
O FEDERALISMO FISCAL NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988¹

*José Roberto Afonso**

*Gabriel Junqueira***

Introdução

Na economia brasileira, os anos 80 ficaram conhecidos como a “década perdida”, marcada pelas crises da dívida, externa e pública, e pelo esgotamento de um padrão de crescimento econômico. Já no campo da política, a década foi mais fértil, marcada que foi pelo período de transição – palco da crescente pressão pela redemocratização da sociedade e do enfraquecimento do regime militar. A Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a resultante Constituição de outubro de 1988 constituíram o ápice do processo que institucionalizou uma nova forma de organização do Estado, com efetiva representatividade popular e democracia ampla e plena.

Passados 20 anos de sua promulgação, aquela que por muitos foi chamada de “Constituição Cidadã” continua sendo tema de inúmeros debates e polêmicas. O seu próprio aniversário é uma excelente oportunidade para lembrar o processo decisório de 1987/88 e, especialmente, para analisar os resultados das mudanças constitucionais. O objetivo deste trabalho é dar uma modesta contribuição a essa discussão focando no federalismo fiscal brasileiro que emergiu da organização do Estado definida pela Constituição de 1988.

A estrutura deste texto compreende inicialmente uma brevíssima análise das origens da federação brasileira (de sua promulgação, em 1891, até a década de 1980). Em seguida, é comentado o longo e gradual período de redemocratização que culminou na Constituição de 1988. Tenta-se recuperar as linhas gerais do debate acerca do tema durante a Assembleia Constituinte e comentam-se os dispositivos da Carta Magna mais relevantes para o federalismo brasileiro presentes no seu título III, “Da Organização do Estado”. O maior

¹ As opiniões aqui expressas são de responsabilidade exclusiva dos autores e não das instituições a que estão vinculados. O trabalho reproduz argumentos e até alguns trechos de outros documentos dos autores.

* **JOSÉ ROBERTO RODRIGUES AFONSO** é Economista, Mestre pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Doutorando na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

** **GABRIEL GDALEVICI JUNQUEIRA** é economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Mestrando em Desenvolvimento na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

espaço é dedicado a analisar o sistema federativo resultante e sua evolução ao longo das últimas duas décadas.

1. Brevíssima visão histórica do federalismo brasileiro

O federalismo no Brasil não surgiu de uma coalizão “de baixo para cima” (como no caso clássico dos Estados Unidos da América), mas pelo desdobramento de um Estado unitário. Abolida a monarquia, a primeira Constituição da República, de 1891, estabeleceu um sistema presidencialista de governo seguindo o modelo norte-americano, com três poderes independentes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa estrutura foi mantida nas seis Constituições Republicanas subsequentes do Brasil, incluindo a atual.

A instauração de uma República Federativa interessava, sobretudo, às províncias mais desenvolvidas do Sul e do Sudeste, especialmente São Paulo, onde se concentrava o novo setor exportador². O principal objetivo era obter maior liberdade para explorar tributos sobre o comércio exterior. Em troca, às regiões menos desenvolvidas foi oferecida representação mais do que proporcional no Congresso Nacional.

Sob uma perspectiva de longo prazo³, pode-se observar que a federação brasileira passa por fases pendulares, de concentração e desconcentração. A primeira, entre 1891 e 1930, foi marcada pela descentralização – como era de se esperar, o início da organização federativa do Estado se mostrou uma tentativa de ampliação da autonomia dos estados, de forma a reverter a centralização dos tempos do Império. Com a crise de 1929 e a Revolução de 1930 começa um ciclo de centralização da federação brasileira. Essa fase se estenderia até meados da década de 1940 e se mostrou muito importante para o bem sucedido processo de integração do mercado nacional, fundado na industrialização. Entre 1930 e 1946 a parcela da União no gasto do setor público cresceu de 50% para 55% do total.

A partir de meados dos anos 40, com o fim do Estado Novo, volta a entrar em ação um movimento de descentralização no Brasil. A redemocratização e a Constituição de 1946 se mostraram fatores decisivos para a reversão da centralização do gasto público, quando a participação federal voltou a 50% do total.

Seguindo o movimento pendular característico da federação brasileira, o golpe militar de 1964 deu início a um longo período de centralização, política e financeira – aumentou os

² Não por coincidência, o Estado de São Paulo esteve à frente do movimento republicano e do comando da república nos seus primórdios.

³ Para uma visão ampla do federalismo fiscal no Brasil, ver Affonso (2000); Affonso; Silva (1995c); Afonso; Melo (2000); Prado (2007); Rezende; Afonso (2002 e 2004); Rezende; Oliveira (2003); Serra; Afonso (1999 e 2007), entre outros autores.

recursos destinados à União, enquanto a autonomia dos demais governos era significativamente reduzida. No auge da centralização, em 1983, o governo federal chegou ao ponto de reter cerca de 70% da receita tributária disponível e do gasto público nacional.

A partir do final dos anos 70, o esgotamento do padrão de crescimento econômico e o enfraquecimento do regime militar estiveram por trás de um novo movimento de pressão pela redemocratização da sociedade. Nesse momento, a descentralização fiscal foi identificada como pilar fundamental do processo de ampliação da representatividade popular nas decisões estatais, como será mostrado na seção seguinte.

2. A redemocratização descentralizadora

2.1. Sobre o processo constituinte

A década de 1980 foi a “década perdida”. Foi um período de alta instabilidade econômica, com a formação de um quadro de hiperinflação. O fracasso de consecutivos planos de estabilização e a estagnação da arrecadação tributária explicitaram a debilidade das bases econômicas do Estado nacional-desenvolvimentista. Como a centralização dos recursos era uma das principais estratégias para a concentração do poder nas mãos do Executivo federal, a reversão desse quadro – pela ampliação da autonomia e dos recursos disponíveis dos governos estaduais e municipais – foi identificada como uma bandeira da redemocratização. De fato, desde o início dos anos 80 houve uma forte elevação das transferências⁴ de impostos federais em favor dos governos estaduais e municipais⁵.

Assim, iniciada a Assembleia Nacional Constituinte⁶, o poder decisório e os recursos disponíveis não eram mais tão concentrados nas mãos da União. A reforma tributária monopolizou as atenções dos debates em torno da questão federativa. Desde o início dos trabalhos, tornou-se consenso entre os Constituintes que a divisão vertical dos recursos envolveria uma profunda descentralização da federação, em favor dos estados e dos municípios. Embora, nessa direção vertical, algumas mudanças constitucionais resultaram em uma razoável redistribuição de receita estadual em favor de seus governos municipais (como a elevação da cota-parte do ICMS)⁷, esse não foi um objetivo da reforma – talvez, a maioria dos

⁴ A fração dos dois principais impostos federais – sobre a renda (IR) e sobre o valor adicionado pela indústria (IPI) – transferida aos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM) aumentou de 18% para 44% entre 1980 e 1990. Se incluirmos todas as transferências constitucionais, chega-se a uma parcela transferida de 47% e de 57% do IPI; em 1980, era de apenas 20%.

⁵ A expressão “governos estaduais e municipais” compreende o conjunto formado pelas administrações dos estados e dos municípios, além do Distrito Federal.

⁶ Para um resgate dos debates federativos na constituinte, ver Afonso (1987 e 1999) e Serra (1989).

⁷ Como voltaram à agenda da reforma tributária nos dias atuais, não custa recordar dois debates relevantes em torno da questão federativa travados durante a Constituinte e por muitos ignorados. Primeiro, foi discutida a adoção do princípio de destino na cobrança do imposto estadual sobre mercadorias, rechaçada logo no início dos trabalhos pelos Constituintes eleitos nas regiões menos desenvolvidas (que preferiam investir no incremento dos percentuais de rateio dos fundos de participação). Segundo, chegou a ser aprovada na fase inicial de trabalhos (da comissão de

Constituintes nem tinha noção de que a descentralização se tornaria muito mais um processo de *municipalização* da receita tributária no conceito de disponibilidade efetiva (ou seja, depois de computadas as transferências obrigatórias de impostos).

Se logo cedo foi pactuado que a União seria a grande perdedora na divisão federativa de recursos públicos⁸, a maior parte dos debates sobre essa matéria durante o cerca de ano e meio de Constituinte se deu em torno da divisão horizontal dos recursos – ou melhor, em torno de como os ganhos de receitas estaduais e municipais (decorrentes seja de novos e maiores impostos, seja dos aumentos dos fundos de participação) seriam divididos entre as macrorregiões⁹. O quadro a seguir mostra a evolução na divisão federativa da receita

finanças) a proposta de criação de um único imposto estadual sobre valor adicionado, compreendendo mercadorias e serviços, e eliminando o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS). Porém, na comissão de sistematização, foi mantida a competência desse último imposto municipal. Temeu-se que os municípios mais dependentes do ISS (especialmente, capitais e grandes centros urbanos) não fossem compensados pelo aumento das transferências do ICMS e pela criação do IVVC. Esses aumentos de receitas em favor dos municípios foram preservados mesmo depois que se decidiu que o ISS não mais seria extinto.

⁸ Uma estimativa dos impactos financeiros da reforma tributária foi apresentada por Serra e Afonso (1995): a União teria perdido o equivalente a 0,6 pontos do PIB ou 4% das receitas tributárias pré-reforma. O ganho dos estados foi equivalente a 0,7 pontos do produto, com incremento de 10% de suas receitas disponíveis. Já os grandes ganhadores, os municípios, tiveram um incremento de 0,9 pontos do PIB ou mais 26% de receitas. Importa atentar que os autores calcularam, no agregado, um aumento de 1 ponto do PIB na carga tributária global, por conta de medidas como a criação da contribuição sobre o lucro e o alargamento da base do ICMS.

⁹ Pouco mais de uma década depois da Constituinte, em 2000, uma análise da dimensão regional da receita tributária disponível estadual e municipal já dava uma ideia de quanto avançou a desconcentração:

- os governos do Norte, Nordeste e Sudeste detêm um terço do montante nacional (R\$ 140 bilhões), muito acima da participação de 24 por cento no PIB brasileiro; ou seja, não se trata de apenas equalizar a distância entre ricos e pobres, como normalmente fazem os esquemas de transferências de muitos países: o sistema brasileiro provoca uma redistribuição que leva regiões menos desenvolvidas a dispor de mais recursos do que o peso que detém na economia nacional;
- os recursos tributários movimentados pelos governos estaduais e municipais nas três regiões em proporção das respectivas economias também são muito mais relevantes que nas regiões mais desenvolvidas: enquanto a média nacional é que a receita estadual e municipal equivale a 13% do PIB, de um lado, em São Paulo, fica abaixo dos 10%, de outro, chega a 20% na média do Nordeste e Norte – em casos extremos, chega a 61% do PIB em RR, 50% em TO, 44% em AC, 30% no MA e 29% no PI;
- em valores *per capita*, as discrepâncias regionais também são significativamente reduzidas, como, por exemplo, a distância entre SP e o estado mais pobre do País, MA, é de 6,6 vezes no caso do PIB e diminui para apenas 2,5 vezes no caso da receita tributária estadual e municipal;
- é fácil evidenciar como a reforma tributária de 1988 explica uma desconcentração regional dos recursos tributários tão profunda e quase sem precedentes no mundo (ao menos, sem provocar maiores fricções políticas, a exemplo de outras federações com diferenças regionais e pessoais tão grandes quanto as brasileiras), envolvendo tanto aumento das transferências constitucionais, quanto melhoria da arrecadação própria;
- FPE: o primeiro efeito foi o do aumento da partilha, de 14 para 21,5% sobre a mesma base (IR e IPI) – assim, se em 2001 é estimado em R\$ 16,9 bilhões o montante bruto do FPE (sem deduzir o FUNDEF), infere-se que, *ceteris paribus*, R\$ 5,9 bilhões são explicados pelo efeito constitucional direto; depois, um acordo firmado na comissão tributária da Constituinte (depois sacramentado na forma de lei complementar) fixou em 85% do total do fundo o rateio em favor do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; logo, para essas regiões, a União destina um montante anual de R\$ 5 bilhões somente em FPE, por conta da reforma tributária promovida pela Constituinte;
- FNO/FNE/FCO: os fundos para financiamentos regionais, através de bancos oficiais, baseado em 3% do IR e IPI, foram criados e destinados exclusivamente para as três regiões menos desenvolvidas, substituindo o antigo Fundo Especial, cuja partilha era de apenas 1% e também beneficiava os estados do Sul e Sudeste; por ano, os três fundos recebem um aporte novo de R\$ 2,3 bilhões;
- ICMS: a autonomia para administrar o imposto estadual e, principalmente, a alteração na alíquota interestadual fixada pelo Senado (aumentando a parcela que cabe às três regiões no comércio interestadual)

tributária nacional, seja a diretamente arrecadada, seja a disponibilidade efetiva depois da repartição compulsória.

COMPOSIÇÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA

em %

Conceito	Carga	Central	Estadual	Local	Total
	% PIB	Composição – % do Total			
ARRECAÇÃO DIRETA					
1960	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0
1980	24,52	74,7	21,6	3,7	100,0
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	100,0
1994	29,75	67,8	27,1	5,1	100,0
2007	36,42	69,2	25,3	5,4	100,0
RECEITA DISPONÍVEL					
1960	17,41	59,5	34,1	6,4	100,0
1980	24,52	68,2	23,3	8,6	100,0
1988	22,43	60,1	26,6	13,3	100,0
1994	29,75	59,3	25,1	15,6	100,0
2007	35,50	58,0	24,7	17,3	100,0

Fonte: STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços.

Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive FGTS, Sistema "S", juros da dívida ativa.

Receita disponível compreende transferências obrigatórias concedidas/recebidas.

Mais do que uma questão federativa, foi regional o principal tom dos debates e embates entre os Constituintes em torno da reforma tributária. A contrapartida dos gastos foi solenemente ignorada.

Se desde cedo tinha sido acordada uma profunda descentralização da receita tributária, e logo depois a maioria impôs uma razoável desconcentração regional dos mesmos recursos, nada mais natural, ou racional, do que discutir e decidir sobre os impactos dessas mudanças na definição das responsabilidades e encargos atribuídos a cada esfera de governo. Na prática, esse foi um debate interdito. Em qualquer país marcado por profundas disparidades econômicas e sociais entre regiões e entre famílias, é natural que a divisão de encargos seja uma matéria complexa e que eventuais mudanças precisem ser adotadas gradualmente e em longo prazo. Mas isso não era uma justificativa para se ignorar o assunto.

Como destacado por Rezende e Afonso (1987, p. 14), a existência de grandes disparidades inter e intra-regionais¹⁰ torna extremamente perigosa a descentralização de

e a ampliação da base sobre energia elétrica, combustíveis e comunicações beneficiaram particularmente as fazendas das três regiões; tanto que o crescimento médio entre 1988 e 2001 do ICMS foi de 3,7%, em termos nacionais, e apenas 2,4% em SP, contra uma expansão média de 4,6% no Nordeste, 6,2% no Centro-Oeste e 8,9% no Norte; no caso das três bases seletivas mencionadas, se respondem por cerca de 40% do ICMS nacional, tal proporção iguala ou supera 50% em AC, TO, BA e DF.

¹⁰ Para uma discussão das desigualdades regionais no federalismo brasileiro, ver Afonso; Silva (1995a) e Afonso (2001), entre outros.

competências para os governos locais, visto que boa parte deles não possui capacidade técnica, administrativa e financeira para prover os serviços públicos essenciais à população. Uma alternativa que chegou a ser cogitada inicialmente, no âmbito dos debates em torno do sistema tributário, foi “(...) a criação de Programa de Descentralização apoiado por um fundo financeiro específico, que deveria assegurar um processo gradual, e não impositivo, de transferência progressiva de responsabilidades (...)”, mas que não parece ter causado muito entusiasmo e foi abandonada, sem maiores debates.

As autoridades federais, de um lado, se omitiram na maior parte dos debates da Constituinte. Quando tentaram intervir nas decisões do campo tributário, primeiro, foram infelizes – um caso notório foi usar o enorme capital político do governo federal para recuperar para sua competência o imposto territorial rural – ITR, que inicialmente estava sendo municipalizado; mas, até hoje, tal imposto rende em todo o País menos do que se deve arrecadar de IPTU apenas no bairro de Copacabana, na cidade do Rio de Janeiro; segundo, não foram bem sucedidas em tentar quebrar o pacto regional na divisão dos impostos e receitas. Ao final da Constituinte, restou àquelas autoridades anunciar (ou ameaçar) que promoveriam o que chamaram de *operação desmonte* – ou seja, um corte de gastos acompanhado de redução da presença federal em áreas e programas de maior interesse regional e local. Se, por um lado, seria absolutamente natural e justificável que o orçamento e o tamanho do governo federal precisassem ser reduzidos face às perdas de receita sofridas pela União com a reforma tributária da nova Constituição, e se também seria o ideal que essa diminuição da presença federal guardasse relação com o ganho de receita de cada unidade estadual ou local de governo, por outro lado, a *operação desmonte* soou mais como uma retaliação (política) do que como um processo racional de descentralização¹¹.

As bancadas constituintes mais próximas dos governadores e dos prefeitos, de outro lado, também deram uma importante contribuição para esse descompasso federativo. Adotaram uma posição bem simples e radical: só queriam receber novos e mais recursos, porém não aceitavam assumir novas responsabilidades de gastos. Como predominavam os interesses estaduais e municipais no colégio parlamentar, as raríssimas propostas na direção de ordenar a descentralização sequer foram debatidas.

¹¹ Pela falta de pactuação e coordenação, na prática, a *operação desmonte* virou uma *operação desmanche*: as restrições orçamentárias e financeiras no governo federal, determinada menos pela descentralização ordenada e mais pela política antiinflacionária, provocaram uma desarticulação institucional razoável. Isso foi exacerbado pouco depois, com o Plano Collor, por uma contenção ainda mais forte e generalizada de gastos. Teve o efeito, inegável, de diminuir o tamanho e a importância do governo federal na federação.

É curioso registrar que, na fase da comissão temática, a Comissão de Tributação e Finanças chegou a examinar a hipótese de redirecionar a receita da contribuição social sobre o faturamento (o antigo FINSOCIAL), criada no início dos anos 80, para financiar gastos federais que seriam paulatinamente transferidos para o custeio direto por governos estaduais, quando esses passassem a arrecadar mais ICMS e a receber mais transferências do FPE. Como outra comissão temática, a Comissão da Ordem Social, também propôs mobilizar a mesma contribuição como fonte para financiar a seguridade social, essa opção acabou prevalecendo (o que originou a atual COFINS).

Menciona-se, ainda, que a organização do Estado foi objeto de outra comissão temática, que definiu as competências de gasto de cada esfera de governo sem levar em conta as competências tributárias que eram decididas pela comissão da tributação.

Em princípio, a Comissão de Sistematização deveria harmonizar os diferentes relatórios, ou ainda o Plenário poderia fazê-lo por meio de emendas globais (inclusive, muitas vezes, prevaleceram os substitutivos propostos pelo chamado *Centrão*, agrupamento que uniu parlamentares do centro à direita durante a Assembleia Constituinte de 1987/88), porém, na prática, nunca houve a menor avaliação, discussão e decisão, de forma harmônica e sistêmica, para balancear as necessidades de gastos com as fontes de recursos de cada uma das três esferas de governo.

Acabou prevalecendo a ideia de que a descentralização dos encargos seria resolvida de maneira natural, em função da descentralização dos recursos. Porém, uma vez que não ficaram definidas claramente as responsabilidades a serem transferidas e seus custos, é simples perceber que a transição seria conturbada. Isso sem contar que a mesma Constituição pressionaria o gasto com educação, saúde, previdência e assistência social, de modo a diminuir ainda mais o raio de manobra do Executivo federal.

Do ponto de vista federativo, fora do capítulo do sistema tributário, os dois debates que mais despertaram polêmicas na Assembleia Constituinte envolveram as competências legislativas em torno do endividamento público e a regionalização do orçamento público federal. Como em muitos outros casos de impasses, a Constituição promulgada acabou com posições pouco claras. No primeiro caso, manteve as competências do Senado para deliberar sobre limites e condições de créditos e dívidas, mas também previu que lei complementar trataria do assunto (a que depois veio se tornar a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal). No segundo caso, uma norma transitória determinou que o orçamento federal fosse alocado segundo a distribuição da população – na prática, a medida se revelou inócua.

É fácil deduzir que não houve a menor preocupação em se promover uma descentralização planejada, algo concomitante, com um mínimo de racionalidade, dos recursos e também dos encargos. Implantada as mudanças constitucionais, também não foi desenhado, negociado e adotado um plano que ordenasse o processo – estabelecendo metas de curto, médio e longo prazo, além dos meios (financeiros e administrativos) para que essas fossem atingidas. Alguns até poderiam dizer que isso não seria matéria própria para uma Carta Magna, que envolvia um processo e não apenas uma simples norma legislativa, porém nada ou muito pouco foi feito no campo administrativo. Mesmo a chamada *operação desmonte*, que se seguiu imediatamente à promulgação da nova Constituição, não foi mais do que um apelido para o conhecido rito de cortes de dotações e contingenciamentos orçamentários, ao invés de ser um processo ordenado de revisão do papel e da forma de atuação da União.

Não se nega que a Constituição de outubro de 1988 foi um marco na redemocratização e na descentralização político-administrativa no Brasil, em ambos os casos, como uma forma de reação ao autoritarismo vigente durante o regime militar. Inserido nesse movimento, a descentralização resultou em “um movimento de ampliação e autonomização dos orçamentos” dos governos estaduais e municipais¹². Esse, porém, foi um processo comandado a partir do sistema tributário, com a receita correndo para os cofres dos governos estaduais e municipais, mas sem que, ao mesmo tempo, mudasse claramente o ordenamento e suas responsabilidades. Porém, como “dinheiro sempre puxa dinheiro”, depois acabou se constatando também uma descentralização do gasto – ao menos se medida pela maior participação dos governos estaduais e municipais em muitas categorias, funções e programas da despesa pública do País. Isso foi mais consequência das circunstâncias do que fruto de um planejamento estratégico, de um pacto acordado entre dirigentes das diferentes unidades federativas e de uma ação deliberada e coordenada.

2.2. Organização institucional vigente

Como destacado, a promulgação da Constituição de 1988 foi o ápice do processo que institucionalizou uma organização do Estado fundada em sólida representatividade popular. É sob esse ponto de vista que esta seção analisa a institucionalidade político-administrativa da federação brasileira estabelecida pela Constituição de 1988.

¹² De acordo com Prado (2003, p. 14): “A forte perda de autonomia dos GSN no período entre 1968 e o final dos anos 70 levou, na saída do regime militar, a uma ampla ênfase no sentido contrário. O processo que então se inicia, e se completa com a Constituição de 1988, levou à transformação do sistema de partilha criado pela Reforma de 1967 num dos mais descentralizados e autonomizados da economia mundial. (...) O atual sistema de partilha está, portanto, estreitamente associado ao processo de superação do quadro de centralização fiscal e política do regime militar.”

A organização do governo em três esferas de governo é explicitamente determinada pela Constituição de 1988, em seu art. 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal¹³ e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

A Carta Magna faculta a incorporação, a subdivisão e o desmembramento de estados federados, desde que aprovado por plebiscito junto à população diretamente interessada e pelo Congresso Nacional, mediante lei complementar (art. 18, § 3º). Já para a criação ou transformação de municípios são exigidos: a apresentação de estudos de viabilidade municipal, a aprovação em plebiscito pela população dos municípios envolvidos e a criação em lei estadual, por período limitado por lei complementar nacional (art. 18, § 4º)¹⁴.

A Constituição Federal de 1988 estruturou o sistema combinando competências privativas, comuns e concorrentes, norteadas pelo princípio geral da predominância do interesse. Desta forma, em linhas gerais: à União cabe legislar sobre matérias e questões de predominante interesse geral nacional; aos estados, sobre os assuntos de predominante interesse regional; e aos municípios, sobre os de interesse local.

No art. 22 são definidas as competências privativas¹⁵ da União. Entre elas se destacam as legislações referentes a: direito civil, penal e do trabalho; naturalização, emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; seguridade social; diretrizes e bases da educação nacional.

Entre as competências comuns¹⁶ da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ressaltamos: zelar pela guarda da Constituição, das leis, das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; promover programas que combatam as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos grupos desfavorecidos.

¹³ Ao Distrito Federal, que é a sede da capital da República, são atribuídas as competências reservadas tanto aos Estados, quanto aos Municípios.

¹⁴ No caso da esfera local, tais exigências (mais restritivas) à constituição de novas unidades são recentes, pois, após a promulgação da Constituição de 1988, foram criados mais de 1,5 mil municípios, diante da flexibilidade legislativa, para tirarem proveito de critérios inadequados das transferências tributárias, especialmente do FPM por conta de um piso de repasse de modo que a maioria das novas cidades tinha menos de 10 mil habitantes.

¹⁵ A competência privativa é aquela enumerada como própria de uma entidade, podendo ser delegada a outra.

¹⁶ Competência comum significa poder legislar ou praticar atos em pé de igualdade com outros, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra.

Quanto às competências concorrentes¹⁷ entre a União e os estados e Distrito Federal, cabe destacar as relativas a: direito tributário, financeiro, penitenciário; educação, cultura e ensino; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e defensoria pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção da infância e da juventude.

Cada estado possui sua própria carta magna, conforme determinado pela própria Constituição de 1988. Os municípios também têm sua própria Lei Orgânica Municipal, aprovada pelo poder legislativo local, a quem também compete fiscalizar o Executivo municipal. Porém, há uma hierarquia (vertical) das competências legislativas.

É da competência dos municípios (arts. 30 e 31) legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população.

As possibilidades de intervenção dos entes federados em outros de nível inferior são reguladas pelo capítulo IV, de forma a limitá-las pelas instituições democráticas.

Outro fator constitucional relevante do ponto de vista federativo foram os dispositivos que impuseram o regime único de trabalho para os funcionários das três esferas de governo, a garantia de aposentadorias precoces e integrais na área pública e a transformação de todos os funcionários regidos pelas leis trabalhistas do setor privado (CLT) em estatutários, de acordo com a proposta e o empenho, na época, do chamado *Centrão* – naturalmente, nesse caso particular, com apoio dos partidos de esquerda (ligados às corporações de servidores públicos).

A federação brasileira promove uma considerável redistribuição de poder em relação à representação parlamentar¹⁸. Na Câmara de Deputados, a representação não é proporcional à população dos estados, pois há um teto de setenta parlamentares por estado e um piso de oito. A sobre-representação concentra-se em estados pouco populosos da região Norte e a sub-representação na região Sudeste. Nos casos extremos, a eleição de um deputado no estado

¹⁷ Competência concorrente é a possibilidade de dispor sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa. Podendo ser plena, no âmbito de seu território, quando inexistir legislação federal; ou suplementar, quando as normas supram ausência ou omissão de determinado ponto da norma geral nacional, ou desdobrem seu conteúdo visando a atender peculiaridades locais.

¹⁸ Para uma abordagem mais política do federalismo brasileiro, ver Arretche (2007a e 2007b); e Cheuib; Figueiredo; Limongi (2008), entre outros autores.

mais populoso requer 16 vezes mais votos do que a eleição de um deputado no estado menos populoso do País.

A Constituição de 1988 estabelece as regras da administração pública no capítulo VII de seu título III. São detalhadas as disposições gerais, referentes aos princípios gerais a serem seguidos, assim como as normas que regulam o serviço público para todas as esferas de governo. Além disso, prevê a possibilidade da ação da administração pública “em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando seu desenvolvimento e a redução das disparidades regionais”.

A divisão de responsabilidades e tarefas na federação brasileira pode ser qualificada como complexa – para não dizer confusa. O quadro a seguir aloca por esfera de governo as atribuições para legislar e para prestar os serviços no Brasil comparativamente a um marco conceitual, que reflete tendências internacionais (SHAH, 1990).

DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS DO GASTO PÚBLICO POR NÍVEL DE GOVERNO

Atribuições do Estado	Brasil		Conceitual		Comentários
	Política, padrão e supervisão	Provisão, administração -tração	Política, padrão e supervisão	Provisão, administração -tração	
Defesa	F	F	F	F	Benefícios e custos nacionais
Negócios Externos	F	F	F	F	Benefícios e custos nacionais
Comércio Internacional	F	F	F	F	Benefícios e custos nacionais
Política Monetária, Moeda e Bancos	F	F	F	F	Benefícios e custos nacionais
Comércio Interestadual	F	F, E	F	F	Benefícios e custos nacionais
Previdência, pensões	F	F, E, L	F	F	Redistribuição
Subsídios p/ negócios - indústria	F, E	F, E	F	F	Desenvolv.regional,política industrial
Imigração	F	F	F	F	Benefícios e custos nacionais
Seguro-Desemprego	F	F	F	F	Benefícios e custos nacionais
Aeroportos e Ferrovias	F	F, E	F	F	Benefícios e custos nacionais
Política Fiscal	F, E, L	F, E, L	F,E	F,E,L	Possibilidade de coordenação
Direito Econômico	F	F, E	F	F,E,L	Mercado interno comum
Recursos naturais	F	F, E	F	F,E,L	Promove mercado comum
Meio ambiente	F, E	F, E	F,E,L	E,L	Benefícios e custos nacionais
Indústria, comércio e agricultura	F, E	F, E	F,E,L	E,L	Significativas relações interjurisdições
Educação	F, E, L	F, E, L	F,E,L	E,L	Transferências de assistência
Saúde	F, E	F, E, L	F,E,L	E,L	Transferências de assistência
Bem-estar e assistência social	F, E	F, E, L	F,E,L	E,L	Transferências de assistência
Polícia	F, E	F, E, L	E,L	E,L	Benefícios locais
Água e saneamento básico	F	E, L	L	L	Benefícios locais
Proteção contra incêndio	F, E	E	L	L	Benefícios locais
Parques e recreações	L	L	F,E,L	F,E,L	Benefícios locais, mas governos nacional/estadual com parques próprios
Rodovias e vias:					
Federais	F	F	F	E,L	Mercado interno comum
Estaduais	E	E	E	E,L	Benefícios e custos estaduais
Inter-regionais	F	F, E	E	E,L	Benefícios e custos inter-regionais
Locais	E	L	L	L	Benefícios e custos locais
Auxílios Financeiros	F, E	F, E	F,E	F,E	Transferências fiscais visando objetivos próprios

Governos: F = Federal; E = Estadual; L = Local/Municipal. CONCEITUAL = fonte Anwar Shah.

Complexidade de relações, superposição de tarefas e desarticulação nas ações são marcas características da experiência atual e passada. Em muitas áreas de atuação dos governos, há uma complexa teia de relações intergovernamentais. Também há presença diferenciada de um mesmo governo, federal e mesmo estadual, de modo a cuidarem de tarefas

precípua em determinadas regiões ou microrregiões, o que não se repete em outras. Isso é explicado pelas profundas discrepâncias regionais, de ordem econômica, social e cultural, bem assim a ampla autonomia dos entes federados.

A estrutura federativa confirmada pela Constituição de 1988 fez do Brasil uma das federações de maior grau de descentralização fiscal, independente da forma de mensuração.

Cada ente federado, de qualquer uma das três esferas, tem plena e irrestrita autonomia de decisão e de comando sobre o gasto autorizado por seu orçamento¹⁹. A lei orçamentária anual é aprovada prévia e anualmente pelo respectivo poder legislativo – jamais é submetida ao crivo de qualquer poder de unidade superior de governo (por exemplo, em cada municipalidade, a lei orçamentária é votada com autonomia pela Câmara de Vereadores). Também cada governo decide sozinho sobre as compras que realiza, seja de material de consumo, seja de máquinas e obras, respeitadas as diretrizes nacionais de uma lei federal de licitações e as regras próprias de seus orçamentos.

A contratação de servidores públicos e o valor dos salários e forma de reajuste são decididos pelos chefes de cada poder, em cada ente federado, nos termos das respectivas leis, sem qualquer crivo externo – apenas sujeito a limites globais fixados em caráter nacional, para cada poder e cada governo, na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Excepcionalmente, em casos isolados, sem expressão macro e decrescentes no futuro, o governo federal se compromete a cobrir os custos: parciais, dos serviços de segurança, ensino e saúde do Distrito Federal; dos salários de servidores federais empregados nos antigos territórios transformados nos últimos novos estados; e de servidores de hospitais e unidades de saúde federais que foram transferidos para a gestão dos governos estaduais e municipais.

Encerrado o exercício financeiro (igual ao ano civil), a prestação de contas é submetida e aprovada pelo mesmo legislativo; um parecer prévio é dado por um órgão auxiliar e independente, o tribunal de contas, havendo um federal e outro em cada estado (em alguns poucos casos há tribunal especializado para os municípios), sem qualquer vínculo formal entre eles.

A fiscalização tradicional das contas públicas compreende tanto um serviço de controle interno de cada órgão e poder (embora inexistente ou falho nas menores localidades), quanto o controle externo, que compreende a análise técnica e preliminar por uma corte de contas. A decisão final a respeito das contas é feita pelo respectivo legislativo.

¹⁹ Para uma análise detalhada dos aspectos fiscais da Constituição Federal, ver Afonso (2005); Rezende; Afonso (1987); e Serra (1989), entre outros.

O chamado controle social é uma tendência crescente. A começar no âmbito do orçamento, com experiências voluntárias, mas cada vez mais difundidas, de práticas de planejamento participativo, com representantes dos bairros de cada cidade ou de regiões de um estado. A publicidade das contas e dos documentos é ampla e crescente, especialmente com o recurso da Internet. A transparência ganhou grande impulso no âmbito do processo de mudança do regime fiscal coroado pela vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir de maio de 2000.

Por certo, o ápice do processo tem coincidido com as eleições dos chefes dos Executivos e dos membros dos Legislativos, em que o tamanho da carga tributária e do orçamento, bem assim a eficiência e a eficácia dos gastos, vem despertando cada vez mais interesse durante os debates, especialmente no âmbito nacional, estadual e dos grandes centros urbanos. Isso sem contar a atuação cada vez mais marcante da mídia e de entidades do terceiro setor, inclusive algumas ONGs voltadas cada vez mais para a análise da evolução e da estrutura das contas públicas.

3. O Pós-Constituinte

3.1. Alguns aspectos macroeconômicos

A organização político-administrativa pode ser vista, grosso modo, como a operacionalização federativa das prioridades definidas pela sociedade no Congresso Nacional. Durante a Constituinte, disciplina fiscal nunca foi um tema que tenha recebido maior atenção. As preocupações com a democracia e a universalização dos direitos sociais implicavam pressão sobre o gasto público, mas não se notou atenção similar às formas de financiamento dessas despesas.

Assim, o debate constituinte parece ter-se centrado mais nos princípios e objetivos gerais a serem perseguidos do que nos meios mais adequados para alcançá-los. Assim, o título III da Constituição atribuiu competências e autonomia aos governos estaduais e municipais, mas não tratou de promover um processo ordenado, trazendo consequências relevantes para o acirramento das disputas federativas.

A Constituição de 1988, em seu ímpeto democratizante, instituiu uma estrutura político-administrativa das mais descentralizadas do mundo, sem dispensar a devida atenção para as consequências práticas do novo texto constitucional. O que se observou em seguida foi uma forte reação do governo federal à redistribuição de recursos e poderes na federação.

Com o sucesso do Plano Real no controle inflacionário, a União ganhou muita força, suficiente para obter o respaldo político para reverter a descentralização promovida pela

Constituição de 1988. Assim, a partir de 1994, a evolução da estrutura político-administrativa de todos os entes da federação passou a estar fortemente condicionada pela política econômica do Executivo federal. Portanto, faz-se necessário identificar os principais objetivos e instrumentos de política econômica e, a partir daí, analisar como e em que medida a organização político-administrativa foi influenciada pela recentralização posta em prática.

O desequilíbrio nas contas públicas voltou a ser considerado um problema relevante pela equipe econômica. O diagnóstico era que a inflação encobria um déficit orçamentário estrutural, e que, uma vez reduzido o imposto inflacionário, esses resultados negativos apareceriam e poderiam comprometer a estabilização monetária.

O ajuste fiscal foi promovido por meio de medidas emergenciais desvinculando parte da receita que a Constituição de 1988 tinha reservado às políticas sociais. Esses instrumentos provisórios foram seguidamente renovados, tornando-se, na prática, permanentes.

De fato, pode-se argumentar que o ajuste fiscal centrado na desvinculação de receitas destinadas às políticas sociais e no aumento das receitas não partilhadas com Estados e Municípios foi em grande medida uma reação da União à estrutura fiscal estabelecida na Constituição de 1988. A necessidade de destinar recursos crescentes aos benefícios previdenciários em paralelo à descentralização dos recursos tributários gerou uma pressão sobre as contas federais que a equipe econômica considerava extremamente nociva para seu objetivo maior: o controle inflacionário.

Com a política macroeconômica em vigor – centrada no estabelecimento da âncora cambial – o gasto federal passou a ser enormemente pressionado pelos juros da dívida pública, instrumento central de ajuste do balanço de pagamentos. A partir do momento em que a política cambial adotada se mostrou insustentável, a política econômica do governo federal passou a se basear na âncora nominal – metas de inflação. Para tanto, a equipe econômica diagnosticava que não poderia haver um crescimento do PIB acima de seu “potencial” – elevando o controle da demanda agregada a cerne da política macro. A geração de superávits primários e as variações na taxa de juros básica se tornaram os principais instrumentos de controle inflacionário.

Neste contexto, a política fiscal passou ao centro da agenda econômica²⁰, suscitando inúmeros debates e projetos de regulamentação. A discussão que culminou com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi a que trouxe maiores impactos para a administração pública. Neste sentido, pode ser apontada como a mais relevante dessas discussões, tendo sido

²⁰ Interessantes análises, divulgadas há pouco, e cobrindo a evolução da política fiscal nas duas décadas seguintes à Constituição de 1988, são as de Velloso e Mendes (2008), Giambiagi (2007) e Lopreato (2007).

a primeira a deslocar o debate do ajuste fiscal de curto prazo para um enfoque mais estrutural, de longo prazo.

Diante desse quadro, pode-se argumentar que a agenda fiscal é dominada por uma visão de curto prazo, voltada para a manutenção do que o mercado financeiro considera ser o principal indicador de solvência do Estado: a relação dívida/PIB. Como os gastos sociais e os referentes aos juros da dívida pública encontram obstáculos políticos para serem reduzidos, o ajuste recaiu sobre os investimentos em infra-estrutura, agravando os gargalos que afetam em muito a competitividade das empresas brasileiras.

O ajuste fiscal passou de meio a fim da política econômica, gerando distorções graves para a economia brasileira. O que deveria ser provisório, por princípio, acabou se revelando duradouro e, pior, em termos prospectivos, ainda desponta como permanente. Não se pretende negar sua necessidade, mas é preciso ter claro que a forma do ajuste não é irrelevante do ponto de vista macroeconômico – a redução dos investimentos públicos tem efeitos perversos sobre o crescimento econômico e, portanto, sobre o aumento da arrecadação fiscal.

O problema foi a qualidade do ajuste adotado. O aumento da arrecadação foi promovido pela majoração da tributação indireta, notadamente as contribuições sociais – não compartilhadas com os estados e municípios. Além disso, em função da existência de muitos gastos incompressíveis, determinados pela Constituição federal de 1988, os cortes mais significativos, como já assinalado, foram nos investimentos públicos, principalmente aqueles em infra-estrutura.

Assim, fica claro que os mecanismos que trataram do ajuste fiscal de curto prazo geraram desequilíbrios de médio e longo prazo para a federação brasileira. Apesar de a administração pública ser acusada de inchada e ineficiente, os efeitos mais nocivos do setor público remetem às formas de arrecadação – regressiva – e de gasto – gera baixo dinamismo econômico. Diante desse quadro, as relações federativas vão se tornando cada vez mais esgarçadas, marcadas por disputas verticais e horizontais. Como destacado em trabalho recente:

Portanto, o inter-relacionamento entre seguridade, descentralização e desvinculação induziu um aumento tão forte da carga tributária de modo que o ajuste passou a constituir foco de desajuste nas relações da federação, na estruturação da administração pública e para o próprio funcionamento da economia. Isto remete o foco do debate ao das reformas institucionais, que foram objeto de maior atenção na década passada, mas foram cada vez mais deixadas de lado nos últimos anos. (AFONSO, 2006, p. 12)

É certo que houve avanços na política fiscal brasileira, principalmente no que se refere à consolidação da disciplina fiscal como princípio básico. Porém, é fundamental destacar, restam muitos desafios a serem enfrentados, alguns mais simples, outros mais complexos.

O mais importante não é buscar uma “organização político-administrativa ótima”, mas sim empreender esforços para construir um ambiente de mudanças contínuas na estrutura do Estado, de forma a torná-la cada vez mais coerente com os anseios da sociedade.

A inexistência desse cenário é evidente no Brasil, onde as reformas são descontínuas e sempre se mostram incompletas, ineficientes e/ou insuficientes. A reforma administrativa é um caso típico de implantação parcial. Desde 1998 é permitido adotar o regime de contrato de gestão sob metas de desempenho²¹ – uma das figuras mais avançadas na administração pública moderna. Porém, não há registros mais relevantes de sua regulamentação nem da assinatura de contratos desse tipo.

3.2. A reforma administrativa

Conhecida como a *Reforma Administrativa*, a Emenda Constitucional nº 19/1998 tratava do seguinte: “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências”. Ela tinha sido concebida acompanhando a tendência mundial de mudança no padrão de intervenção estatal na economia. A eficiência seria o principal objetivo, e a emenda procurava inserir tal princípio no texto constitucional, em adição aos já previstos na Constituição de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade).

As motivações dessa reforma encontravam-se num contexto mais amplo de mudança do padrão de intervenção estatal na economia. A crise do Estado é identificada como um dos fatores fundamentais para a estagnação econômica que imperou desde o início da década de 80, sendo decisiva para a deterioração da capacidade de ação administrativa do Estado. Assim, a reforma visava “a reestruturação do Estado e a redefinição do seu papel e da sua forma de atuação”²². A Constituição de 1988 era vista como raiz dos problemas da administração pública, ao definir uma estrutura “verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários”. Caberia à reforma revisar o modelo para conferir mais eficiência à ação estatal, de modo a melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado ao cidadão.

²¹ De acordo com a Emenda nº 19, de 1998, o § 8 do art. 37 passou a adotar a seguinte redação: “A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal.”

²² Vide Mensagem nº 886, de 1995, encaminhada pelo Congresso à Presidência da República.

Dentre as mudanças que promoveu no texto constitucional, se destaca a extinção do regime jurídico único para servidores das três esferas de governo, a modificação das normas regulando a estabilidade do emprego público, a criação da figura dos subsídios em lugar dos vencimentos.

A extinção do regime jurídico único se deu com a modificação do art. 39 da Constituição, atribuindo aos entes federados a política de administração e remuneração de pessoal – exigindo a instituição de conselhos integrados por servidores indicados pelos respectivos poderes.

Também modificou o modelo de remuneração dos servidores públicos, adotando a figura do subsídio, “fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”. Além disso, incluiu regras obrigando os poderes a publicar anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos e possibilitando os entes federados a estabelecerem um valor para a relação entre a remuneração mais alta e a mais baixa. Ainda restringiu a fixação ou alteração dos subsídios e remunerações dos servidores públicos à aprovação de lei específica, baseando-se nos valores vigentes na iniciativa privada. A Emenda nº 19 possibilitou, sob circunstâncias específicas, a perda do cargo público. Também subordinou a estabilidade a uma avaliação de desempenho, estendendo o prazo de dois para três anos.

A reforma se preocupou ainda em estabelecer normas de controle da despesa pública com pessoal para todos os entes da federação, não podendo esta ser superior aos limites a serem fixados em lei complementar. Importante destacar é que esse foi o embrião da Lei de Responsabilidade Fiscal, que viria a ser aprovada dois anos depois.

Na verdade, as origens da LRF remontam à Constituição de 1988, que já previa a fixação de normas gerais sobre finanças públicas em lei complementar. Porém, durante uma década, tal institucionalidade foi relegada a segundo plano na pauta de prioridades da agenda econômica²³, só voltando à tona no contexto do aprofundamento do ajuste fiscal a partir da mudança da política antiinflacionária. O assunto só ganhou destaque na agenda por méritos do Congresso, que tomou a iniciativa de inserir na emenda constitucional da reforma

²³ Como destacado por Serra (1989, p. 93): “Curiosamente, até agora, foram ignorados os dispositivos referentes à organização do gasto público, precisamente os mais positivos para os que se preocupam com as regras adequadas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre a alocação de recursos.”

administrativa²⁴ uma norma programática determinando ao Executivo que enviasse em até seis meses um projeto para regular o art. 163 da Constituição.

O projeto de lei inicial, negociado com autoridades estaduais e municipais, foi bastante modificado pela Câmara e acabou aprovado por ampla maioria. O Judiciário, nas raras vezes em que foi instado a posicionar-se sobre a eficácia de dispositivos da lei, manifestou-se favoravelmente. Por fim, os únicos que lhe faziam oposição e chegaram a tentar sua completa suspensão na justiça, poucos anos depois, ao assumirem o governo federal, também passaram a declamar credos de fé na lei.

Em direção semelhante, foi aprovada a Emenda nº 25/2000, que modificou os limites para o subsídio dos vereadores (alterou o inciso VI do art. 29) e estabeleceu limites para despesas total com o Poder Legislativo municipal (acrescentou o art. 29-A). As regras foram definidas por conjuntos de municípios (classificados de acordo com seu tamanho populacional), de modo a contemplar as especificidades de localidades de porte diferente. Na mesma linha da LRF, constitui uma tentativa de limitar o que alguns chamam de custo político, ao menos na esfera local²⁵; o que, por sua vez, é rechaçado pelos defensores dos municípios, que alegam ser esse um problema de todas as esferas²⁶.

Quanto à agenda futura de reformas, menciona-se que, quando o novo Executivo federal foi eleito em 2002, existiam incertezas acerca do futuro da organização do Estado – tendo em vista que, quando estava na oposição, o grupo que então assumiu o governo havia combatido as reformas propostas em 1995. Logo as dúvidas foram se esvaindo – à medida que ficava evidente o comprometimento do novo governo com políticas econômicas que desfrutam de credibilidade junto aos mercados, principalmente o financeiro. No caso específico da organização federativa, poucas mudanças institucionais foram propostas e, menos ainda, aprovadas. Muito se falou na regulamentação do dispositivo constitucional que trataria de melhor ordenar a divisão de responsabilidades entre as três esferas de governo, porém tal

²⁴ Não custa recordar que a Emenda Constitucional nº 30 foi promulgada em 4/6/1998, incluindo o art. 30, que determinava ao Executivo federal enviar um projeto ao Congresso para regular o art. 163 da Constituição Federal – ou seja, a iniciativa da norma é muito anterior ao acordo firmado pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo primeiro memorando técnico só veio a ser divulgado em 13/11/1998. Portanto, ao contrário do que diziam alguns críticos mal informados, a LRF foi fruto de gestação e criação genuinamente brasileiras, de iniciativa do próprio Parlamento, e não foi idealizada ou imposta pelo FMI.

²⁵ Estudo do IEDI (2006) estimou em cerca de R\$ 10 bilhões ou 0,6 por cento do PIB o chamado custo político dos municípios, isto é, o montante de gasto mínimo decorrente do funcionamento do ente federado municipal.

²⁶ Rodrigues (2001, p. 3), por exemplo, rechaça a desconfiança em relação aos Legislativos municipais. O trabalho do IBAM reconhece a existência de administradores e legisladores irresponsáveis, mas argumenta que esse fato não se limita à esfera local, além de ressaltar que “existem agentes políticos e servidores públicos preocupados em prestar contas de seus atos à comunidade, agindo segundo as normas legais, administrando o dinheiro público dentro de uma postura benéfica para o país”.

regulamentação está longe de se tornar lei²⁷. Até esta fase, o único caso digno de nota foi a legislação dos consórcios²⁸, porém, seu alcance é limitado, mais beneficiando municípios e ainda preservando um caráter facultativo (por exemplo, não viabilizou a contratação de financiamentos por um conjunto de governos).

O abandono da agenda da reforma administrativa tem sido criticado: por exemplo, Bresser Pereira e Pacheco (2005) apontam estagnação e retrocessos na esfera federal em contraponto aos debates nos níveis estaduais e municipais. A estagnação do processo de reformas é exemplificada pela criação contínua de novos ministérios, secretarias, órgãos, inclusive novas universidades federais, sem modificação nos modelos de gestão. O retrocesso é especialmente notado na área de profissionalização e modernização do serviço público civil: sua estrutura salarial, processos seletivos, perfil dos servidores e politização dos cargos de confiança. Já nos demais governos, Costin (2006) considera que houve avanços significativos relativos ao tema: como no caso das iniciativas dos governos estaduais do Ceará, Minas Gerais e São Paulo, entre outros, de implementar contratos de gestão com meta de resultado para a provisão dos serviços.

4. Composição federativa do gasto

Como o gasto espelha a receita, os governos estaduais e municipais respondem por parcelas importantes do gasto público do País. Isso é uma constatação de que, mesmo sem o planejamento devido ou necessário, avançou a descentralização da despesa. Importa qualificar que esta assume características bem diferenciadas. Aqueles governos são mais importantes na geração da demanda pública por bens e serviços, enquanto o governo federal se tornou um grande transferidor de renda.

Nos termos da contabilidade nacional, como ilustrado nas figuras a seguir²⁹, a evolução da divisão federativa dos gastos, por categoria ou elemento de despesa, mostra que estados e municípios predominam em relação à folha salarial dos servidores ativos, à compra de bens e serviços de custeio e, principalmente, ao investimento fixo. A União continua sendo amplamente majoritária no caso das transferências correntes, que compreendem os juros e

²⁷ É o caso do parágrafo único do art. 23 da Constituição, com a redação dada pela Emenda nº 53, de 2006, prevendo que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

²⁸ Vide Lei nº 11.107, de 6/4/2005, que definiu normas gerais de contratação de consórcios públicos.

²⁹ A composição da chamada Conta das Administrações Públicas na contabilidade nacional só está disponível até 2003 porque o IBGE não divulgou sua estrutura depois que modificou a metodologia das contas. A grande virtude dessa fonte, além da abrangência nacional e agregada do setor, é que anula as transferências entre governos e órgãos do mesmo governo.

encargos da dívida pública e os benefícios sociais e previdenciários (regime geral/INSS, servidores federais inativos, saques do FGTS e do FAT).

Divisão Federativa da Despesa Pública nas Contas Nacionais: 1988, 2000 e 2003

Nível de Governo	Período	Principais Despesas Não-Financeiras							
		Consumo Intermediário		Remuneração Empregados (Ativos)*		Formação Bruta de Capital Fixo		Soma das Despesas	
		% do PIB	% Total	% do PIB	% Total	% do PIB	% Total	% do PIB	% Total
Federal	1988	2,6%	55,3%	3,2%	40,5%	1,1%	34,4%	6,9%	43,7%
	2000	2,0%	32,0%	3,0%	32,7%	0,5%	26,6%	5,5%	31,8%
	2003	1,7%	25,4%	2,9%	29,3%	0,3%	15,5%	4,9%	26,6%
Estadual	1988	1,2%	25,5%	3,3%	41,8%	1,2%	37,5%	5,7%	36,1%
	2000	1,9%	31,4%	3,9%	41,7%	0,6%	32,8%	6,4%	37,1%
	2003	2,3%	33,3%	4,1%	41,4%	0,7%	39,2%	7,1%	38,2%
Municipal	1988	0,9%	19,1%	1,4%	17,7%	0,9%	28,1%	3,2%	20,3%
	2000	2,2%	36,6%	2,4%	25,6%	0,8%	40,6%	5,4%	31,1%
	2003	2,8%	41,3%	2,9%	29,2%	0,8%	45,3%	6,5%	35,1%
Governo Geral Consolidado	1988	4,7%	100,0%	7,9%	100,0%	3,2%	100,0%	15,8%	100,0%
	2000	6,1%	100,0%	9,3%	100,0%	1,9%	100,0%	17,3%	100,0%
	2003	6,8%	100,0%	10,0%	100,0%	1,7%	100,0%	18,5%	100,0%

Fonte primária: Contas Nacionais, IBGE. Compilado de Serra e Afonso (2007).

No que se refere à divisão dos gastos por funções de governo, percebe-se que, ainda que desordenada, a distribuição da despesa não foge muito aos padrões internacionais quando tomadas as contas nacionais. No Brasil, a União prevalece nas áreas de defesa nacional, previdência, trabalho, administração financeira e desenvolvimento econômico. Os governos estaduais se destacam nas áreas de segurança pública e transportes, mas também gastam muito com educação. Já os governos municipais, gastam muito e cada vez mais com ensino fundamental e saúde, bem assim concentram as despesas com habitação e urbanismo. O quadro a seguir mostra a composição recente (2005) da despesa agregada das administrações diretas, com ênfase no gasto social.

DIVISÃO FEDERATIVA DA EXECUÇÃO DIRETA DA DESPESA PÚBLICA EM 2005

em %

Função SubFunção	% do PIB		% do Governo Geral			% da Despesa	
	Global	União	Estados	Municípios	Global	Líquida Encargos	
LEGISLATIVA	0,74	26,7	44,5	28,9	100,0	2,2	
JUDICIÁRIA	1,36	40,5	58,1	1,5	100,0	4,1	
ESSENCIAL À JUSTIÇA	0,34	35,1	63,8	1,2	100,0	1,0	
Defesa da Ordem Jurídica	0,08	0,0	98,7	1,3	100,0	0,2	
Demais Subfunções	0,26	46,6	52,8	0,6	100,0	0,8	
ADMINISTRAÇÃO	2,25	20,7	36,8	42,5	100,0	6,8	
Tecnologia da Informação	0,12	48,3	38,8	12,9	100,0	0,4	
Administração de Receitas	0,10	3,9	75,8	20,3	100,0	0,3	
DEFESA NACIONAL	0,85	92,6	7,3	0,1	100,0	2,6	
SEGURANÇA PÚBLICA	1,37	10,4	85,9	3,7	100,0	4,2	
RELAÇÕES EXTERIORES	0,08	99,5	0,2	0,3	100,0	0,2	
ASSISTÊNCIA SOCIAL	1,05	70,4	10,0	19,6	100,0	3,2	
Assistência ao Idoso	0,22	97,5	-0,1	2,6	100,0	0,7	
Assistência ao Portador de Deficiência	0,28	98,6	-0,1	1,5	100,0	0,8	
Assistência à Criança e ao Adolescente	0,07	5,1	21,9	73,0	100,0	0,2	
Assistência Comunitária	0,15	10,0	22,5	67,4	100,0	0,4	
Demais Subfunções	0,24	101,1	-1,1	0,0	100,0	0,7	
PREVIDÊNCIA SOCIAL	11,47	84,9	11,8	3,4	100,0	34,9	
Previdência Básica	7,49	98,6	0,5	0,9	100,0	22,8	
Previdência do Regime Estatutário	3,49	61,9	29,8	8,3	100,0	10,6	
Previdência Complementar	0,04	0,1	89,6	10,3	100,0	0,1	
SAÚDE	3,55	18,9	37,3	43,7	100,0	10,8	
Atenção Básica	0,69	4,5	8,2	87,3	100,0	2,1	
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	1,55	10,6	47,4	42,1	100,0	4,7	
Suporte Profilático e Terapêutico	0,15	54,9	36,1	9,0	100,0	0,4	
Vigilância Sanitária	0,02	18,4	33,3	48,2	100,0	0,1	
Vigilância Epidemiológica	0,07	68,7	5,7	25,6	100,0	0,2	
Alimentação e Nutrição	0,04	20,1	52,6	27,4	100,0	0,1	
Demais Subfunções	1,03	32,4	43,4	24,3	100,0	3,1	
TRABALHO	0,70	92,1	5,0	2,9	100,0	2,1	
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0,60	97,8	0,3	1,9	100,0	1,8	
EDUCAÇÃO	4,54	13,8	48,0	38,1	100,0	13,8	
Ensino Fundamental	2,22	0,9	43,2	55,9	100,0	6,8	
Ensino Médio	0,31	5,0	90,4	4,6	100,0	0,9	
Ensino Profissional	0,08	63,8	28,5	7,7	100,0	0,2	
Ensino Superior	0,59	70,5	25,9	3,6	100,0	1,8	
Educação Infantil	0,26	0,5	1,2	98,4	100,0	0,8	
Educação de Jovens e Adultos	0,04	11,2	55,2	33,6	100,0	0,1	
Educação Especial	0,02	11,4	50,0	38,6	100,0	0,1	
Demais Subfunções	1,01	11,5	72,2	16,3	100,0	3,1	
CULTURA	0,15	15,3	39,0	45,7	100,0	0,5	
DIREITOS DA CIDADANIA	0,15	16,9	80,6	2,5	100,0	0,5	
URBANISMO	0,86	5,4	8,7	85,9	100,0	2,6	
Transportes Coletivos Urbanos	0,08	49,6	0,7	49,7	100,0	0,2	
Demais Subfunções	0,06	-78,9	12,2	166,6	100,0	0,2	
HABITAÇÃO	0,14	16,1	49,7	34,3	100,0	0,4	
SANEAMENTO	0,31	0,4	43,7	55,9	100,0	0,9	
GESTÃO AMBIENTAL	0,20	30,6	46,5	22,9	100,0	0,6	
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,23	68,4	30,3	1,3	100,0	0,7	
AGRICULTURA	0,62	66,8	25,1	8,1	100,0	1,9	
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	0,18	96,8	3,0	0,2	100,0	0,5	
INDÚSTRIA	0,13	51,8	41,2	6,9	100,0	0,4	
COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,20	62,8	22,1	15,1	100,0	0,6	
COMUNICAÇÕES	0,05	48,3	39,0	12,7	100,0	0,1	
ENERGIA	0,09	24,9	40,6	34,5	100,0	0,3	
TRANSPORTE	1,17	26,2	55,9	17,9	100,0	3,5	
Transporte Rodoviário	0,69	30,5	49,3	20,3	100,0	2,1	
Transporte Ferroviário	0,11	16,9	82,7	0,4	100,0	0,3	
DESPORTO E LAZER	0,08	8,1	20,6	71,2	100,0	0,3	
ENCARGOS ESPECIAIS	36,38	94,7	4,3	0,9	100,0		
Refinanciamento da Dívida Interna	25,29	99,1	0,5	0,4	100,0		
Refinanciamento da Dívida Externa	0,53	98,5	0,9	0,6	100,0		
Serviço da Dívida Interna	7,06	86,2	11,9	2,0	100,0		
Serviço da Dívida Externa	1,43	92,4	6,4	1,2	100,0		
Transferências	0,10	224,0	-128,4	4,4	100,0		
Outros Encargos Especiais	1,86	67,1	29,5	3,4	100,0		
TOTAL	69,24	73,2	16,7	100,0	100,0		
LÍQUIDO ENCARGOS ESPECIAIS	32,85	49,4	30,4	20,2	100,0	100,0	

Fonte: Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda – Consolidação de Balanços

Conceito de execução direta da despesa = despesa realizada menos transferências para outros governos.

Estimadas: transferências por funções nos governos estaduais (mantida estrutura dos convênios federais) e municipais (toda Imputada em saúde); gasto municipal – consolidado para 67% das prefeituras e suposto um Incremento linear de 15% nas demais.

5. Avaliação da descentralização à brasileira

O processo de descentralização na reorganização do Estado brasileiro promovida pela Constituição de 1988 não seguiu o padrão normalmente recomendado pelos códigos de boas condutas, nem por outras experiências dos países emergentes.

Se o capítulo do sistema tributário na Constituição federal e as leis complementares que o regulamentam são bastante precisos e detalhados a respeito das competências e repartições de receitas tributárias de cada um dos três níveis de governo, o capítulo constitucional que trata das atribuições governamentais é bem mais vago e não estabelece uma clara distribuição de tarefas entre essas esferas.

Ao contrário da descentralização da receita tributária (que contou com regras explícitas no texto constitucional, fruto de negociações e decisões políticas claras e permanentes), a assunção dos gastos pelos governos estaduais e municipais ocorreu de forma desordenada e basicamente pela redução unilateral da presença do governo federal na economia e na sociedade, em função de suas crises, fiscal e das contas externas.

A repartição de responsabilidades e encargos não passou, no primeiro momento, por pacto político, negociado entre diferentes governos, nem obedeceu a qualquer planejamento. Até hoje muitos alegam que não ocorreu um processo de descentralização de encargos. Por outro lado, uma série de análises – entre elas AFONSO, 1996; AFFONSO, 2000 e PRADO, 2003 – aponta o processo de descentralização posto em prática no Brasil essencialmente como um processo de municipalização desorganizado, impulsionado em grande medida pelos conflitos federativos gerados pelo autoritarismo da ditadura militar.

As atenções da Constituinte foram concentradas no sistema tributário. O objetivo maior dos constituintes de 1988 de promover uma descentralização fiscal acabou resultando em uma tendência inequívoca à municipalização e, no período mais recente, a uma recuperação da importância relativa do governo federal, tendo os estados como os grandes prejudicados³⁰.

Para agravar esta relativa marginalização dos estados, pode-se notar uma tendência crescente do governo federal de assistir e beneficiar diretamente à população. A assistência, antes um gasto tipicamente local, passou a ser financiada cada vez mais pelo orçamento federal. Embora as prefeituras atuem como parceiras (para cadastrar e monitorar as famílias atendidas), obviamente não o fazem com o mesmo afinco ou eficácia de quando gastavam seus próprios recursos. Mas o problema maior tem sido a falta de prioridade para os

³⁰ Para uma análise detalhada das finanças estaduais, ver Lopreato (2002 e 1997); Mora (2002); Mora; Varsano (2001).

programas sociais de caráter universal, nos quais os governos estaduais e municipais têm um papel decisivo na execução da despesa – em especial no caso do ensino e da saúde.

DESPESA SOCIAL POR NÍVEL DE GOVERNO EM 2005

Grupos de Funções	% PIB	Divisão Federativa			Total
		União	Estados	Munic.	
Gasto Social Amplo	21,93%	57,5%	23,7%	18,8%	100,0%
POR TIPO					
Benefícios	12,42%	87,4%	9,1%	3,5%	100,0%
Seguro Social	8,09%	98,5%	0,5%	1,0%	100,0%
Servidores	3,53%	61,2%	30,5%	8,3%	100,0%
Assistenciais	0,80%	90,7%	1,6%	7,7%	100,0%
Universais e Outros	9,51%	18,5%	42,8%	38,7%	100,0%

Fonte: STN, Consolidação de Balanços. Municípios - 67% consolidados, demais, acréscimo linear de 15%.

Conceito de execução direta da despesa = despesa realizada menos transferências para outros governos.

São inquestionáveis, porém, as evidências estatísticas sobre o aumento da participação dos governos estaduais e municipais na despesa pública, especialmente nos gastos com consumo corrente e investimentos fixos. Na prática, como não há (e dificilmente poderia haver) uma rígida divisão de encargos num país com diversidades regionais tão profundas e na ausência de uma política nacional coordenada de descentralização, muitos programas de trabalho são conduzidos por mais de um governo. Há superposição de ações em algumas áreas (como meio ambiente) e carência em outras (como segurança). Em alguns casos, há desperdício de recursos e ações; em outros, escassez.

O governo federal não tem conseguido exercer satisfatoriamente sua função de coordenação e os governos estaduais e municipais adotam políticas exageradamente autônomas. Se a União ou mesmo alguns estados, por um lado, encolhem sua participação nos investimentos e programas de duração continuada, por outro, não transferem pessoal e bens para as unidades estaduais ou locais, o que gera, *ceteris paribus*, um aumento não previsto das despesas públicas agregadas.

Sem a significativa e sustentada redução das desigualdades regionais econômicas e sociais, não há como padronizar a divisão das responsabilidades e encargos entre as esferas e unidades federadas. Diante dessa séria limitação estrutural, é possível alcançar alguns avanços com dois movimentos: “de cima para baixo”, o governo federal deveria reforçar seu papel de coordenação e regulação e atuar no sentido de que o compartilhamento de responsabilidades produza a menor ineficiência econômica possível; “de baixo para cima”, os governos estaduais e municipais poderiam empreender esforços mais cooperativos, inclusive formalizando formas de atuação conjunta em torno de responsabilidades e tarefas (tipo

consórcios ou fóruns regionais de governantes) – sabendo que tal articulação é difícil no campo tributário, onde predomina o enfrentamento da guerra fiscal do ICMS.

O que se destaca pela análise do sistema estabelecido pela Constituição de 1988 e sua evolução ao longo dos últimos 20 anos é que esta estabeleceu um dos regimes federativos mais descentralizados do mundo. Somos dos raros países que qualifica os governos locais como membros da federação. Porém, isso foi feito por um processo marcado por peculiaridades (para não dizer quase excentricidades, dependendo da base analítica na qual se apóie o analista)³¹.

Já na partida, a descentralização foi imposta por circunstâncias políticas e não nasceu de uma estratégia macroeconômica deliberada, como mais um instrumento de uma política fiscal claramente definida e implementada sob comando das autoridades econômicas nacionais. A descentralização, fiscal, financeira e administrativa, foi idealizada e implementada por uma motivação eminentemente política, simples e forte: seria o braço financeiro da redemocratização do País, partindo da ideia (simplista) de que a melhor maneira de afastar definitivamente o espectro da ditadura militar do horizonte político nacional seria esvaziar financeiramente o governo federal. Assim, não houve um mínimo de planejamento nacional, nem mesmo negociações ordenadas entre as diferentes unidades federadas – salvo uma aliança entre governadores e prefeitos para extrair o máximo de recursos tributários das mãos do governo federal com a Constituição promulgada em 1988, sem que fosse feito, pelo lado dos gastos públicos, um movimento no mesmo sentido de transferências de encargos e responsabilidades.

Durante a Assembleia Constituinte, as autoridades econômicas se opuseram à descentralização, mas pouco trabalharam para evitá-la (não diante de tanto esforço dispensado para cuidar da extensão do mandato do então Presidente). Depois, todo o governo federal resistiu por muitos anos (afinal, repassar recursos é perder poder político) a descentralizar o gasto e rever a rotina de concessão de transferências voluntárias e mesmo de empréstimos, que eram as válvulas de escape abertas pelo governo militar para atenuar a centralização da arrecadação tributária e da formulação de políticas públicas.

Por outro lado, os governos subnacionais, especialmente os das maiores unidades, numa (vã) tentativa de maximizar resultados, continuavam buscando aquelas transferências e, o pior, se endividando como se nada tivesse mudado com a reforma tributária que aumentava a cada ano a fatia deles no “bolo” tributário nacional – que também crescia expressivamente

³¹ Para este debate, entre autores já citados, não custa citar novamente Rezende; Afonso (2002); Afonso; Mello (2000); Serra; Afonso (1999); Souza (1999 e 1998); Abrucio *et al.* (1998); Affonso (1995); e Afonso (1994).

após a reforma. Era inevitável o estrangulamento daquele padrão fiscal financeiro, até porque a estabilização de preços finalmente lograda com o Plano Real teve como diferencial em relação aos outros planos uma grande atenção à austeridade fiscal, já na fase preparatória para criação da nova moeda (da URV), e, do lado externo, o mercado bancário se fechava para créditos a governo e de prazo mais longo. Aliás, esse foi outro traço brasileiro peculiar: descentralizou primeiro e estabilizou depois – para não citar quem, num passado não muito distante, duvidava (no exterior) que o Brasil conseguiria controlar a inflação sem mudar radicalmente sua federação, que contemplaria demasiada autonomia subnacional.

Em termos institucionais, a maior inovação da descentralização promovida pela Constituição de 1988 foi o novo papel dos municípios. Como nunca na história do setor público brasileiro, a esfera local de governo viu crescer a importância de sua participação, especialmente na execução do gasto público em ações sociais básicas. Isso pode ser visto como um fator positivo para a consolidação da federação, porque é o lócus preferencial para executar políticas públicas, que, ao mesmo tempo, combatam a pobreza, melhorem a eficácia e a eficiência do gasto e não conflitem com a necessária globalização e harmonização das políticas de caráter macro. Isso tudo sem contar que os governos locais têm histórias, numa visão de longo prazo, de menor propensão ao endividamento e déficit público e, mais recente, de ser a esfera de governo na qual se experimenta e (o eleitorado) cobra cada vez mais resultados pragmáticos de suas ações administrativas.

Atingiu tal proporção o descontrole fiscal, que o Congresso Nacional acabou aprovando por quórum qualificado, sem qualquer oposição da maioria dos governadores e prefeitos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo um grau de austeridade e transparência com poucos paralelos em outros países, nem mesmo os mais ricos. A implementação da lei vem sendo bem sucedida, com geração de crescentes superávits primários, inclusive pelos governos subnacionais, e mesmo em anos de campanhas eleitorais, vindo a imensa maioria daqueles que rolaram suas dívidas com o Tesouro Nacional cumprindo as metas dos programas de ajuste fiscal. Mesmo assim, a oferta de crédito privado, interno e externo, para os governos subnacionais segue completamente nula. Ao que tudo indica, tende a se cristalizar um novo cenário financeiro para estados e municípios em que eles precisarão, cada vez mais, se financiar com suas próprias fontes e, agora, passar a investir pesadamente na melhoria da eficiência do gasto público.

É forçoso reconhecer que um aumento impressionante da carga tributária nacional explica muito do sucesso da recente estabilização fiscal e econômica e também da consolidação da própria descentralização – afinal, estados e municípios passam a deter uma

fatia maior da arrecadação, que foi cada vez maior. Entre 1988, o último ano de vigência do sistema tributário anterior, e 2007, a carga global saltou da casa de 22% para 36,4% do PIB, e possivelmente ultrapassará a casa de 37% do produto em 2008. Ou seja, em vinte anos de vigência da atual Constituição, a carga tributária acumulará um avanço de 15 pontos percentuais sobre o produto, numa magnitude e velocidade da qual não se tem notícia em tempos de paz, levando a carga brasileira aos padrões médios europeus, muito acima da norte-americana e mais longe ainda da arrecadação das economias emergentes congêneres.

Não bastasse o aumento e o nível da tributação, tem outro diferencial ainda mais marcante – e aí indubitavelmente negativo – no caso brasileiro: o crescente peso na receita nacional de tributos cumulativos, tendo a política federal optado por contribuições sobre o faturamento, o lucro e até mesmo a movimentação financeira, na medida em que abandonava um *excise tax* sobre produtos industrializados e mesmo o imposto de renda, por repartir mais da metade de suas receitas para os fundos de participação.

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

6. Observações finais

Antes de tudo, é necessário reconhecer que a Constituição de 1988 avançou, e muito, na direção da universalização dos direitos sociais e da organização de um Estado com representatividade popular em suas decisões. Assim, representa um movimento legítimo de democratização da sociedade brasileira. Porém, esse processo foi promovido sem os devidos planejamento e coordenação. Assim, restam problemas significativos a se resolver no que se refere à qualidade da descentralização político-administrativa no Brasil.

A federação brasileira é marcada por uma flexibilidade peculiar: aqui, os ciclos de concentração e desconcentração e a tradição conciliadora da política brasileira foram facilitando as acomodações necessárias ao longo do tempo. O sistema tributário e o fiscal sempre foram utilizados para solidificar interesses regionais divergentes e contraditórios. Não é por acaso que os ideais do federalismo fiscal são sempre evocados na defesa de interesses localizados e de políticas públicas de impacto regional.

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

Há uma extensa agenda de questões a serem enfrentadas pela federação brasileira nos próximos anos. Se já existiam problemas antigos, recentemente surgiram novas questões, como a predominância das relações diretas entre a União e os municípios, à margem dos governos estaduais. É possível notar também que as ações estruturantes em parcerias com os governos locais (como no caso da atenção à saúde) estão sendo relegadas ao segundo plano relativamente às ações diretas (como farmácia popular e assistência hospitalar, no mesmo exemplo). Devido às distorções estruturais e aos novos problemas fiscais, cresceu o contencioso de problemas dentro da federação.

Cabe adotar sempre uma postura crítica, mas responsável. A descentralização (assim como a instituição de uma República Federativa democrática) foi uma decisão soberana da sociedade brasileira, que não deve ser revertida (e dificilmente será). Porém, é imperativo que esse processo seja frequentemente revisto, de forma a construir um ambiente para o melhoramento contínuo e permanente das instituições democráticas.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. e COSTA, V. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro* (Série Pesquisas, 12). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

AFFONSO, R. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, n. 14, p. 127-152, junho de 2000.

AFFONSO, R.; SILVA, P. L. (Orgs.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (Série Federalismo no Brasil). São Paulo: Fundap, 1995a.

AFFONSO, R.; SILVA, P. L. (Orgs.). *Reforma tributária e federação* (Série Federalismo no Brasil). São Paulo: Fundap, 1995b.

AFFONSO, R.; SILVA, P. L. (Orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados* (Série Federalismo no Brasil). São Paulo: Fundap, 1995c.

AFFONSO, R.; SILVA, P. L. (Orgs.). *Descentralização e políticas sociais* (Série Federalismo no Brasil). São Paulo: Fundap, 1996b.

AFONSO, J. R. *Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil* (Serie gestión pública n. 63). Santiago: CEPAL, 2007.

AFONSO, J. R. *O processo de descentralização na América Latina: uma interpretação pragmática (Working paper)*. Washington: BID, 2006.

AFONSO, J. R. Gestão de Choque: um ajuste fiscal que está desajustando. In: *3º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas*. São Paulo: FGV, 2006.

AFONSO, J. R. Gasto público, federação e debate fiscal. In: *8º curso de relações fiscais intergovernamentais*. Brasília: ESAF/ Banco Mundial/OCDE, 2005.

AFONSO, J. R. *A Questão Regional na Reforma Tributária da Assembleia Nacional Constituinte*. 2001 (mimeo).

AFONSO, J. R. Memória da assembleia constituinte de 1987/88: as finanças públicas. *Revista do BNDES*, n. 11, 1999.

AFONSO, J. R. *Descentralizar e Depois Estabilizar: A Complexa Experiência Brasileira*. 1996 (mimeo).

AFONSO, J. R.; LOBO, T. Fiscal decentralization and participation in delayed democratic experiences. In: *Tinker Forum on "The Role of the State in Latin America and the Caribbean"*. Mexico, 1996.

AFONSO, J. R.; MEIRELLES, B.B. Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados. *Caderno NEPP/Unicamp*, n. 75, 2006. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno75.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

AFONSO, J. R.; MELLO, L. Brazil: an evolving federation. In: *IMF/FAD Seminar on decentralization*. Washington, 2000.

ARAÚJO, E. Os recursos tributários próprios no financiamento dos municípios brasileiros. (Documento elaborado no âmbito do Projeto "Diagnóstico dos Ingressos Municipais nos Países do Cone Sul"). BID, 2007.

ARRETCHE, M. The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behavior in the post-1988 period. *Brazilian political science review*, v. 1 nº 2, jul.-dez., 2007.

ARRETCHE, M. Representação territorial e poder de veto: examinando a agenda federativa brasileira. In: *31º Encontro anual da ANPOCS*. Caxambu, outubro de 2007.

BRESSER PEREIRA, L.; PACHECO, R. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. 2005. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2005/05.23.ReformadoEstadoBrasileiroeoDesenvolvimento.WEB.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2008.

CHEIUB, J.A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Political parties and governors as determinants of the behavior of brazilian legislators*. 2008 (mimeo).

COSTIN, C. *State reform in Brazil (1995-2005)*. 2006 (mimeo).

DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. *Economia e Sociedade* v.17, p. 113-140, dezembro de 2001.

DOMINGUES, J. Federalismo fiscal brasileiro. In: *II Congresso Internacional de Direito Tributário da Cidade do Rio de Janeiro*, maio de 2007.

DORNELLES, F. *O Estado e a revisão constitucional*. Julho de 2006 (mimeo).

FERNANDES, M. (coord.). Gasto social das três esferas de governo — 1995 (Texto para Discussão nº 598). Brasília: IPEA, 1998.

GIAMBIAGI, F. Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007 (Texto para Discussão nº 1.309). Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

GOMES, G.; MACDOWELL. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social (Textos para Discussão Interna nº 706). Brasília: IPEA, 2000.

IEDI. O custo político dos Municípios: diagnóstico e propostas. 2006. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20060114_custo_municipios.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2008.

LOPREATO, F. A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento (Texto para Discussão nº 131). Campinas: IE/UNICAMP, 2007.

LOPREATO, F. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE/UNICAMP, 2002.

LOPREATO, F. Um novo caminho do federalismo no Brasil? *Economia e Sociedade* v. 9, p. 95-114, dezembro de 1997.

MORA, M. Federalismo e dívida estadual no Brasil (Texto para Discussão nº 866). Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

MORA, M.; VARSANO, R. *Fiscal decentralization and subnational autonomy in Brazil: some facts of the nineties* (Textos para Discussão Interna nº 854). Brasília: IPEA, 2001.

NAZARETH, P. *Descentralização e federalismo fiscal: um estudo de caso dos Municípios do Rio de Janeiro*. 2007. 318f. Tese de Doutorado – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PRADO, S. A questão fiscal na federação brasileira: diagnósticos e alternativas (Relatório apresentado à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL). Março de 2007.

PRADO, S. Transferências fiscais no Brasil: o lado “esquecido” da reforma tributária. In: PINTO, M.P.A; BIASOTO JR., G. (orgs.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade* v. 13, p. 1-40, dezembro de 1999.

PRADO, S. (coord.). *Partilha de recursos na Federação Brasileira*. São Paulo/Brasília: Fapesp/Fundap/Ipea, 2003.

REZENDE, F. *Fiscal dependence and local development: the brazilian case*. 2005 (mimeo).

REZENDE, F. Fiscal decentralization and big cities financing in Brazil (Textos para Discussão Interna nº 612). Brasília: IPEA, 1998.

REZENDE, F.; AFONSO, J.R. A federação brasileira: desafios e perspectivas. In: KONRAD ADENAUER; FGV; FORUM OF FEDERATIONS. *Federalismo e integração econômica regional – desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 301-362.

REZENDE, F.; AFONSO, J.R. *The brazilian federation: facts, challenges and perspectives*. 2002 (mimeo).

REZENDE, F.; AFONSO, J.R. A reforma fiscal no processo de elaboração da nova constituição (Texto para Discussão Interna nº 121). Brasília: IPEA, 1987. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1987/td_0121.pdf>. Acesso em: 14 Ago. 2008.

REZENDE, F.; GARSON, S. Financing metropolitan areas in Brazil. Political, institutional and legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 10, n. 1, p. 5-34, 2006.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil. Desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

RODRIGUES, A. Gestão e controle das despesas do poder legislativo municipal face à emenda constitucional nº 25. Desbastando arestas e desatando nós. Rio de Janeiro: IBAM, Laboratório de Administração Municipal – LAM, 2001. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 16 ago. 2008.

SANTOS, A.; COSTA, L.; ANDRADE, T. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. In: ANDRADE, T.; SERRA, R. (orgs.) *Cidades médias no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 295-335.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Perfil e evolução das finanças municipais – 1998-2006*. Brasília, 2007.

SERRA, J. A Constituição e o gasto público. *Planejamento e Políticas Públicas*, junho de 1989, p. 93-106. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0000861.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2008.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. *Revista de la Cepal* n. 91 p. 29-52, abril de 2007. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/28257/LCG2333eSerraAfondo.pdf>>. Acesso em: 14 Ago. 2008.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. Federalismo fiscal à brasileira: Algumas reflexões. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 12, p. 3-30, dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001070.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2008.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. Finanças públicas. Municipais trajetória e mitos. *Conjuntura Econômica* v. 45, n. 10, p. 44-50, outubro de 1991.

SHAH A. *The new fiscal federalism in Brazil*. (Working Paper 557). Washington: World Bank, 1990. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1990/12/01/000009265_3960930082437/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 14 Ago. 2008.

SIMONASSI, A.; CÂNDIDO JR. J. Desempenho fiscal e os impactos sobre as responsabilidades fiscal e social nos Estados e regiões brasileiras (Texto para Discussão nº 1.323). Brasília: IPEA, 2008.

SOUZA, C. Sistema brasileiro de governo local. Innovaciones institucionales y sustentabilidad. *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires: CLACSO, p. 125-150, 2006.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 5 ago. 2008.

SOUZA, C. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: Tendências recentes. In: *XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*. Rio de Janeiro, 1999.

SOUZA, C. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. In: *Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização*. São Paulo, 1998.

VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde (Texto para discussão nº 500). Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

VELLOSO, R.; MENDES, M. Política fiscal em 2008: condições de liquidez, solvência e controle da demanda agregada. In: *Fórum Nacional 2008* (mimeo).

WERNECK, R. Reforma tributária: urgência, desafios e descaminhos. *Desenvolvimento em Debate*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.