessidade de financiamento do setor público (GUARDIA, 1997).

A implantação do Plano Real marca um novo período de concentração de poderes no governo federal. Estados e Municípios perderam capacidade de intervenção no processo econômico (com a perda de bancos e empresas); viram diminuir fontes para o financiamento de suas ações (tributárias, pela diminuição da sua participação no bolo, e financeiras, pelas limitações no endividamento); e ainda estão prestes a sofrer restrições maiores na sua autonomia de legislar sobre o ICMS, o tributo mais importante entre os de sua competência³⁸. Esse desequilíbrio federativo concentrou poderes e recursos na União, ao mesmo tempo em que continua impondo a Estados e Municípios uma participação desproporcional no esforço fiscal em curso.

Dentro do consenso ideológico que existia ao final do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, o mesmo que permitiu toda uma agenda de reformas econômicas e sociais, a mais eficaz de todas essas medidas de ajuste estava vinculada ao processo de renegociação da dívida dos Estados e Municípios. Tamanho sucesso no controle do endividamento dos Estados somente poderia ser concebido aproveitando-se do ambiente político-econômico gerado pelo Plano Real. Depois de exauridas a capacidade financeira de

³⁸ Se for promulgado o texto aprovado em Comissão Especial da Câmara dos Deputados para a Reforma

Estados e Municípios, os executivos regionais figuravam numa posição muito frágil, o que permitiu ao governo federal negociar controles fiscais mais estritos sobre as finanças dos Estados e Municípios (SAMUELS, 2003).

Embora fossem os mesmos altos juros a impulsionar a escalada da dívida pública na segunda metade da década de 90, o discurso oficial tratava diferentemente a dívida da União e a de Estados e Municípios. A primeira crescia “pela incorporação de esqueletos” e sob a sombra da legitimidade da política monetária; a segunda, pela irresponsabilidade de seus gestores. Era a senha para imposições de amplas restrições à autonomia federativa.

Essa diminuição da autonomia federativa está associada ao estágio de financeirização da economia e a conseqüente proeminência de perseguir a estabilidade de preços e a solvência da dívida pública (CARNEIRO, 2006), foi um norte fundamental adotado nos mais diversos países sob orientação do chamado Consenso de Washington. Como essas tarefas são mais afeitas ao poder central de cada país, nada mais natural do que, sob esse desígnio, também a disponibilidade financeira e a capacidade de impor restrições fiscais acabassem concentradas em prejuízo de todas as demais obrigações estatais e dos princípios federativos. Diante da necessidade de diminuir as possibilidades de intervenção no processo econômico é preferível, para a nova conformação de Estado, que os governos regionais percam capacidade econômica e se transformem em menos administradores, despojados de possibilidade de ação política.

É preciso salientar que é apenas aparente a contradição entre o corolário de Estado mínimo que emerge das políticas liberais e uma centralização que o fortalece. Ele deve ser mínimo para que não substitua o mercado na produção de bens e serviços e no suprimento das demandas da sociedade. Mas, deve ser forte e eficaz para assegurar plenas condições para o livre desenvolvimento das forças de mercado, especialmente pela condução de uma política monetária de alto custo econômico e social.

Vale lembrar que o desequilíbrio do pacto federativo que pôde ser observado em nosso país a partir dos anos 90 não é um caso isolado. Enric Murgadas, pesquisador espanhol, relata que essa inflexão centrípeta parece ser uma realidade também presente em importantes

Tributária (PEC n.º 266/2008), os Estados perderão a capacidade de legislar sobre o ICMS.

Estados federativos, como Canadá, Austrália, México, Áustria, EUA, Alemanha. Em todos os casos, o poder central se assenhora de cada vez mais recursos gerando dificuldades nos governos locais (MURGADAS, 2004). É fácil reconhecer nas modificações operacionalizadas no modelo federativo brasileiro as orientações acima descritas.

Apesar da perpetuação pretendida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a presente crise aponta para a necessidade de mudanças em todo o arranjo institucional e na escala de valores imposta pelo neoliberalismo. Há espaço político para uma nova agenda de debates sobre o custo social dessas metas de superávit; sobre a necessidade de democratizar, ou invés de autarquizar, as definições e a condução da política monetária e, naturalmente, para uma reafirmação federativa, sem o que não há atendimento para as demandas relativas à prestação dos serviços públicos que definem um estado de bem-estar social e para o equacionamento dos graves desequilíbrios econômicos, regionais e sociais no Brasil.

Bibliografia

ABRÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação & Sociedade*. vol.26 n° 92. Campinas, Outubro/2005

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação - Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Ed. Mucitec, 1998.

AFONSO, José Roberto; LOBO, Thereza. Estudos para a Reforma Tributária. Brasília: IPEA, TD n.º 108, 1987

ALESINA, Alberto e Perotti, Roberto. The political Economy of Budget Deficits. IMF staff pager, 1995, March 1-31

ARRIGHI, Giovanni. O longo Século XX. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Unesp, 4. reimp. 2003

BAER, Werner; KERSTENETZKY, Issac; VILLELA, Annibal V. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. Rio de Janeiro: Pesquisa, Planejamento e Economia; vol 3(4), dezembro de 1973

BAER, Werner; NEWFARMER, Richard; TRIBAT, Thomas J. Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil, algumas questões e problemas novos. Rio de Janeiro: Pesquisa, Planejamento e Economia; vol 6(3), dezembro de 1976

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 15a. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001

BRAUN, Miguel e TOMMASI Mariano. Fiscal Rules for Subnational Governments - Some organizing principles and Latin American experiences. Paper preparado para a *Conferência FMI/BM Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies*, em 2002, no Mexico

CARNEIRO, Ricardo (org). A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo LULA. São Paulo: Editora UNESP, 2006

CASTRO, Jorge A.; RIBEIRO, José A.; CHAVES, José V.; DUARTE, Bruno de C.; SIMÕES, Helenne B. Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. IPEA – TD n.º 1324. Brasília: 2008

CHARNESKI, Heron. *Tributação e Autonomia no Estado Federal Brasileiro*. São Paulo: BH Editora e Distribuidora de Livros, 2006

DEZEN Jr, Gabriel. *Curso Completo de Direito Constitucional* – volume 1. São Paulo: Vesticon, 2004

DIAS, Fernando A. C. O Refinanciamento dos Governos Subnacionais e o Ajuste Fiscal 1999/2003. Consultoria legislativa do Senado federal – TD n.º 17. 2004

FARHI, Maryse. O impacto dos ciclos de liquidez no Brasil: mercados financeiros, taxas de câmbio, preços e política monetária. in *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000

FMI - IMF Staff Papers Vol. 53, No. 3 - How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. PLEKHANOV, Alexander; SINGH, Raju © 2007 International Monetary Fund

FRIEDMAN, Thomas. O Lexus e a Oliveira. São Paulo: Objetiva, 1999)

GARCIA, Maria; Amorim, José Roberto Neves (Coord). Estudos de direito constitucional comparado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007

GARMAN, Christopher; LEITE, Cristiane K. S.; MARQUES, Moisés S. Impactos das relações Banco Central x bancos estaduais no arranjo federativo pós-1994: Análise à luz do caso Banespa. Revista de Economia Política, vol. 21, n° 11 (81), janeiro-março/2001

GENTIL, Denise; MARINGONI, Gilberto. A Constituição de 1988 e a Seguridade Social: uma disputa em meio à financeirização do Estado. in 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Editora Atlas, 13. ed., 2005.

GIAMBIAGI, Fabio. Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007. IPEA – TD n.º 1309. RJ: 2007

HORTA, Raul Machado. Problemas do federalismo brasileiro. Revista Forense, Ano 55, vol. 178, julho-agosto de 1958. Rio de Janeiro: Forense, 1958

_____ Reconstrução do Federalismo Brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos. N.º 54, janeiro de 1982,

_____ O Federalismo no direito constitucional contemporâneo. Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais. v. 41 n.º 4, out/dez. 2001

HOBBSWAM, Eric. Era dos extremos – O breve século XX - 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2. ed. 23 reimpressão, 2002

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo e WILLIAMSON, John (Org). Depois do Consenso de Washington – Retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Editora Saraiva, 2004

KUGELMAS, Eduardo e Sola, Lourdes. Recentralização/Descentralização – A dinâmica política do regime federativo no Brasil dos anos 90. in Banco Central autoridade política e democratização – um equilíbrio delicado. RJ: Editora FGV, 2002

LEVI, Lucio. Federalismo In Dicionário de Política. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gionfranco Pasquino. Brasília: Editora UNB, 1991.

LOBO, Rogério Leite. Federalismo Fiscal Brasileiro: *Discriminação das Rendas Tributárias e Centralidade Normativa*. Rio de Janeiro: Ed Lumen Juris: 2006.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação*. São Paulo: Editora Unesp, IE – Unicamp, 2002

MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1 de 1969. 2a. ed.. São Paulo : RT, 1970

MIRANDA Sérgio. Verdades e Mentiras da Lei de Responsabilidade Fiscal – Um estudo sobre a Lei Complementar n.º 101/2000 Seus reais objetivos e impactos sociais sobre a Nação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001

MORA, Mônica. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, TD n.º 866, 2002

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. – São Paulo: Atlas, 2008

MUSGRAVE, Richard A.. Teoria das finanças públicas - Um estudo de economia governamental. São Paulo : Editora Atlas, 1974 – 1º e 2º volumes

OATES, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature Vol. XXXVII (September 1999) pp. 1120–1149

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Editora Atlas, 2. ed – 4. reimpr, 2006ª

_____ (Coord). *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b

RIGOLON, Francisco e GIAMBIAGI, Fabio. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. BNDES – TD n.º 69. 1999

ROCHA, C. Alexandre. Dívidas e dúvidas: análise dos limites globais de endividamento de Estados e Municípios. Consultoria Legislativa do Senado Federal – TD n.º 34. 2007

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e federação no Brasil: trações constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996

SADER, Emir. Século XX – Uma biografia não-autorizada. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2. reimp, 2001.

_____ (coord). Pós-neoliberalismo As políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1996

SAMUELS, David. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. Dados - Revista de Ciências Sociais, 2003 - vol. 46, número 004, p. 805-835.

SICSÚ, João (Org). Arrecadação, de onde vem? E Gastos Públicos, para onde vão? São Paulo: Boitempo Editorial, 2007

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 13. ed. 1997

STIGLITZ, Joseph E.. Economics of the public sector. New York/London: W.W. Norton & Company, 3a. ed., 2000

_____ A Globalização e seus malefícios – A promessa não-cumprida de benefícios globais. Trad Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002.

_____ Os exuberantes anos 90 – Uma nova interpretação da década mais próspera da história. São Paulo: Editora Schwarcz, 2003