



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DO TRÓPICO ÚMIDO**

ANDRÉ RODRIGUES BELLO

**TRANSFERÊNCIAS FISCAIS REDISTRIBUTIVAS DA UNIÃO
AO ESTADO DO PARÁ: um estudo de caso (1998-2007)**

Belém
2008

ANDRÉ RODRIGUES BELLO

**TRANSFERÊNCIAS FISCAIS REDISTRIBUTIVAS DA UNIÃO
AO ESTADO DO PARÁ: um estudo de caso (1998-2007)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. David F. Carvalho

Belém
2008

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPa.)

Belo, André Rodrigues

Transferências fiscais redistributivas da União ao Estado do Pará: um estudo de caso (1998-2007) / André Rodrigues Bello; Orientador David Ferreira Carvalho. – 2008.

. 106 f.: il.; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável do Trópico, Úmido, Belém, 2008.

1. Finanças públicas - Pará. 2. Política tributária - Pará. 3. Fundo de Participação dos Municípios (Brasil). 4. Fundo de Participação dos Estados (Brasil). 5. Federalismo - Brasil. I. Carvalho, David Ferreira, orientador. II. Título.

CDD 21. ed. 336.098115

ANDRÉ RODRIGUES BELLO

**TRANSFERÊNCIAS FISCAIS REDISTRIBUTIVAS DA UNIÃO
AO ESTADO DO PARÁ: um estudo de caso (1998-2007)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Aprovado em: 26/12/2008

Banca examinadora:

Prof. Dr. David Ferreira Carvalho (Orientador)

Prof. Dr. Tomas Hurtienne
Universidade Federal do Pará - NAEA

Prof. Dr. Sérgio Roberto Bacury de Lira
Universidade Federal do Pará - ICESA

À minha companheira de estudos Jeanne Vinagre Alcântara, por ter me acompanhado e apoiado durante toda esta caminhada.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de luz e sabedoria;

Aos meus pais pelo apoio familiar;

Ao Professor David Carvalho, pelas orientações e estímulo;

Ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA e o CNPq , pelo auxílio recebido;

Ao meu amigo de mestrado Válber Almeida, pelo companheirismo;

À Jeanne Vinagre, minha fiel companheira.

RESUMO

No Brasil, a partir da década de 60, durante o regime militar, as transferências fiscais redistributivas passaram a ter grande importância no cenário do federalismo fiscal brasileiro com a criação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Nas décadas seguintes, durante a transição para a democracia, estes repasses passaram a ser concedido com maior autonomia para seus gastos, além de terem sido ampliados ao máximo e institucionalizados na nova Constituição Federal. As regiões Norte e Nordeste foram bastante contempladas, já que tais transferências visam não apenas descentralizar recursos, mas também diminuir as desigualdades inter-regionais. Os repasses com esta característica redistributiva são importantes às sociedades menos desenvolvidas, pois têm o potencial de oferecer uma fonte extra de recursos, além da capacidade fiscal própria, restringida por suas limitações econômicas estruturais. Além destas, no federalismo fiscal brasileiro existem também outras transferências deste tipo e, diante da importância de tal fonte de receita a estas regiões, este trabalho tem o objetivo de dimensionar quanto o estado do Pará está ganhando efetivamente com estas importantes fontes de recursos financeiros. Para isto, será comparada a diferença entre o valor estimado de quanto o estado contribui com os tributos federais, através de sua participação no PIB nacional, com o percentual que recebe destes repasses da União. Outro importante elemento a ser investigado é a evolução da principal transferência da União ao governo do estado do Pará, o FPE, nos últimos dez anos, de tal forma a se dimensionar se esta fonte de receita está sendo suficiente, pois, caso contrário, como representa quase 1/3 de suas receitas correntes, o estado terá grandes problemas para conter grande parte de suas pressões sociais.

Palavras-chave: Finanças Públicas. Federalismo Fiscal. Transferências Intergovernamentais. Desigualdades Regionais. Fundos de Participação.

ABSTRACT

In Brazil, from the 60s, during the military regime, the redistributive fiscal transfers received great importance in the scenario of the Brazilian fiscal federalism with the creation of a equity fund to the states and municipalities. In the following decades, during the transition to democracy, these transfers have been provided with greater autonomy in their spending, and have been expanded to a maximum and institutionalized in the new Federal Constitution. The North and Northeast of the contry were quite contemplated, since such transfers are intended not only to decentralize resources, but also to reduce the inter-regional inequalities. The transfers with the redistributive feature are important to the less developed societies, because they have the potential to provide an extra resource, beyond yours fiscal capacity, restricted by their economic restrictions. In addition, in the Brazilian fiscal federalism, there are also other transfers of this type and, given the importance of this source of revenue for these regions, this study aims to gauge how the state of Pará is gaining effectively with these important sources of resource. For this, will be compared the difference between the estimated value of what the state contributes to the federal taxes through their participation in the national GDP, with the percentage received with these kind of Union's transfers. Another important element to be investigated is the evolution of the main transfer to the government of the state of Pará, the Equity Fund, in the last ten years, so to gauge whether this source of revenue is sufficient, because, otherwise, as is almost 1/3 of its current revenues, the state will have big problems to contain much of its social pressures.

Keywords: Public Finance. Fiscal Federalism. Intergovernmental Transfers. Regional Inequalities. Equity Fund.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 -	Centralização da Receita Disponível (1900-2000).....	55
GRÁFICO 2 -	Partilha da Receita Disponível (1965-1985).....	56
GRÁFICO 3 -	Partilha da Receita Disponível (1985-1995).....	63
GRÁFICO 4 -	Partilha da Receita Disponível (1996-2004).....	66
GRÁFICO 5 -	Principais Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias da União aos estados e municípios e, 2007 (R\$ milhões).....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentuais de Vinculação do IR e IPI aos Fundos de Participação (Anexo LC 62/89).....	64
Tabela 2 - Coeficiente de Participação dos estados no FPE.....	68
Tabela 3 - PIB dos estados per capita no Brasil em 2006 (R\$ 1.000).....	76
Tabela 4 - Participação de cada estado no FPE em 2007 (R\$ 1,00).....	78
Tabela 5 - Diferença entre participação no FPE e PIB.....	79
Tabela 6 - Evolução Populacional do Pará e Maranhão	80
Tabela 7 - Participação de cada estado no FPM em 2007 (R\$ 1,00).....	82
Tabela 8 - Diferença entre participação no FPM e PIB.....	83
Tabela 9 - Transferências do FUNDEB, sem complemento da União, aos estados e municípios, considerando-se apenas 16,66% do FPE e FPM, em 2007 (R\$1.000).....	83
Tabela 10 - Transferências do FUNDEB, com complemento da União, aos estados e municípios em 2007 (R\$ 1.000,00).....	85
Tabela 11 - Diferença entre participação no Complemento do FUNDEB e PIB.....	86
Tabela 12 - Transferências da Cota Parte do Salário-Educação aos estados e municípios em 2007 (R\$ 1,00).....	88
Tabela 13 - Diferença entre participação no Cota Parte Salário-educação e PIB	88
Tabela 14 - Transferências do SUS aos estados e municípios em 2007 (R\$ 1,00).....	88
Tabela 15 - Diferença entre participação no SUS e PIB	90
Tabela 16 - Participação das transferências correntes nas receitas correntes do governo no governo do Pará (R\$ 1.000)	92
Tabela 17 - Participação das transferências redistributivas nas receitas correntes no governo do Pará (R\$ 1.000)	93
Tabela 18 - Participação do FPE nas receitas correntes no governo do Pará (R\$ 1.000).....	94
Tabela 19 - Participação das outras transferências redistributivas nas receitas correntes no governo do Pará (R\$ 1.000).....	95

LISTA DE SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONFAZ	Conselho Federal Fazendário
FCO	Fundo de Financiamento da Região Centro-Oeste
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo de Financiamento da Região Nordeste
FNO	Fundo de Financiamento da Região Norte
FNS	Fundação Nacional da Saúde
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPEM	Fundo de Participação dos Estados e Municípios
FPEX	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto de Transmissão de Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
IVC	Imposto sobre Vendas e Consignações
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
SEPOF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	FUNDAMENTOS INSTITUCIONAIS E TEÓRICOS DO FEDERALISMO	17
2.1	FORMAS DE ORGANIZAÇÃO POLITICO-ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS.....	17
2.1.1	Estado Unitário	19
2.1.2	Estado Federado	21
2.1.3	Confederação	23
2.2	CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DOS ESTADOS FEDERATIVOS...	23
2.2.1	Classificações dos sistemas federativos	24
2.2.2	Constituição dos Pactos Federativos	27
2.3	FEDERALISMO FISCAL.....	32
2.3.1	A Função de Alocação, Distribuição e de Estabilização	34
2.3.1.1	Função Alocativa.....	34
2.3.1.2	Função Distributiva.....	35
2.3.1.3	Função de Alocação e Distribuição.....	36
2.3.1.4	Função de Estabilização.....	36
2.3.2	Eficiência nas Atribuições Governamentais	37
2.3.2.1	Eficiência na Alocação.....	37
2.3.2.2	Eficiência na Distribuição.....	40
2.3.2.3	Eficiência na Estabilização.....	40
2.4	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.....	41
2.4.1	Tipos e Características das Transferências Intergovernamentais	42
2.4.2	Transferências para Redução dos Desequilíbrios Verticais	44
2.4.3	Transferências para Equalização Inter-regional	45
2.4.4	Transferências para corrigir externalidades	46
2.4.5	Principais Deficiências das Transferências Intergovernamentais	47
3	FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL	49
3.1	CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO.....	49
3.1.1	Desafios e Equilíbrio do pacto federativo no Brasil	51
3.2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL.....	54

3.2.1	Período Imperial (1822-1889)	56
3.2.2	República Velha (1889-1930)	56
3.2.3	Era Vargas (1930-1945)	57
3.2.4	República Populista (1946-1964)	59
3.2.5	Período Militar (1964-1985)	60
3.2.6	Período Democrático (1986-2008)	65
4	TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DISTRIBUTIVAS DO PARÁ	73
4.1	TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DISTRIBUTIVAS: CAPACIDADE DE REDUZIR AS DESIGUALDADES REGIONAIS E O ESTADO DO PARÁ	73
4.1.1	Fundo de Participação dos Estados (FPE)	78
4.1.2	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	81
4.1.3	FUNDEB	83
4.1.4	Cota parte do salário-educação	87
4.1.5	Transferências do SUS	89
4.1.6	Aspectos Gerais da Distribuição de Recursos ao Pará	91
4.2	EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS REDISTRIBUTIVAS AO GOVERNO DO PARÁ (1998-2007)	92
4.2.1	Importâncias das Transferências Intergovernamentais ao Estado do Pará	92
4.2.2	Transferências Fiscais Redistributivas ao Estado do Pará e o FPE	94
4.2.3	Outras Transferências Fiscais Redistributivas ao Estado do Pará	96
4.2.4	Aspectos Gerais da Distribuição de Recursos ao Governo do Pará	97
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
	REFERÊNCIAS	102

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto de estudo as transferências intergovernamentais do governo federal ao estado do Pará, particularmente aquelas que tem poder redistributivo para reduzir as desigualdades regionais. As transferências fiscais redistributivas buscam possibilitar uma maior homogeneidade no interior do país, possibilitando o fortalecimento da Federação brasileira e, assim, seu desenvolvimento, destacando-se o Fundo de Participação dos Estados (FPE). O critério de rateio deste fundo entre as unidades federativas beneficia as regiões menos desenvolvidas e, assim sendo, melhora consideravelmente a capacidade de gasto público dos estados da região Norte e Nordeste. Estes repasses têm um valor expressivo, já que representam 21,5% da arrecadação federal do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR).

O estudo das transferências intergovernamentais se insere no tema sobre federalismo fiscal, que consiste como acomodar, entre os diferentes níveis de governo (em termos verticais) quem arrecada cada tributo, como se dá sua repartição, e quem gasta nos serviços públicos. Nas últimas décadas no Brasil, durante a fase de transição do regime militar para a democracia, este assunto foi central nos debates em torno da formação da nova Constituição Federal de 1988, havendo um forte movimento dos entes subnacionais em prol de uma maior descentralização política, administrativa e fiscal. Sob o aspecto fiscal, nesta fase de redemocratização do país, foi conquistado por estes entes uma maior participação na receita disponível da Federação, além de grande autonomia para decidir os seus gastos.

Isso ocorreu, em grande parte, devido à grande ênfase conferida à descentralização a partir do sistema de transferências intergovernamentais, principalmente os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM). As transferências desses fundos também visaram não apenas descentralizar recursos do governo federal aos níveis de governo subnacionais, mas, ao mesmo tempo, também diminuir as desigualdades inter-regionais. Além destes, existem outras transferências fiscais no Brasil que tem o potencial de diminuir as desigualdades regionais: as transferências do Sistema Único de Saúde, a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério (FUNDEB) e parcela da Cota-parte do salário-educação.

Neste sentido, é importante se destacar o papel das transferências fiscais no federalismo brasileiro para o caso do Pará, particularmente as do tipo redistributivas, já que possibilita aumentar sua capacidade fiscal, possibilitando ampliar a possibilidade de se implementar políticas públicas. Diante do grande volume de recursos recebido pelo governo

do Pará através de transferências redistributivas, particularmente aquelas do FPE, é importante se investigar se estas receitas estão acompanhando a evolução de suas necessidades de gasto público, já que, caso contrário, este desequilíbrio pode prejudicar consideravelmente o desenvolvimento desta região. Deve inclusive considerar, para este estudo, o fato do estado atrair um grande número de imigrantes dos estados nordestinos vizinhos como o Ceará, Piauí e, principalmente, o Maranhão, elevando-se sobremaneira a necessidade de recursos para financiar os bens e serviços públicos para atender esta demanda extra.

Todavia, como o critério de repasse de recursos do FPE entre as unidades federadas é institucionalmente rígido, já que, pelo lado da receita, o repasse deste fundo permanece congelado desde o final da década de 80, enquanto as transformações pelo lado do gasto são dinâmicas, é importante se fazer um retrospecto evolutivo dessas receitas nos últimos dez anos, de tal forma a permitir observar se estas receitas e seus critérios estão sendo adequados.

Este item das finanças públicas é de grande relevância para o governo do estado do Pará, principalmente defronte aos graves problemas sociais atuais, que se agrava a cada ano. Entre estes, destaca-se a necessidade de financiar a segurança pública, diante do alto índice de violência - reflexo da incapacidade do mercado de trabalho absorver de forma digna tamanha população, principalmente o mais jovens. Além disto, outro agrave é a baixa oferta de serviços de saúde em relação à demanda e a baixa qualidade das escolas de nível básico, de tal forma a incapacitar os estudantes aos desafios do mundo moderno.

Neste sentido, a presença deste trabalho é importante para se combinar a receita pública através de transferências intergovernamentais com a necessidade de gastos públicos, de tal forma a poder financiar de forma apropriada as políticas públicas do governo para se atender as demandas sociais. Para se alcançar tal objetivo, este trabalho foi dividido em três capítulos.

Primeiramente, como embasamento teórico, será abordado o federalismo de forma geral e ampla, de tal forma a caracterizar seus principais elementos. Num momento seguinte, será abordado especificamente seu aspecto fiscal para, depois, tratar das transferências intergovernamentais propriamente dito.

Posteriormente, no segundo capítulo, será especificado o dinamismo do federalismo fiscal, com ênfase nas transferências intergovernamentais, para o caso específico do Brasil. Primeiramente, busca-se dimensionar os maiores desafios do país neste campo de estudo,

destacando-se a intensificação do fenômeno da globalização, a crise fiscal-financeira do setor público e o enfraquecimento da União como principal articulador das relações intergovernamentais, num contexto de acentuadas disparidades sócio-econômicas. Num momento seguinte, será abordada a evolução histórica do federalismo fiscal brasileiro, dando-se maior ênfase à partilha dos recursos públicos entre os seus entes e a evolução do mecanismo de transferências intergovernamentais.

No capítulo III, será abordado as transferências fiscais redistributivas no Brasil e o volume de recursos repassados aos estados e municípios para o ano de 2007. Será dimensionado quanto cada um destes repasses contribui para redistribuir recursos inter-regionalmente e em quanto incrementam as receitas do estado do Pará. Posteriormente, será comparado os recursos destas transferências com a receita própria do estado nos últimos dez anos, podendo-se dimensionar sua importância para financiar as necessidades de gasto do setor público do estado, particularmente o FPE. Desta forma, verifica-se se a relação receita-despesa está equilibrada, pois, caso contrário, o estado pode ter sérios problemas para honrar seus compromissos futuros, podendo até mesmo comprometer a continuidade de serviços públicos vitais à sua população por falta de recursos ao seu financiamento.

2 FUNDAMENTOS INSTITUCIONAIS E TEÓRICOS DO FEDERALISMO

No primeiro item deste capítulo, serão abordadas inicialmente as três formas básicas de um Estado moderno se organiza sob o aspecto político-institucional; Estado Unitário, Federação e Confederação. Dentre estes, no item seguinte será dimensionado especificamente as características estruturais do segundo caso, já que o Brasil adota o sistema de governo federativo. Neste tópico, serão classificados os diferentes tipos de sistemas federativos, já que varia para cada país, para depois, ser abordado a constituição dos pactos federativos. Isto porque, há Federações mais ou menos frágeis, no sentido de se manterem integradas num único território, assim como aponta o caminho correto para as Federações evoluírem, no sentido de terem pactos federativos mais equilibrados.

No item três deste capítulo, será abordado o conceito de federalismo fiscal, ou seja, como ocorre a divisão da competência pela arrecadação e responsabilização pelos gastos, além da redistribuição dos recursos públicos, entre os diferentes níveis de governo. No quarto item, será conceituado especificamente as transferências intergovernamentais, que é a principal forma de repartição de recursos num sistema de governo federativo.

2.1 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS

É importante apresentar os significados do termo “Estado” antes de se adentrar em suas diversas formas de organização político-administrativa, como Estado Unitário, Confederação e, particularmente, Federação. Segundo Ferreira (1993) “Estado” é um organismo político-administrativo que, como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e constitui-se pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecido.

Segundo Meirelles (2006), a definição de “Estado”, do ponto de vista sociológico, é um corpo territorial dotado de um poder de mando originário. Já sob o aspecto político, corresponde à comunidade humana fixada sobre um território, com poder superior de ação, de mandato e coerção; enquanto, no plano jurídico ou constitucional, é considerado como uma pessoa jurídica territorial soberana.

O Estado é formado por três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. O primeiro é o seu componente humano, que se sente seu integrante e compartilha valores comuns. Já o segundo, é a sua base física, enquanto o último seu elemento condutor, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-

organização. Não há, e nem pode haver, Estado independente sem soberania, que é justamente o poder absoluto e indivisível de se organizar e conduzir-se, não se submetendo ou sujeitando-se a qualquer outro poder.

Para a existência e permanência de um Estado-nação único, com um território unificado, faz-se necessário haver razões consistentes e permanentes para isso. Neste sentido, é necessário haver um governo e uma população de composição étnico-cultural coesa, quase homogênia, com essa administração sendo produto da mesma identidade coletiva (GIAMBIAGI; ALEM, 2000).

O sentimento de pertencimento a uma mesma nação é construído a partir de determinados pontos de aglutinação que podem ser por razões de origem étnica, um projeto político, uma religião, um idioma comum, enfim, algum fator que possa identificar as pessoas como integrantes de uma crença coletiva no Estado nacional. Estes aspectos podem estar presentes simultaneamente, alguns deles, todos eles, um deles, mas devem ser suficientemente fortes para manter a unidade ou sentimento de pertencimento a um Estado, pois senão está fadado a seu esfacelamento (MAGALHÃES, 2008).

Os Estados podem estar organizados de diversas formas, tendo cada um suas particularidades. Segundo Meirelles (2006), a organização do Estado é matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, a estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados.

Estes estão, tradicionalmente, organizados territorialmente como um Estado Unitário ou Federal, podendo ocorrer também sua junção com outros, formando uma Confederação Internacional de Estados. O primeiro sistema se apresenta excessivamente centralizado, enquanto o confederado descentralizado. Já o federado, implica em algum grau de descentralização, podendo ser maior ou menor, isto conforme as circunstâncias políticas e as formas institucionais de distribuição espacial do poder.

Em relação aos Poderes de Estado, na clássica tripartição de Montesquieu e até hoje adotada nos Estados de Direito, são separados em três Poderes: Legislativo, Executivo e o Judiciário, todos independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis. O primeiro tem a função de legislar, enquanto o outro de administrar. Já o terceiro poder é responsável por garantir o cumprimento das leis, sendo inclusive encarregado de garantir uma fiscalização efetiva dos Poderes, evitando que desandem ou que abusem da autoridade.

A respeito das formas de governos, estes posicionam na sociedade aqueles que têm o poder de autoridade sobre os demais, podendo ser divididos de várias formas, combinando-se com regimes e sistemas políticos próprios, de forma a caracterizar cada Estado como único do ponto de vista da organização das instituições políticas. Tradicionalmente, são classificados em Monarquia, República e Anarquia, podendo variar dentro de um regime político democrático, ditatorial, autoritário, absoluto, entre outras formas, normalmente ocorrendo uma combinação de algumas destas características num único Estado.

Por último, em relação aos direitos e garantias dos governados, tem-se que, em regimes ditatoriais, o governo não tem legitimação popular ou então, assume o poder sem respaldo das leis do Estado. Já na democracia, ocorre o contrário, sendo o poder emanado do povo, podendo ser exercida de forma indireta, através de seus representantes eleitos ou, na forma direta, através da democracia participativa.

Atualmente, há uma corrente no sentido de descentralização e democratização político-administrativa, estando ambos os elementos interligados, havendo a necessidade dos Estados se adaptarem a este novo ambiente. Segundo Magalhães (2002, p.1):

A tradicional classificação de Formas de Estado apenas entre Estado Unitário e Federal está também absolutamente superada pela evolução das formas de organização territorial e repartição de competências, cada vez mais complexas e ricas, havendo claramente, em nível mundial, uma valorização crescente da descentralização territorial efetiva, como forma de ganhar em agilidade, eficiência e, principalmente, democracia, consagrando o respeito à diversidade cultural [...].

Tal aspecto apresentado é fundamental, pois, como será visto na seqüência, o diferencial de cada forma de organização dos Estados está na existência ou não de descentralização e qual a intensidade e conteúdo das competências transferidas aos entes territoriais menores. Ao mesmo tempo, é importante se estabelecer qual o grau de autonomia da unidade territorial em relação ao poder superior.

2.1.1 Estado Unitário

O Estado Unitário é governado constitucionalmente como uma unidade única, possuindo apenas uma esfera de poder legislativo, executivo e judiciário. Neste sistema, qualquer unidade subgovernamental pode ser extinta ou criada (processo conhecido como “devolução¹”) ou ter seus poderes modificados unilateralmente pelo governo central. Este

¹ Um "Estado devolvido" é uma forma bastante comum de Estado unitário que delega às regiões amplos poderes, mas o governo central se reserva o direito de retirar esses poderes quando ele quiser.

sistema pode ter três tipos de configurações diferentes: simples, desconcentrado ou descentralizado.

No Estado Unitário simples, o governo central tem uma soberania total dentro de seu território, sendo indivisível, inalienável e imprescritível. Todavia, este exemplo ocorre apenas no modelo teórico, pois a delegação de poderes a entes territoriais menores é inevitável no mundo contemporâneo, sendo que a total centralização dificulta ou na maioria das vezes impossibilita a administração do território.

Já no Estado Unitário desconcentrado, são criados órgãos territoriais, porém que não têm personalidade jurídica própria, sendo apenas uma repartição do Poder central. Este representante tem a função de levar ao Poder central as questões que sejam de interesse das diversas esferas de divisão territorial, para a decisão final; não podendo, portanto, fazê-la de forma autônoma. Este modelo permite uma relativa aproximação do governo com a população e das diferentes partes do território, se comparado ao simples. Entretanto, como toda decisão está centralizada no governo central, ele fica sobrecarregado, criando uma grande burocracia e lentidão das decisões. Neste sentido, os Estados democráticos avançados não adotam mais este modelo, que permanece apenas em estados autoritários. (MAGALHÃES, 2002)

Em relação aos Estados Unitários descentralizados, a exemplo da França, estes se caracterizam por conceder às suas unidades subgovernamental personalidade jurídica própria, transferindo-lhes competências administrativas através de leis nacionais. Assim, possibilita um ambiente administrativo relativamente mais ágil e eficiente, pois estes entes territoriais não têm necessidade de se reportar ao Poder central para realizar as decisões finais sobre as competências descentralizadas, não podendo nem mesmo realizar a intervenção nas competências delegadas. Porém, apesar desta relativa descentralização, seja no âmbito administrativo, ou até mesmo legislativo ou político, tudo depende diretamente do poder central, já que pode até mesmo suprimi-la de forma unilateral.

Dentro deste tipo de Estado também existe aquele constitucionalmente descentralizado. Neste caso, não é possível o poder central extingui-lo de forma discricionária, mas apenas através de uma alteração na Carta Magna. Na prática, este sistema de governo unitário pode se aproximar muito de um Estado Federal, em relação à autonomia das unidades descentralizadas, ou até mesmo ser equivalente, a exemplo do que ocorre no Estado Regional da Itália e no Estado Autônomo da Espanha (PORFÍRIO JUNIOR, 2004).

No Estado Regional italiano, o Poder central transfere, através de lei nacional, não apenas competências administrativas, mas também legislativas ordinárias. Porém, não chega a

ser uma Federação, já que é o Poder central que concede a autonomia, amplia-a e reduz, e não decorre em poder constituinte decorrente que implica em descentralização de competências legislativas. Neste sentido, está, para alguns, numa fase intermediária entre o Estado Unitário descentralizado e o Estado Federal.

Em relação ao Estado Autônomico espanhol, segundo Magalhães (2002), esta é a forma de administração territorial mais criativa surgida recentemente. Uma característica central deste sistema é a existência de um processo constitucional suficientemente flexível a ponto de se poder criar uma região autônoma a partir da reunião das províncias de “baixo para cima”, ou seja, a partir de uma iniciativa própria, sem depender de uma transferência do poder Central. Além disto, estas reivindicações podem ser solucionadas democraticamente através do debate político, tendo inclusive uma possibilidade dos estatutos serem revisto a cada cinco anos.

Portanto, neste aspecto, o sistema autonômico é bem diferente do Estado Regional italiano, pois as regiões ainda dependem da transferência de autonomia a partir do poder central. Todavia, em relação ao grau de descentralização (relativo às competências administrativas e legislativas ordinárias), ambos os sistemas são similares, estando situados numa posição intermediária entre Estado Unitário e o Federal.

2.1.2 Estado Federado

Já o sistema federado (do latim foedus, foedera, significando aliança, pacto, contrato), adotado pelo Brasil, EUA, Austrália, Rússia, Alemanha, entre outros países, é uma forma de governo no qual tem pelos menos duas esferas de poder, constituindo, por um lado, os estados/províncias e por outro, o Poder central, ambos constituindo o Estado federal, formando o pacto federativo. No caso, os dois níveis de governo têm suas funções essenciais divididas e definidas constitucionalmente, portanto, com algum grau de descentralização, sendo que ambos não recebem seus poderes um do outro, já que derivam de uma fonte comum, a Constituição Federal. Portanto, não podem ser abolidos ou alterados de forma unilateral, através de uma lei ordinária vinda de um dos níveis, de tal forma a manter a indissolubilidade do Estado-nação.

Assim sendo, esta forma organizacional diferencia-se do Estado Unitário, pois, enquanto neste caso as unidades territoriais, direta ou indiretamente, fazem parte de um único corpo (Poder central), no sistema federado estas são consideradas Estados-Membros. Estes representando o interesse de suas respectivas regiões, enquanto o Poder Federal o comum, ou

seja, toda a nação, porém com a participação também das entidades descentralizadas na organização e formação da vontade nacional. Os dois governos são soberanos, porém, como personalidade para fins de direito internacional, apenas o governo central tem este status (exceto se a conceder à unidade federada).

Portanto, nos Estados Federados, ocorre um padrão basicamente bigovernamental, ou seja, existem duas esferas de governo, com certa autonomia das entidades descentralizadas, compreendendo a auto-organização, auto-governo e auto-administração. Em relação aos governos locais, geralmente, estes são apenas subordinados aos seus respectivos estados/províncias, não sendo considerados membros da Federação (PRADO, 2001; CARVALHO, 2005).

A principal característica de um Estado Federal é a autonomia constitucional dos Estados-Membros, com cada um tendo um governo próprio e posse de competência exclusiva, de acordo com os limites da Constituição Federal, que é a norma de hierarquia superior. Neste sentido, é importante se qualificar o grau desta independência dos níveis de governo, podendo ser divididos em três categorias: político, administrativo e financeiro.

A autonomia política (em sentido estrito) compreende:

A competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados pela Constituição; a competência para participar das decisões do Poder central, o que será visto a seguir por ocasião da análise de uma das características do federalismo, que é justamente esta participação nas decisões do Estado; a delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos; e a existência de órgãos próprios com os quais exercerá as funções que lhe foram delimitadas pela Constituição (CONTI, 2001, p. 13).

Já a autonomia administrativa manifesta-se:

[...] pela capacidade que a Constituição confere às entidades descentralizadas de se auto-organizarem, ou seja, de estabelecerem os órgãos, meios e formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição (CONTI, 2001, p. 13)

Neste sentido, pressupõe-se que não existe hierarquia administrativa entre a estrutura central e os governos subnacionais. Não há também, via de regra, esta relação em relação às leis federais e das esferas subnacionais, sendo que, cada qual exerce sua competência legislativa própria conferida constitucionalmente. Entretanto, a excessão ocorre nos casos em que ocorre concorrência das leis das esferas subnacionais em relação às normas editadas pelo poder central, prevalecendo esta em tais circunstâncias (GOMES, 2007).

Por fim, a autonomia financeira de uma entidade descentralizada compreende o seu poder de arrecadar, gerir e despende o dinheiro e valores públicos de modo independente das demais esferas de governo. Este item tem caráter instrumental, sendo muito importante no âmbito do federalismo, pois provê os recursos necessários para assegurar o exercício das competências definidas constitucionalmente, pois com a limitação dos governos subnacionais de custear seus gastos não se tem autonomia efetiva. Há um consenso na doutrina de que com a dependência de recursos em relação ao poder central, não se pode se dizer que existe uma real autonomia política e administrativa dos governos subnacionais.

2.1.3 Confederação

Conceitua-se Confederação como uma associação de Estados já constituídos, que já tinham e permanecem com a soberania, inclusive sem feri-lá de forma alguma. Usualmente é criada por meio de tratados, mas pode eventualmente adotar uma constituição comum, sendo que, qualquer um dos Estados podem romper o pacto e retirar-se da Confederação de forma unilateral, o oposto do que ocorre numa Federação.

Em linhas gerais, o sistema confederado se caracteriza pela união por tempo indeterminado destes Estados com o propósito de adotar uma ação comum em relação à defesa, relações exteriores, comércio internacional e união monetária, sendo considerados por alguns autores como uma forma de Estado e por outros apenas uma associação de Estados soberanos. Em termos políticos modernos, normalmente a Confederação é limitada com o propósito de tomar uma ação comum frente a outros Estados, sendo que, historicamente, tendeu a ser organização transitória, pois, em geral, conduziu a uma Federação num momento seguinte.

2.2 CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DOS ESTADOS FEDERATIVOS

Segundo Carvalho (2005), observa-se três razões que justificam o governo federalista para um determinado Estado-Nação. Uma delas é por ser um sistema que permite haver a união do território, contudo sem uniformizá-lo, além de haver simultaneamente formas constitucionais de controle mútuo entre o governo federal e estadual. Possibilita também que, embora um grupo político esteja fora do governo federal, ainda assim é possível se libertar do controle político, já que ainda pode manter a administração em outros estados da federação e recuperar sua posição política com a parte opositora, de forma negociada ou não.

A estrutura do sistema federativo possibilita que o governo abarque uma maior demanda das necessidades da nação, por meio de algumas políticas nacionais que podem atender os problemas comuns dos membros da federação, facilitando, portanto, o desenvolvimento de um consenso em torno das questões realmente nacionais. Por outro lado, os problemas regionais, com suas demandas específicas, podem ser debatidos e resolvidos em nível estadual, ou então, até mesmo municipal. Neste sentido, há serviços de caráter local (iluminação, transportes públicos, pavimentação, zoneamento urbano, etc.), que devem ficar a cargo dos municípios, e os de caráter nacional (defesa, estabilidade monetária, relações internacionais, etc), que devem ser oferecidos pelo governo central (MENDES 2002 apud MENDES, 2005).

A segunda razão que justifica um governo federativo faz referência às conseqüências da realização de uma política pública bem ou mal sucedida, algo que Oates (1976 apud MENDES, 2005) chamou de “federalismo de laboratório”. Assim, trata-se de um mecanismo positivo desta estrutura que, caso ocorra situações de fracasso de uma política pública elaborado por um dos membros da federação, o efeito negativo dele é limitado e, caso contrário, pode ser ampliado aos demais lugares.

O terceiro motivo é por oferecer acessibilidade às instituições representativas da sociedade, embora seja relativamente fechado aos indivíduos. Isto porque, como o aparelho estatal do sistema é composto por múltiplas áreas burocráticas de tomada de decisões, envolvendo muitas pessoas e um conjunto de regras e normas, possibilita de tal forma manter as pessoas relativamente distantes do governo, mas sem perder sua representatividade.

2.2.1 Classificações dos Sistemas Federativos

Há duas formas principais de uma Federação se formar, podendo ser de “baixo para cima”, como ocorreu nos EUA, ou de “cima para baixo”, a exemplo do Brasil. No primeiro caso, os diversos estados/províncias preferem se unificar e formar um Estado Federal, ou seja, ocorre um movimento centrípeto de uma condição de descentralização para uma maior centralização. Por outro lado, pode ocorrer um movimento centrífugo, com apenas um Poder central (Estado Unitário) desmembrando-se em um ou mais níveis de poder, ou seja, a partir de um núcleo central ocorre o processo de descentralização.

Nos EUA, as treze Colônias britânicas, assim que conquistaram sua independência da Inglaterra, fizeram a “Declaração de Independência”, a favor de uma política de autodeterminação, unindo-se primeiramente numa Confederação. Todavia, diante da

necessidade de um governo central efetivo, representando o interesse comum, em 1787, através da Constituição Federal, ratifica-se o federalismo. É importante frisar que, naquele momento, não era viável um Estado Unitário, pois havia um trauma da recente opressão e dominação do governo inglês e, além disto, a população estava muito próxima de suas regiões. Neste sentido, a Federação surgiu naturalmente, de tal forma a respeitar a autonomia dos estados, sendo o primeiro Estado moderno a adotar esta forma de organização.

Já no Brasil, ocorreu o processo centrífugo, pois, a partir de um sistema unitário, originou-se a Federação. No início de sua independência, em 1822, o ex-território português transformou-se num Estado Unitário, seguindo um regime Imperial, institucionalizado através da Constituição de 1824. Porém, algumas décadas depois, em 1889, com a queda da Monarquia, proclamou-se a República e, por Decreto, inspirando-se na experiência norte-americana, estabeleceu-se o sistema de governo federativo. Após dois anos, ratifica-o através da Constituição Republicana de 1891, sendo decomposto em três esferas de poder: União, estados e municípios (CARVALHO, 2000).

Além das diferentes origens, uma outra diferença importante entre o processo de formação do federalismo nestes países foi que, nos EUA, houve uma campanha através do “O Federalista” para persuadir os estados e a população a ratificarem sua integração na forma do Estado Federal. Já no Brasil, como foi realizada de “cima para baixo”, não contou com a aprovação das antigas províncias do Império e nem com a regra de ouro da formação do federalismo norte-americano, que é a relação direta dos cidadãos com o Estado. (OLIVEIRA, 1995)

Dita as duas diferentes formas de origem de uma Federação, seja centrípeta, seja centrífuga, outra diferença entre os sistemas refere-se ao relacionamento entre os membros federados, podendo ser separado em três tipos: o “federalismo dualista”, “federalismo cooperativo” e o “federalismo de integração” (PORFÍRIO JUNIOR, 2004).

No primeiro caso, que corresponde ao tipo original de federalismo, as duas esferas de poder são nitidamente distintas, com suas próprias atribuições e competências, havendo uma repartição horizontal de competências, cada uma, geralmente, com suas próprias fontes de recursos. Não há qualquer preocupação constitucional com a harmonização e coordenação entre os níveis de governo. Este tipo de federalismo é mais característico de Federações originadas de forma centrípeta, pois eram estados/províncias já formadas que abriram mão de sua soberania, mas não se sujeitando tanto às vontades do Poder central.

Já no “federalismo cooperativo”, diferente da anterior, na qual os dois níveis de governo são antagônicos, cada qual competindo pelo poder, ocorre uma necessidade de trabalho harmônico dos Estados-membros com o Poder central, de forma a resolver os problemas da nação. Nesta espécie, pressupõe-se a união, aliança, cooperação e solidariedade e, além disto, a concessão de ajuda federal aos governos subnacionais.

No terceiro tipo, o “federalismo de integração”, em nome da cooperação – ou para ganhar maior eficiência da captação e alocação de recursos – o poder central interfere de tal forma na própria autonomia dos membros federados que, no final, transforma-se na prática muito parecido com o Estado Unitário.

Em relação às Federações formadas por processos ao centrífugo, é importante se ressaltar que, nestes casos, ocorre uma maior facilidade de haver uma concentração e centralização do Estado Federal em torno do poder central, que representa o todo. Este aspecto acaba ganhando importância diante de um contexto em que há uma tendência para uma maior intervenção do Estado nacional na economia, como ocorre em momentos de crise ou então numa conjuntura na qual o Estado nacional tem o papel de ser o propulsor do desenvolvimento (ASSONI FILHO, 2004).

Além destas três espécies de federalismo, outra diferenciação a ser fundamentada no estudo do federalismo diz respeito a seu equilíbrio, podendo ser caracterizado por simétrico ou assimétrico. No primeiro caso, contraposto ao outro, há uma igualdade no desenho constitucional, tanto na divisão de poder entre o poder central e os Estados-Membros, assim como, entre estes, não existindo tratamento diferenciado, funcionando como um sistema simetricamente desenhado. Além disto, a representação no governo central é realizada por uma mesma base para cada ente federado e também o suporte das atividades do ente federal são igualmente distribuídos. (PORFÍRIO JUNIOR, 2004)

No entanto, na realidade, não existem Federações simétricas ou assimétricas na forma pura, mas sim Estados que se baseiam em um ou outro modelo, porém sem deixar de apresentar alguns traços do outro. Países como os EUA, onde o processo de formação do Estado Federal deu-se de forma centrípeta, com a transferência de poder dos Estados soberanos para a União, em sua órbita de competência, o ente federado tem amplo poder e autonomia irrestrita, caracterizando-se por ser um modelo de federalismo assimétrico. No caso do Brasil, na sua formação ocorreu o processo centrífugo, ou seja, descentralização a partir do Poder central, sendo que, neste sentido, há uma base simétrica dos entes federados sob a disciplina da Constituição Federal. (DIAS, 2007)

Todavia, tendo como objetivo do Estado Federal atingir um equilíbrio em relação à população, riqueza, território e o poder entre os diferentes entes autônomos, numa situação de desigualdades internas, as características do federalismo assimétrico pode se tornar importante, justamente para devolver a isonomia neste Estado. Neste sentido, é coerente, de forma constitucional, prover um tratamento diferenciado ao invés de igualitário, justamente para gerar maior igualdade, pois, caso contrário, as diferenças regionais tendem a se aprofundar e, num momento seguinte, vir a prejudicar o próprio desenvolvimento global do país. (PORFÍRIO JUNIOR, 2004)

2.2.2 Constituição dos Pactos Federativos

Destacado os principais tipos de sistemas federados, é importante dimensionar quais os Estados que estão mais aptos a adotar um sistema federalista e quais o unitário. De maneira geral, a Federação combina mais com uma democracia, - desde que com a devida autonomia às entidades subnacionais, já que o multilateralismo e a descentralização político-administrativo respeita mais as diversidades e possibilita uma maior e melhor participação dos cidadãos nas políticas públicas (AGUIRRE; MORAES, 1997). Por outro lado, no sistema unitário, por via de regra, as decisões são mais centralizadas, unilaterais e uniformizadas, sendo mais propensos aos regimes ditatoriais, já que precisa de um governo opressor para conter os insatisfeitos. Segundo Porfírio Júnior (2004, p.12):

[...] embora federalismo e democracia não estejam necessariamente sempre vinculados, pode-se constatar que, como regra geral, as grandes democracias modernas utilizam a forma federal de repartição de competências. A estrutura federal parece assim ser mais resistente a tentativa de monopolização do poder político que levam ao surgimento de Estados totalitários

Outro elemento central para se adequar o sistema de governo a cada Estado se refere ao tamanho do território nacional, pois, segundo estudiosos da Teoria do Estado, países com grandes dimensões territoriais, como é o caso do Brasil, o Estado Federal é mais adequado. (PORFÍRIO JUNIOR, 2004)

Em territórios mais amplos, além de tenderem naturalmente a ter maiores heterogeneidades regionais, é mais difícil se administrar de forma muito centralizada, pois atender todas as demandas de forma eficiente fica mais complexo, tanto em relação à prestação dos serviços públicos quanto na aplicação e fiscalização dos recursos. (CONTI, 2004)

Portanto, caso um país com maiores dimensões territorial e heterogeneidade adote o sistema unitário, fica mais propenso a ter um regime repressor, como ocorre com o Estado Unitário chinês, pois nesse ambiente estrutural é exigida uma maior descentralização político-institucional. Porém, apenas um dos fatores pode ser determinante, a exemplo da Bélgica e Suíça que, apesar de pequenos, diante de suas acentuadas diferenças internas, justifica-se o sistema federado ou então a Austrália que, apesar de sua homogeneidade cultural e linguística², adota o regime federado. (PRADO, 2007)

No caso da Itália, embora sua Constituição de 1947 a instituisse como um Estado Unitário, ela permitiu que, recentemente, sua organização caminhasse para uma maior descentralização, aproximando-se cada vez mais de uma Federação. Isto porque, frente às grandes diversidades culturais e diferentes graus de nível de desenvolvimento econômico internamente (sul mais pobre que o norte), esta maior autonomia às regiões foi importante no sentido de arrefecer os ânimos separatistas. (MAGALHÃES, 2002)

Na Espanha, país de alto potencial separatista, diante de suas acentuadas diferenças internas, o Estado Autônomo surgiu após a queda do regime autoritário centralizador franquista, quando vigorava um Estado Unitário. Neste momento histórico, foi restaurada a monarquia, o qual foi fundamental para, representando os valores espanhóis, consolidar um sentimento de pertencimento a um território único, acima dos regionalismos. Porém, ficaram sem função de governo, de forma a afastar um excesso de poder sobre o monarca, de forma a se distanciar da traumática lembrança totalitária do governo anterior, ficando este poder representado pelo primeiro ministro.

Desta forma, foi possível manter o país unido, já que o sistema autônomo, como foi visto anteriormente, é bem próximo do Estado Federado, já que há um alto grau de descentralização. Além disso, há uma grande flexibilidade institucional, no sentido de permitir que as diferentes reivindicações regionais tenham participação ativa no poder central.

Portanto, visto as diferentes características para a manutenção de um Estado unificado, de tal forma a evitar uma fratura do Estado, a dimensão do território e a existência de heterogeneidades internas, tornam o desafio ainda maior. Nestes casos, é complexo adotar um sistema muito centralizado e democrático ao mesmo tempo, havendo maior necessidade de descentralização, pois, caso contrário, poderia acabar não suportando pressões separatistas.

² Aqui está ignorada a questão dos indígenas, diante da hegemonia dos grupos brancos.

Os Estados que adotam o sistema federado, podem ser divididos em três distintas versões: “progressivo”, “defensivo” ou “pragmático”³. Estas formas são importantes no sentido de mostrar o cenário em que ocorre a soldagem do pacto federativo, podendo ser, de acordo com a particularidade no âmbito político, cultural, étnico e religioso de cada Federação, mais ou menos suscetível à conflitos entre os membros federados que podem provocar grandes tensões entre os membros federados, senão a própria fratura do território nacional. (FIORI, 1995)

No primeiro caso, há uma negociação de “baixo para cima”, ou seja, territórios já constituídos se unificam, em torno do pólo hegemônico. Isto ocorreu na formação dos Estados Unidos, quando os respectivos estados se associaram numa Confederação entre 1776 e 1787, para, no momento seguinte, formar a Federação. Um exemplo mais moderno é o caso da Alemanha onde, após a derrota nazista e democratização do país, teve seu sistema federativo redesenhado em sua forma mais moderna, acabada e equilibrada. Estes pactos federados, como foram constituídos de forma construtiva, contou com a adesão dos novos membros ao Estado Federal.

A segunda versão surge quando o território está em processo de desintegração, surgindo como último recurso para manter o Estado unido, já que os elementos que permitem a sua sustentação são frágeis, como em sociedades multiétnicas. Tem aparecido quase sempre nas nações que conseguiram se manter através de um regime autoritário ou imperial, mas que se desintegraram em virtude de crises. Nestes territórios, o federalismo é mantido, seja de forma não-litigiosa, como ocorre no Canadá, que adotou um pacto da “federação étnica”, ou então, caso contrário, de forma mais conturbada, quando ocorrem tentativas de secessão e guerras civis, a exemplo de alguns países africanos, quase sempre motivados por rivalidades étnico-religiosas.

Já no federalismo “pragmático”, que inclui o Brasil e quase todos os outros países latino-americanos onde se discute descentralização e democracia, o federalismo foi discutido diante de um movimento anti-autoritário e de construção de uma reforma constitucional direcionado à democracia. Nesta fase transitória da história brasileira, do final dos anos 70 e início de 80 – que culminou com a Constituição Federal de 1988 – essa questão esteve diretamente relacionado com o processo de descentralização e o processo parcial de envolvimento das unidades subnacionais na negociação em torno do pacto federativo. (CARVALHO, 1999)

³ Pode também ser chamados de: “construtivo”; “perverso” ou “reativo”, respectivamente.

Neste ambiente, diante de divergências entre os níveis de governo, o sistema federativo foi construído não com base na solidariedade ou compartilhamento de responsabilidade de seus membros, mas numa constante negociação baseada nos seus poderes de barganha. Nestas circunstâncias, caracterizada por um federalismo “pragmático”, as ações não estão voltadas à busca da racionalidade do ponto de vista das premissas constitucionais, mas de acordo com as circunstâncias e as forças políticas de cada realidade e momento histórico. Nesta falta de uma visão em torno do todo, mas visando beneficiar prioritariamente determinada região ou local, o pacto federativo fica mais litigioso ao invés de uma relação harmônica, gerando maior instabilidade.

Feita esta divisão do federalismo, Fiori (1995) destaca os pontos mais importantes para uma Federação seguir como guia programático para se obter um melhor formato em seu sistema federativo, de tal forma a soldar o pacto federativo de forma mais estável. Neste sentido, é importante uma atuação do Estado, no sentido de direcionar a este caminho, pois se deixar à própria sorte, ficando a mercê dos interesses imediatos e privados, corre-se o risco de recomeçar cada nova experiência a partir do zero, prejudicando o próprio desenvolvimento da nação.

O primeiro destaque é que as unidades federadas podem ser desiguais entre si, mas desde que todos sejam também capazes, a ponto de haver uma complementariedade. Se não for assim, o poder econômico, social ou político muito diverso pode provocar uma tendência a se aproximar do Estado Unitário, pois haveria a possibilidade dos mais fortes simplesmente impor seus interesses sobre os demais.

Outro aspecto é a grande importância de existir razões sólidas e permanentes para as unidades permanecerem unidas, pois, caso contrário, poderia ser mais conveniente a separação. Neste sentido, sem isto, fica difícil a união, a não ser que seja através da força e submissão dos insatisfeitos, aproximando-se mais de um “federalismo defensivo”.

Já o terceiro caso, é a importância das várias unidades regionais, dentro da condição de uma democracia de massas, de negociar incluindo o interesse de sua comunidade, e não apenas em favor apenas da defesa do interesse de suas elites ou grupos dominantes. Isto porque, nesta configuração, a insatisfação evoluiria, deslegitimando os poderes locais de tal forma a restar-lhes duas opções: ou o desmembramento da unidade da Federação ou então ter o apoio do governo central, através de sua intervenção direta para a manutenção da ordem interna.

Em relação a quarta conclusão, conceitua-se que a identidade nacional, unida sob o sistema federativo, incorporou a necessidade de se haver equidade tanto entre os indivíduos quanto das regiões federadas. Segundo Fiori (1995, p. 25):

Esse valor/objetivo capaz de legitimar solidariamente a convivência federativa supõe a existência de instrumentos e mecanismos comuns aceitos e capazes de compensar, de maneira imediata, os desequilíbrios agudos e inesperados, mas também capazes de promover uma progressiva diminuição das desigualdades mais permanentes ou estruturais [...]

Acompanhando o raciocínio anterior, o autor ainda destaca a importância do dinamismo econômico da federação apontar para uma integração cada vez maior de seus membros. Sem isso, as negociações entre as unidades federadas se voltará mais para defender os interesses econômicos próprios e buscar impedir as desigualdades econômicas inter-regionais. Sem isto, ou então realização de políticas compensatórias paliativas, haverá pressões desintegradoras do Estado Federado. (HOBSBAWM, 1991 apud FIORI, 1995)

E, finalmente, a sexta conclusão, de natureza mais operacional, refere-se à importância de haver flexibilidade das regras e instituições, institucionalizando mecanismos eficiente e equilibrados de discussões dinâmicas na definição da divisão de recursos e funções de cada esfera e ocorrer, simultaneamente, a multiplicação dos métodos regionais de coordenação. Assim sendo, busca-se evitar a rigidez a nível político-institucional ou então processos de esclerosamento de práticas e princípios fundamentais à manutenção da solidariedade. Este aspecto é ainda mais urgente nas Federações mais novas ou então naquelas onde o povo ainda não tem fortes pontos de aglutinação em torno de um sentimento comum de nação antes mesmo da formação do Estado-Nação.

No entanto, entre esses pontos de agregação ou desagregação do pacto federativo, a equidade é um grande desafio, particularmente em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, que enfretam acentuados desequilíbrios regionais e na distribuição de renda entre os indivíduos, diante de um contexto onde os recursos são escassos e, ao mesmo tempo, a intervenção do poder público se torna necessário. Assim sendo, a grande questão que se coloca parece ser, qual a melhor forma possível de suprir as múltiplas e diferenciadas necessidades regionais diante de recursos limitados.

2.3 FEDERALISMO FISCAL

Dito os caminhos a seguir para a coesão e solidificação do pacto federativo, de tal forma a contribuir para o desenvolvimento da nação, é importante destacar o papel do Estado interferindo para se alcançar este objetivo, já que o mercado, por si só, mostra-se incapaz de desempenhar este papel (AFFONSO, 1995; CARVALHO, 2005). No entanto, um aspecto positivo nesse aspecto é que a participação do Estado na economia elevou-se bastante nos três primeiros quartéis do século passado, além da preferência da coletividade em prol de sua intervenção para a melhoria da distribuição da Renda Nacional. (RESENDE, 2006)

Anteriormente a este espaço de tempo, a esfera pública tinha uma participação bastante modesta, restringindo a apenas alguns serviços essenciais, como justiça e segurança, áreas que não atraíam o setor privado. Porém, a partir da grande depressão de 30, deu-se, início a estudos que vieram a justificar a necessidade da interferência do governo na economia, para combater a inflação e desemprego. As duas grandes guerras mundiais vieram a modificar esta preferência coletiva a favor de sua presença na promoção do bem-estar social, com uma distribuição mais equitativa da renda e a ampliação das atividades previdenciárias e a assistência social. No pós-guerra, outro ponto que também foi incluso neste rol, principalmente nos países mais atrasados, refere-se à atribuição do governo na promoção do desenvolvimento econômico.

Para se alcançar o objetivo do desenvolvimento para um país, nos debates políticos internacionais dos anos 50 e 60, o investimento em capital físico e a infraestrutura eram o eixo central para um país se desenvolver, de forma a promover a industrialização. Já na década seguinte, percebeu-se que apenas isso não seria suficiente e acrescentou-se a importância do aspecto humano, incluindo a necessidade da saúde e a educação, não apenas por seu benefício específico, mas também como forma de se elevar a renda da população mais pobre. (ZAPATA, 2000)

Segundo Bahl (1999), nos primeiros estágios de desenvolvimento de um Estado, as prioridades da responsabilidade do setor público referem-se ao desenvolvimento de infraestrutura, provisão de necessidades básicas de vida e a estabilidade econômica, o que tende para a centralização fiscal. Num momento seguinte, ao atingir um maior nível de desenvolvimento econômico e a urbanização, os gastos públicos são mais necessários para os serviços oferecidos pelos governos locais, tais como serviços sociais e saneamento básico. Neste sentido, torna-se importante uma maior descentralização fiscal, para poder financiar estes gastos.

Uma das virtudes da forma de governo federativo, diferente do Estado Unitário e da Confederação, que são casos extremos de centralização e descentralização, é a possibilidade de se fazer uma mescla de ambos os aspectos, parte pelo governo central, parte pelas unidades subnacionais. Oates (1976 apud MENDES, 2005) aponta que, neste sistema, é possível reunir as vantagens de cada um dos dois outros casos e, ao mesmo tempo, minimizar os defeitos de cada um.

A questão básica é alinhar as responsabilidades e instrumentos fiscais nos níveis apropriados de governo. [...] Mas para realizar estas diferentes vantagens nós necessitamos entender quais instrumentos funcionarão melhor centralizados e quais devem ser descentralizados. [...] (OATES, 1976 apud MENDES, 2005, p. 427, tradução nossa).

Neste sentido, torna-se importante dividir as tarefas entre os entes federados, de tal forma a encontrar a solução mais eficiente entre os arranjos institucionais possíveis. Pelo conceito de eficiência, na teoria utilitarista do direito, a solução ótima é aquela que “maximiza” o total de satisfação/utilidade em uma sociedade. Já sob o ângulo econômico, a eficiência ótimo de Pareto é atingida quando, através dos comportamentos, não se consegue mais melhorar o bem-estar de um ou mais indivíduo, sem diminuir o nível de bem-estar a quem quer que seja. (GOLDBERG, 2001)

Portanto, o tema do federalismo fiscal torna-se importante, pois aborda a racionalidade e eficiência econômica do federalismo e implica, de forma preliminar, como acomodar, entre os diferentes níveis de governo (em termos verticais) quem arrecada cada tributo, como se dá sua repartição, e quem gasta nos serviços públicos. A questão central refere-se à autonomia de cada ente, suas funções fiscais, competências tributárias, transferências fiscais e a relevância da ação coordenada liderada pelo governo central.

Portanto, no arranjo institucional, divide-se entre os entes, da melhor forma possível, tanto a arrecadação, quanto a repartição e a responsabilidade de gasto de cada nível de governo. A respeito da competência de cada um na realização das atribuições do Estado, Musgrave (1976) dividiu em três funções: alocativa, distributiva e de estabilização, podendo cada uma ser realizada de forma mais centralizada ou descentralizada, de tal forma a tornar mais ou menos eficiente a realização das políticas dos Estado.

2.3.1 A Função de Alocação, Distribuição e de Estabilização

2.3.1.1 Função Alocativa

A Divisão de Alocação implica na intermediação entre o mecanismo de receita-despesa pública, que não está sujeito à solução através do funcionamento automático pelo mercado, mas a um planejamento fiscal. Esta medida visa uma relação custo-benefício eficiente, ou seja, arrecadação tributária (ônus) *versus* busca da satisfação das necessidades públicas (bônus), visando-se sempre alcançar o ótimo social. Esta situação enquadra-se num problema de custo de oportunidade, já que o uso destes recursos para um fim implica não disponibilizá-lo para outro.

O gasto pode ser direcionado para aquilo que Musgrave (1976) categorizou, dentro do âmbito das necessidades públicas, como necessidades sociais ou meritórias – conhecidos também como bens públicos e semi-públicos, respectivamente. No primeiro caso, os benefícios oferecidos pelo Estado são comuns, incluindo toda a sociedade. Porém, diferente do funcionamento automático de mercado, no qual, através do mecanismo de preço, é assegurado uma alocação ótima dos recursos, neste caso, a mesma quantidade de serviços pode ser consumida por todos, sem haver exclusão, e, além disto, independe de sua contribuição própria.

Este quadro apresenta um desafio ao gestor público, já que, diferente do que ocorre no mercado, onde a oferta e a demanda se encontram formando o preço, nesses casos os consumidores não irão revelar prontamente suas preferências, pois, independente da contribuição particular, não se pode privá-los deste consumo. Outra questão é que, mesmo se revelada esta condição, a oferta destes serviços são indivisíveis e o custo é igual para todos, enquanto as avaliações dos benefícios recebidos são individuais, sendo mais vantajoso mais para uns do que para outros. Neste sentido, não há uma solução única que possa ser considerada ótimo de Pareto.

Portanto, enquanto o sistema de mercado faria a distinção automaticamente e de forma eficiente, na esfera pública isso não é possível para uma solução única. Despesas deste tipo são, por exemplo, com projetos de controle de enchentes, a administração pública e defesa militar.

No caso das necessidades meritórias, estas sim estão sujeitas à exclusão e são satisfeitas pelo mercado, dentro dos limites de procura efetiva. Porém, parcela da sociedade pode não atender ao mecanismo de oferta e demanda, seja por ter baixa renda, seja por outro motivo, excluindo-os deste tipo de serviço. Entretanto, diante de sua grande relevância para a

sociedade, sua satisfação é suprida além do provido pelo mercado através da intervenção do Estado. Assim, estes serviços são oferecidos individualmente, em quantidades específicas, como é o caso de subsídios para casas de baixo custo, estradas de rodagem, educação e serviços médicos gratuitos.

Em relação ao consumo da educação, por exemplo, apesar deste dispêndio pago pela sociedade beneficiar diretamente determinado aluno, de forma indireta acaba por gerar externalidades positivas para a sociedade em geral, tal como tornar mais baixa as taxas de crime e delinqüência e torna maior a participação dos cidadãos em atividades cívicas e filantrópicas. Porém, segundo Rezende (2006), torna-se muito difícil se definir objetivamente qual o grau deste benefício. Por outro lado, necessidades meritórias com externalidades negativas, como o consumo de bebidas alcoólicas, podem ser inibidas pelo Estado através de impostos punitivos.

2.3.1.2 Função Distributiva

A segunda função atribuída por Musgrave (1976) é a Divisão de Distribuição que, diferente da alocativa, que envolve a transferência da satisfação das necessidades privadas para as necessidades públicas, nesse caso ocorre a transferência de recursos de um indivíduo para outro. O objetivo da Divisão de Distribuição visa justamente atingir o estado desejado ou apropriado de distribuição dentro de uma determinada sociedade.

A intervenção do Estado na função distributiva é mais apropriada de ser realizada por uma política que cause a menor interferência nas leis do funcionamento “natural” da economia e sociedade, inclusive no planejamento das funções de alocação e estabilização.

O mecanismo da função redistributiva a partir do Estado pode ocorrer pelo sistema orçamentário através do mecanismo de tributação ou de transferências. Musgrave (1976) considerou, em sua análise, estas transferências como sendo recursos repassados pelas empresas e governos, principalmente estes últimos, sem receber em troca bens ou serviços, quase sempre visando o bem-estar⁴. Além desses, existem outros meios, tais como a subvenção a produtos agrícolas, proteção tarifária ou então a partir de uma legislação sobre o salário mínimo, cada qual objetivando alcançar o nível distributivo almejado.

Todavia, Musgrave (1976) indica que, para se alcançar o estado de distribuição desejado, *a priori*, o ponto de vista orçamentário é o preferido sob a ótica do economista, já

⁴ Estes repasses incluem os voltados para a previdência social, remuneração de trabalhadores, aposentadoria e pensões, além de subvenções do governo, tal como apoio à lavoura, entre outros (Musgrave, 1976).

que, diferente da outra opção, que só atinge determinados ocupações ou conjunto de transações no mercado, como os fazendeiros, importadores ou trabalhadores sindicalizados, esta possibilita abranger a sociedade de forma conjunta. No entanto, a não ser que a interferência na Divisão de Alocação seja um objetivo em si, a técnica das transferências de renda é uma forma superior, por ter a qualidade da neutralidade, implicando, portanto, numa mínima interferência não apenas na alocação de recursos, mas também no sistema de preços e, por conseguinte, na eficiência da economia.

2.3.1.3 Função de Alocação e Distribuição

A Divisão de Alocação e a Divisão de Distribuição, apesar de serem distintas, são interdependentes e, na prática, ambas se mesclam. A função alocativa depende da distributiva, já que o padrão da procura efetiva é influenciado pela situação distributiva no interior da sociedade. O contrário também é verdadeiro, pois o dispêndio na satisfação das necessidades públicas beneficiará mais alguns indivíduos do que outros, alterando o estado distributivo inicial. Neste sentido, o perfil dos bens e serviços públicos ofertados pelo governo, se beneficiar a população de renda inferior, pode ser considerada uma política fiscal também redistributiva, através da transferência de recursos em forma de produtos e serviços.

Em relação à satisfação das necessidades sociais, ainda que as preferências sejam conhecidas, não há uma solução de maximização para todos os indivíduos, já que as utilidades marginais de cada um são específicas, fazendo com que, sob esta ótica, a oferta de serviços públicos implique no reestruturamento do estado distributivo da sociedade. A respeito da satisfação das necessidades meritórias, como esta está sujeita à exclusão e busca atender a demanda dos mais desfavorecidos da sociedade, freqüentemente esta alocação têm características redistributivas, podendo melhor atingir tal objetivo. Portanto, particularmente neste caso, há uma grande interconexão entre alocação-distribuição.

2.3.1.4 Função de Estabilização

A Divisão de Estabilização difere profundamente das outras duas. Esta objetiva manter uma eficiente utilização dos recursos e a estabilidade da moeda, com políticas governamentais compensatórias visando justamente controlar o índice de desemprego e a inflação dentro dos limites razoáveis. Em situações de desemprego, a política recomendada é aumentar a demanda agregada, podendo ser através da elevação do gasto público ou privado, este provocado, do ponto de vista orçamentário, através de redução de impostos ou aumento de

transferências para uso privado. Para a situação de aumento de inflação, utiliza-se uma política econômica inversa do caso de depressão. Já no caso de estabilidade do pleno emprego e da moeda, para preservá-los, deve-se manter no mesmo o nível agregado de dispêndio monetário.

2.3.2 Eficiência nas Atribuições Governamentais

2.3.2.1 Eficiência na Alocação

Como na função de alocação do Estado há grande dificuldade de se conhecer quais serviços a serem ofertados para determinada população, diferente do que ocorreria com o sistema de mercado, é preferível que a competência dos gastos seja descentralizada às regiões, ou ainda, localmente. Assim sendo, os governantes estão mais próximos de cada comunidade, diminuído a assimetria de informação entre a decisão de gasto e a demanda pública, facilitando conhecer a diversidade de demandas. Porém, outros fatores a serem considerados referem-se também à economia de escala, externalidades envolvidas e capacidade financeira de cada nível de governo, podendo também ser mais eficiente a centralização. (MENDES 2002 apud MENDES, 2005)

Segundo Musgrave (1976), a responsabilidade pelos serviços públicos que beneficiem com igualdade e uniformidade todos os indivíduos, dos vários estados, deve incidir sobre o governo central. Já, caso contrário, quando favoreça apenas os que estão dentro de suas fronteiras, é mais adequado a responsabilidade regional. Neste caso, quanto maior for a diferença do nível de preferência entre os cidadãos de cada região, tanto em relação à sua disposição para pagar tributos quanto das preferências das ofertas de serviços públicos, mais apropriado é a descentralização regional. Esta lógica corresponde à própria finalidade do federalismo fiscal, já que permite grupos diferentes, vivendo em regiões distintas do país, expressar específicas demandas de serviços públicos e disposição para arcar com tal custo.

Um problema da uniformização de responsabilidade pelos gastos na União é que, assim, há tipicamente maiores pressões políticas ou, até mesmo, na própria Constituição para se limitar uma maior oferta de serviços públicos em uma jurisdição em detrimento de outra. Neste sentido, haveria uma tendência a haver maior homegeização das políticas públicas, não respeitando as diversidades das demandas públicas. (OATES, 1972 apud MENDES, 2005)

Imaginando um caso, fazendo-se referência apenas a área de saúde e educação, em que a oferta de serviços públicos fosse provido apenas pelo governo federal. Neste caso, sendo o

repassa fixo para as entidades subnacionais, a mesma quantia de serviços seria oferecida a cada jurisdição. No entanto, poderia ocorrer que uma comunidade tivesse maior carência no atendimento à saúde, por ser uma área de foco de malária, enquanto outra, com alto índice de analfabetismo, por educação. Dessa forma, seguindo este desenho do federalismo, certamente haveria ineficiência nas políticas públicas, pois poderia sobrar recursos para um setor e, ao mesmo tempo, faltar para outro.

Outro motivo para haver uma maior descentralização na função alocativa é a possibilidade de haver maior participação e fiscalização da população nas decisões do governo e, além disso, pluralidade e revesamento nas representações políticas diante da diversidade de interesses (MENDES, 2005; CARVALHO, 2005). Portanto, haveria uma maior proximidade do atendimento das demandas populares pelos governantes, sendo positivo para o fortalecimento da democracia. Outro ponto refere-se ao mecanismo de *accountability* (prestação de contas), possibilitando maior transparência dos gastos públicos, sendo que o controle da sociedade tem se mostrado eficiente tanto na gestão quanto no combate ao desvio de recursos de prefeituras. (LAVINAS, 1995)

Também, um maior grau de descentralização fiscal possibilita que o contribuinte fique mais próximo de seus governantes, havendo uma tendência para uma maior ligação entre custo-benefício, já que, quando recai ao cidadão o ônus da tributação, este tende a cobrar um bom uso destes recursos. Além disso, esta descentralização diminui algumas atitudes oportunistas. Isto porque, caso fosse centralizado, haveria uma tendência ao exagero na oferta de serviços e bens públicos. Segundo Mendes (2005), poderia ocorrer uma situação semelhante ao caso de amigos indo a um restaurante onde a conta seria dividida por igual por todos e não por indivíduo, gerando uma propensão a todos pedir o prato mais caro, aumentando, assim, o custo total.

Portanto, a relação receita-despesa, diante da dificuldade de se definir quais serviços públicos a serem ofertados, de modo geral, é mais eficiente, ficando sobre responsabilidade de um governo descentralizado. Na Comunidade Européia foi estabelecido que a responsabilidade deve ser descentralizada, a não ser que se prove maior vantagem na centralização. (MENDES, 2005)

Até então foi relatado as *benesses* da descentralização da função alocativa. No entanto, os serviços que geram externalidades, precisam de economia de escala e maior capacidade financeira, a função de alocação deve ficar sobre responsabilidade de uma esfera mais central,

ou seja, na esfera municipal não é recomendado, ou, dependendo do grau, até mesmo a nível regional.

No caso de uma universidade ou hospital de alta complexidade, é mais apropriado ficar sobre responsabilidade de um governo estadual ou federal, já que o município não teria recursos próprios suficientes para concluir a obra e, além disto, não seria eficiente apenas seus cidadãos usufruírem, pois haveria capacidade ociosa. Outro problema é que, finalizada a obra, os clientes de unidades vizinhas poderiam se deslocar de jurisdição para sua utilização, surgindo o problema do comportamento *free rider*. Este efeito negativo da descentralização ocorre quando um governo prefere aguardar o outro oferecer o serviço, de tal forma a se beneficiar num momento seguinte, sem fazer esforço fiscal próprio. Porém, caso todos aguardem o vizinho realizá-lo, nenhum governo o fará e, no resultado final, não haverá o dispêndio e a sociedade como um todo perde.

Já no caso da construção de uma usina nuclear, sob o aspecto do federalismo fiscal, é mais apropriado a responsabilidade ficar sobre a esfera federal. Isto porque, é preciso alta capacidade financeira, já que o investimento é muito elevado. Além disto, há uma alta economia de escala, pois sua geração de energia pode ultrapassar as necessidades apenas do estado, sendo mais apropriado estender estes serviços para outras regiões para ganhar escala na oferta do serviço. Por último, este empreendimento gera uma externalidade negativa, sendo indicado um planejamento mais centralizado, já que, apesar de apresentar suas vantagens para o país, este serviço público ninguém o quer “em seu quintal” (*not in my backyard*), pelos riscos que oferece à população. (MENDES, 2005)

Outra perda de eficiência gerada pelo excesso de descentralização é a não computação pela jurisdição da geração de externalidades positivas aos não-residentes. Por exemplo, na implementação de um programa de preservação ambiental ou combate a uma determinada doença, poderia ser estendido a uma jurisdição vizinha a custo zero ou relativamente baixo. Porém, como não há um estímulo para beneficiar os não-moradores, pode até ocorrê-lo, mas de forma não proposital, sendo mais eficiente, neste caso, um planejamento mais central, que abrange um interesse mais comum.

A descentralização a nível local também pode acarretar ineficiência quando uma política pública tem ônus e bônus simultaneamente. Por exemplo, na construção de um porto, o município se beneficiará com a geração de emprego e renda, incluindo aumento de sua receita através dos impostos. Por outro lado, traz elementos negativos, como o aumento do tráfico de produtos ilícitos, da prostituição e de doenças venéreas. Estas externalidades

negativas não ficam apenas internalizadas na sua dimensão territorial, fator que não será considerado pelo governo. Assim, a região ao redor ficará praticamente apenas com esta parte e, neste sentido, seria importante um governo central justamente para mitigar este tipo de política.

2.3.2.2 Eficiência na Distribuição

A distribuição pode ser realizada tanto a nível central quanto subnacional. Porém, o correto é um dos dois fazer, pois se for simultâneo, é operacionalmente inviável, já que a distribuição final será determinada pelo último governo que realizar a transferência, pois, havendo divergência com o primeiro, esta política será neutralizada pelo último. Para Musgrave (1976), diante deste dilema, a prioridade por esta função deve incidir sobre o governo central, já que os ajustamentos redistributivos elaborados a nível estadual é mais desvantajoso por estimular que ocorra movimentação interestadual em busca da situação mais favorável, podendo prejudicar também a alocação eficiente das atividades econômicas desta sociedade.

2.3.2.3 Eficiência na Estabilização

Musgrave (1976) conceitua que a Divisão de Estabilização deve ficar, assim como ocorre na de Distribuição, em sua maior parte também sob responsabilidade do governo central. De acordo com Mendes (2005), se houvesse um caso de federalismo de descentralização excessiva, sem a presença do governo central, ficaria praticamente impossível a realização de política macroeconômica (busca do pleno emprego, da estabilidade dos preços e do equilíbrio da balança de pagamentos), já que cada governo iria emitir papel-moeda indiscriminadamente para comprar bens e serviços em todo o país, gerando inflação e prejudicando o governo vizinho.

Caso, ao invés de uma política de expansão monetária, fosse realizada uma expansão do gasto para estimular o crescimento econômico e a geração de emprego dentro de suas jurisdições, poderia gerar o efeito *free rider*. Isto porque, cada governo esperaria o outro realizar a despesa, já que seus moradores se beneficiariam desta política sem custo.

Outro ponto, segundo Musgrave (1976), refere-se ao fato das políticas fiscais expansionistas ou contracionistas com funções estabilizadoras, quando realizadas pelos governos subnacionais, geraria ineficiência no conjunto da economia nacional, no sentido de serem parcialmente anuladas decorrentes do efeito de transbordamento (*spill-over*),

conseqüente da ampla mobilidade dos fatores entre jurisdições. O aumento dos gastos numa unidade federada seria parcialmente transferido para outras jurisdições através da compra de mercadorias e serviços. Por outro lado, as ações restritivas reduziriam a demanda interna, diminuindo os preços, que incentivaria as demais jurisdições a comprar estas ofertas. Desta forma, em ambos os casos haveria uma neutralização parcial da política fiscal, gerando ineficiências. (SILVA, 2005)

Ressalta-se que num Estado Federativo, estando a competência pela função de estabilização sob a esfera federal, os demais entes, apesar de não ser sua responsabilidade, precisam cooperar com o governo central. Caso contrário, prejudicaria as ações da União nesta direção, já que, com estes governos gastando muito, poderia prejudicar a política federal de combate à inflação, principalmente sem uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Isto porque, diante de um ambiente que possibilite os estados se endividar, sem ter uma punição, - intensificando-se ainda mais se houver uma pré-disposição da União, num momento seguinte, assumir a sua dívida, haverá uma tendência dos estados agirem em prol dos interesses regionais em prejuízo da esfera federal diante de suas políticas de estabilização.

2.4 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Como foi visto anteriormente, precisa-se conhecer cada aspecto da centralização ou descentralização, pois as responsabilidades no âmbito do federalismo fiscal são mais ou menos eficientes de acordo com cada nível de governo, sendo que a flexibilidade do federalismo permite mesclar ambas as situações de tal forma a reunir suas vantagens. Neste contexto, surgem as transferências intergovernamentais justamente como uma das importantes formas de descentralização fiscal de um nível de governo a outro inferior, já que consiste no repasse de recursos de um ente superior a outro, sem receber nada em troca. Assim sendo, a principal razão para a existência das transferências intergovernamentais é corrigir os problemas de desequilíbrios verticais, de tal forma a tornar a função alocativa, sob a ótica do federalismo fiscal, mais racionalizada e eficiente.

Além deste, outro objetivo das transferências intergovernamentais também importante, é sua utilização como uma forma de reduzir as desigualdades horizontais (no mesmo nível de governo), de tal forma a exercer uma função distributiva. Já o terceiro motivo visa corrigir as externalidades que possam existir na Federação.

Diferente dessas três razões principais apontadas, também as transferências intergovernamentais podem ser utilizadas por razões administrativas, isto quando o encargo é

institucionalmente concorrente entre os entes. Isto porque, em um serviço público específico que o governo superior queira oferecer, como a construção de novas moradias, pode ser mais eficiente transferir os recursos à prefeitura para esta operar, seja pelas vantagens de maior proximidade, ou então, por já ter disponível uma estrutura administrativa.

Depois de conceituada suas vantagens, destaca-se no item seguinte, as desvantagens do sistema de transferências intergovernamentais, no sentido reduzir a eficiência do federalismo fiscal. Todavia, antes de adentrar neste aspecto e nos principais objetivos e justificativas das transferências intergovernamentais propriamente dito, será destacado seus principais tipos e características.

2.4.1 Tipos e Características das Transferências Intergovernamentais

As transferências fiscais podem ser correntes ou de capital. A diferença entre ambas consiste que a segunda já é previamente vinculada às despesas de capital, ou seja, investimentos, inversões financeiras ou amortização da dívida, sendo seus fluxos mais irregulares. Já a corrente não tem este pré-requisito, sendo uma receita de caráter recorrente, e será esta a ser tratada neste trabalho. As transferências correntes, basicamente, podem ser divididas em legais e constitucionais, ou então voluntárias.

No primeiro caso, a transferência está estabelecida em leis ou na própria Constituição, sendo compulsoriamente repassada, de tal forma a aumentar diretamente o orçamento do governo receptor dos recursos e dar uma regularidade no fluxo de recursos. Já no tipo voluntário, a autoridade pública tem discricionariedade para decidir se transfere ou não ao outro ente, podendo ser repassado através de convênios, contratos, acordos, ou outros instrumentos hábeis, de tal forma a utilizar em obras e serviços, não elevando diretamente o orçamento do governo beneficiado.

A vantagem das transferências voluntárias em relação às compulsórias é a sua maior flexibilidade, no sentido de resolver questões de curto prazo, podendo ser utilizadas para complementar as definidas por lei. Todavia, a legalizada oferece maior regularidade nos recursos, de tal forma a possibilitar um melhor planejamento orçamentário dos governos beneficiados. (PRADO, 2001)

Outro ponto importante a respeito das transferências fiscais refere-se ao grau de autonomia concedido aos governos beneficiado, sendo este um ponto nevrálgico dos sistemas federativos. As discricionárias, implicitamente, concedem menor autonomia, na medida em

que pode ser suspensa a qualquer momento. Por exemplo, em alguns países federados do leste europeu, o seu sistema fiscal apresenta uma predominante presença de transferências do tipo discricionárias. Neste sentido, há uma grande centralização decisória e, portanto, o atributo Federação pode ser utilizado apenas do ponto de vista formal, já que, na prática, assemelha-se mais a um Estado Unitário. (WATTS, 1999 apud PRADO, 2007)

Ainda a respeito do grau de autonomia, um ponto central é saber se a transferência é vinculada ou não. Quando é condicionado, os recursos deverão ser despendidos em um determinado tipo de gasto especificado pelo governo cedente, restringindo sua autonomia. Já no outro caso, o governo pode usar os recursos nos mesmos moldes da receita própria, isto é, ele decide livremente de qual forma utilizar este recurso, gerando maior autonomia.

Uma vantagem da transferência “livre” é sua capacidade de equalizar o poder de gasto entre jurisdições sem afetar sua independência, de tal forma a dar maior liberdade dos governos regionais e locais escolherem suas políticas públicas, de acordo com suas necessidades públicas. Ao passo que, no segundo caso, a condicionalidade oferece a possibilidade de uma maior uniformidade dos padrões de gasto per capita entre jurisdições, de tal forma a tentar reduzir as heterogeneidades econômicas e sociais no interior da Federação. Neste tipo de transferência abre-se espaço para o governo central, representante do país como um todo, determine, em algum grau, a forma do uso dos recursos. (PRADO, 2001)

Outra característica importante das diferentes modalidades de transferências fiscais refere-se à política fiscal federativa. Estas podem ser classificadas dentro de três objetivos: “devolução” tributária, redistribuição e viabilização de políticas setoriais.

No primeiro caso, um governo superior arrecada um determinado tributo, para posteriormente devolve-lo total ou parcialmente ao outro ente - em geral, sem condicionalidades. Portanto, neste tipo, a arrecadação está diretamente relacionada com sua capacidade fiscal, ou seja, dentro de seus limites territoriais.

Já a transferência redistributiva tem por objetivo reduzir as disparidades regionais no interior do Estado, seja por causa da distribuição irregular das bases tributárias ou então pela diferença em relação à capacidade de geração de receita própria. Este tipo de repasse é conceituado, segundo Prado (2001), como uma arrecadação de uma determinada jurisdição que não tem relação com sua base tributária. Portanto, segundo este conceito, apesar de ser a maioria dos casos, nem sempre esta transferência tem caráter realmente equalizador, pois há importantes exceções, como será observado adiante neste trabalho.

Em relação ao terceiro objetivo, este visa alocar recursos em programas ou projetos que, seja por sua natureza ou por razões políticas, é mais viável ocorrer a partir de um governo central, mesmo que a execução do gasto seja descentralizada. Nos países desenvolvidos, esta política se justifica mais por gerar externalidades positivas se realizada a partir de uma esfera maior⁵. Porém, no caso brasileiro, país este ainda com altos índices de pobreza, estas políticas setoriais devem visar mais suprir as carências em setores ainda deficientes para se alcançar um mínimo de atendimento das necessidades públicas básicas. De forma geral, este tipo de política é operada sob a esfera das transferências condicionadas, já que visa atingir um setor específico.

2.4.2 Transferências para Redução dos Desequilíbrios Verticais

A principal razão para as transferências intergovernamentais é justamente corrigir os problemas de desequilíbrios verticais (entre os diferentes níveis de governo). Assim sendo, busca-se tornar a função alocativa do Estado Federado mais eficiente na interligação receita-despesa, pois, caso contrário, seria necessário reestruturar a divisão da competência tributária entre os níveis de governo, ou seja, uma engenharia institucional muito mais complexa e não necessariamente eficiente.

O sistema de transferências fiscais entre níveis de governo ganha importância nos Estados Federados modernos, haja vista que, com uma crescente participação do governo na economia, há uma tendência das decisões se centralizarem, enquanto a execução direta é delegada aos governos locais, diante do avanço da democracia e do grau de desenvolvimento do país. Paralelamente, sob o aspecto tributário, nas Federações modernas a arrecadação tende a se concentrar também no governo central. (BAHL, 1999; PRADO, 2001; RESENDE, 2006;)

Dentre os fatores que levam à centralização tributária na esfera central encontra-se uma tendência típica do modelo oriundo do antigo Estado Keynesiano, além do avanço da globalização, de tal forma a tornar esta assimetria vertical uma característica estrutural dos regimes federativos. Além deste, outro elemento relaciona-se com a repartição eficiente das competências tributárias entre os entes federados, já que algumas funcionam melhor centralizadas e outras descentralizadas.

⁵ Verificar tópico anterior, o qual relata os tipos de externalidades.

Neste sentido, quanto mais “exportável” for o tributo, quanto mais móvel for sua base de incidência e quanto maior for a economia de escala na sua cobrança, mais fortes o argumento para que o tributo seja alocado ao governo central, não impedindo que, num momento seguinte, haja a devolução total ou parcial dos recursos à unidade subnacional. Além destes, outros fatores a ser considerado são: a não indução da alocação eficiente dos recursos econômicos; a associação do tributo pago a benefícios providos pelo governo local; e a viabilidade administrativa para a cobrança do tributo. (MENDES, 2005)

No entanto, como o objetivo deste trabalho é investigar as transferências intergovernamentais após a arrecadação, estas características não serão desmembradas.

Portanto, diante de um quadro de maior centralização tributária e descentralização dos gastos, combinado com uma situação na qual é recomendável maior centralização na distribuição das competências tributárias, a utilização das transferências intergovernamentais visa compatibilizar receita e despesa de cada governo de forma racionalizada. Caso contrário, poderia ocorrer uma situação na qual os governos subnacionais não teriam recursos suficientes para proverem o adequado nível de serviço público de sua responsabilidade, enquanto o governo central poderia ter sobrando. Porém, é importante destacar que, diferente da receita própria, quando ocorre a transferência de um ente superior ao outro, é vital considerar se este repasse conduz ou não a uma redução na autonomia da unidade, além de outros fatores.

2.4.3 Transferências para Equalização Inter-regional

Outro objetivo das transferências intergovernamentais é sob a perspectiva da função distributiva, no sentido de diminuir as desigualdades inter-regionais no interior do país, sendo este inclusive um dos pré-requisitos para uma melhor coesão do pacto federativo. Neste sentido, destacam-se as transferências de uma região mais rica a outra mais pobre, por intermédio do governo federal, já que seria a contra-gosto daqueles governos.

Segundo Musgrave (1976), num federalismo puro, no qual a União faz seu papel e os estados também, porém todos são inteiramente independentes, não se aplicaria uma distribuição de renda de uma região mais rica para uma mais pobre. No entanto, numa concepção diversa, há a necessidade da Federação assegurar um nível mínimo de oferta de serviços públicos a uma região mais pobre, mesmo a custo dos mais ricos, de forma a equilibrar o pacto federativo.

Todavia, segundo Musgrave (1976), as transferências só devem ocorrer para os estados cuja capacidade tributária não consegue financiar um patamar mínimo de serviços, considerando-se suas próprias fontes de receitas. Porém, para evitar um comportamento oportunista de algum governo, caso algum deles não realizarem o esforço mínimo necessário, o governo federal poderia interromper este auxílio financeiro. Desta forma, busca-se assegurar aos estados mais ricos que haverá o repasse apenas se for justificado pelo critério básico de deficiência fiscal, de tal forma a complementar sua insuficiente arrecadação fiscal própria até atingir o padrão global desejado. Neste sentido, é importante que o sistema de transferências não desencoraje o esforço fiscal próprio dos governos beneficiados.

Prado (2007) conceitua que o único tipo de transferência que tem o poder de redistribuir recursos no interior da Federação são as redistributivas, já que é a receita de uma determinada jurisdição que não tem relação com sua base tributária. Caso contrário, os estados mais pobres teriam que aumentar sua carga de impostos em relação aos mais ricos para poder financiar os serviços públicos num nível similar, onerando ainda mais os cidadãos destas regiões carentes.

Segundo o autor, estas transferências podem ser “livres”, e a assim sendo tem o poder de elevar o orçamento do governo beneficiado, ou seja, buscar uma equalização na capacidade fiscal de gastos. Por outro lado, também podem ser setoriais, no sentido de condicionar o gasto num item específico, tal como saúde ou educação, de tal forma a reduzir as disparidades regionais deste tipo de serviço. No entanto, ressalta-se que, neste caso, não eleva a receita total do orçamento do governo, retirando parte de sua autonomia, mas permite que o governo nacional determine, em algum grau, a forma do uso dos recursos, aumentando seu papel nas políticas públicas da Federação.

2.4.4 Transferências para corrigir externalidades

A terceira importância das transferências intergovernamentais é sua funcionalidade para corrigir as externalidades que possam existir na Federação, de tal forma a minorar seus efeitos negativos ou então, internalizar os aspectos positivos. Estas situações costumam aparecer para as responsabilidades que são deixadas a governos locais, gerando soluções sub-ótimas.

Para mitigar o comportamento *free rider* de jurisdições, que aparece quando a responsabilidade é descentralizada, pode-se utilizar a transferência condicionada. Assim sendo, obriga o governo beneficiado a utilizar os recursos num determinado setor, evitando

que a jurisdição espere o governo vizinho realizar o gasto, já que o recurso é vinculado. Além disso, uma opção complementar, de tal forma a dar um “*gap*” na eficiência do sistema, seria exigir inclusive uma contrapartida fiscal da unidade beneficiada, mecanismo conhecido como *matching grants*, pois, dessa forma, levaria a comunidade beneficiada a também ajudar no financiamento de parcela do serviço público.

Também, as transferências entre níveis de governos podem contribuir na eficiência do setor público, no sentido de internalizar as externalidades positivas. Conforme já visto anteriormente, a política pública de uma jurisdição pode ser positiva para a comunidade vizinha, gerando o efeito *spill-over*. Mas, com a descentralização, o governo local tende a não se preocupar com os não-moradores, inclusive porque não são nem seus contribuintes nem eleitores em potencial. Neste sentido, com o governo transferindo os recursos, de tal forma a condicioná-lo a gastar, de tal forma a transbordar seus benefícios às jurisdições vizinhas, haveria um ganho de eficiência do setor público.

2.4.5 Principais Deficiências das Transferências Intergovernamentais

Como visto anteriormente, são diversas as vantagens, num sistema de governo federado, das transferências intergovernamentais. Por outro lado, também traz alguns aspectos desvantajosos, precisando ser contrabalançado no desenho institucional no federalismo fiscal de um Estado. (GASPARINI; MIRANDA, 2006)

Um dos problemas do sistema de transferências entre níveis de governos é a tendência ao descontrole e desperdício dos recursos públicos em relação à fonte própria de recursos. Como o político regional ou local não precisa de tributos (ônus político) para compensar gastos (bônus político), o excesso de transferências desvincula os cidadãos e gestores dos recursos públicos, mesmo com o a descentralização a nível municipal favorecer o processo do *accountability*. Além disso, de acordo com Resende (1995) e MENDES (2005), compreende-se a existência de assimetria de informação, pois o governante tem mais informação que o contribuinte em relação ao dinheiro que “vem de fora”, podendo induzi-lo a subestimar o real custo dos bens públicos.

Outro problema das transferências refere-se ao efeito *flypaper*. Um aumento de renda do governo deveria se esperar um mesmo aumento em sua despesa. Porém, a receita por transferências acaba produzindo uma expansão ainda maior nos gastos do que o aumento da renda per capita dos contribuintes, não gerando, por outro lado, redução dos tributos, favorecendo a irresponsabilidade fiscal dos entes subnacionais. Segundo Giambiagi; Alem

(2000), os governos subnacionais que dependem da arrecadação de receita própria para financiar seus gastos tendem a ter uma maior responsabilidade fiscal, controlando melhor suas contas e apresentando, em geral, menores déficits do que os governos mais dependentes de transferências intergovernamentais.

Por fim, outra desvantagem das transferências, acentuando-se ainda mais quando se tornam numa proporção muito importante em relação à receita própria, - principalmente se não houver necessidade de comprovação do esforço fiscal como contrapartida dos repasses -, refere-se à acomodação do governo subnacional no esforço fiscal. Esta característica se reflete tanto na otimização de sua arrecadação em potencial, quanto para a ampliação de sua base de receita própria, como, por exemplo, através da realização de uma política industrial. Além disto, esta situação tende a se acentuar para as transferências “livres” e compulsórias, já que ampliam a autonomia do governo e a regularidade dos recursos.

3 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

O federalismo fiscal no Brasil tem suas particularidades em relação aos demais países de sistema federado, já que cada um tem sua especificidade. Na primeira parte deste capítulo serão destacados os desafios do momento para o federalismo brasileiro, sendo que, apesar de não ter riscos do seu território se desfragmentar, já que aqui, apesar de algumas tentativas isoladas no início da década de 90, não há fortes movimentos separatistas, as tensões se centram em torno do federalismo fiscal.

No segundo item, será dimensionado a evolução histórica do federalismo fiscal no Brasil, desde sua independência em relação à Portugal até os dias atuais, para contextualizar quais os pontos de tensão sob o aspecto do federalismo fiscal brasileiro, que se apresentaram particularmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

3.1 CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Apesar de comumente nas Federações existirem apenas dois níveis de governo, o Brasil é uma exceção neste ponto, pois, diante de sua forte tradição municipalista, a Constituição da República do Brasil de 1988 reconheceu os municípios como membros federados, em pé de igualdade com os estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo (art. 18), embora em menor grau (art. 25), tendo soberania e um excepcional grau de autonomia (RESENDE, 1995; PRADO, 2001; MEIRELLES, 2006). Mas, outro ponto de diferença é a inexistência de representantes próprios no Senado Federal como ocorre com os Estados-membros (PORFÍRIO JUNIOR, 2004). Segundo o artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados e Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Enquanto o artigo 25 institui que: “Os estados se organizem e rejam-se pelas suas próprias Constituições e leis, desde que não concorram com a Lei Maior, estando os municípios sujeitos à ambas Constituições” (BRASIL, 1988).

Em relação à justificativa apontada para o federalismo, abrindo a possibilidade de centralizar alguns encargos e descentralizar outros, a Constituição foi apropriada em seu desenho institucional, pois algumas das responsabilidades ficaram sob a esfera municipal, enquanto outras permaneceram no nível central. Segundo o 22º artigo constitucional, compete privativamente à União legislar sobre:

VI – serviço monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
 XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
 VIII – comércio exterior e interestadual;
 XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional (BRASIL, 1988).

Em relação aos municípios, suas competências privativas estão no artigo 30 da Constituição e, entre elas são:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;
 V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
 VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988).

Já em relação aos governos estaduais, estes têm apenas competência privativa residual, sendo que o artigo 25, § 1º da Carta Magna, estabeleceu que: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (BRASIL, 1988).

Também, há a existência de competências concorrente entre as três esferas de governo, como, seguindo o artigo 23 da Constituição, a questão da saúde, assistência pública, proteção ambiental e o provimento dos meios de acesso à educação. Porém, é importante haver um esforço de coordenação entre a administração destas três esferas de governo, para a eficiência das políticas públicas. (MENDES, 2005)

Todavia, segundo Prado (2007), por aquilo que vem ocorrendo no Brasil nas últimas décadas, o federalismo brasileiro é fundamentalmente competitivo. Neste sentido, não há traços nem de cooperação do ponto de vista vertical e nem horizontal. Sob o primeiro aspecto, verifica-se que os representantes dos estados no Congresso nacional estão divididos e rivalizados politicamente, de tal forma que parte deles não visa cooperar com seu opositor que está, no momento, no poder executivo estadual. Paralelamente, sob o aspecto horizontal, um exemplo clássico é a “guerra fiscal”, havendo uma disputa inter-estadual para atrair capitais privados a sua jurisdição. Apenas recentemente observam-se algumas posições para a cooperação entre municípios, mas ainda de forma restrita.

Outra característica importante do federalismo brasileiro foi a Constituição de 1988 ter instituído uma intensa descentralização fiscal, sendo que, na década de 90, o país assumiu uma posição de destaque entre aqueles com maior nível de autonomia orçamentária para os governos subnacionais. Esta regra ocorre não apenas nesta esfera, que coloca as subunidades

como governo soberano, mas também em relação à fragilidade das conexões administrativas e orçamentárias entre estes e os governos estaduais. Neste sentido, no Brasil, excepcionalmente, as articulações dominantes são entre o Governo Central diretamente com cada um dos níveis de governo subnacionais. (PRADO, 2001)

3.1.1 Desafios e Equilíbrio do Pacto Federativo no Brasil

A intensificação do processo de globalização nos países, que adquiriu fortes proporções na década de 80, mas se intensificou ainda mais na seguinte, impõe grandes riscos ao pacto federativo. Assim, surgiu um grande desafio às Federações, particularmente naquelas da periferia do capitalismo e de território mais amplo, e, portanto, incluindo o Brasil. (FIORI, 1995)

Num primeiro plano, o perigo desse fenômeno é a geração de uma competição interna entre as regiões e locais em torno da atração dos capitais privados. Estes tendem a se concentrar e buscam as vantagens de escala produzida pelos “*region state*” (OHMAE, 1993 apud FIORI, 1995). Numa segunda etapa, e mesmo como consequência direta do cenário anterior, um outro desafio é a tendência a haver internamente uma guerra fiscal e, num momento seguinte, política. Neste cenário, dentro de um ambiente federativo baseado no poder de barganha entre seus membros, ao invés da solidariedade, cada qual vai tentar ganhos também a partir da transferência para o outro o ônus das ações públicas, colocando em risco a própria sustentabilidade da formação do pacto federativo no modelo “pragmático”.

Esta falta de ligação com a União e também as demais regiões do país se mantém durante a realização do investimento estrangeiro e iniciada a produção e comercialização dos bens, pois as transações econômicas ocorrem de forma isolada em redes globais, sem necessariamente se conectar com as outras regiões. Portanto, o novo cenário acaba por um lado estimulando a “dessolidarização” econômica e por outro a fragmentação econômico-territorial dos membros federados, indo de encontro com a idéia de federação.

Outro fator que afetou o pacto federativo foi a prolongada crise da economia brasileira, que já ocorria desde meados da década de 70, com o fim do “milagre” econômico, mas despontou principalmente a partir da crise da dívida externa de 82. Neste momento, os juros internacional elevaram-se bastante e, concomitantemente, ocorreu a restrição de crédito externo ao Brasil, levando os anos 80 a ser considerado a “década perdida”, com um crescimento lento do Produto Interno Bruto (PIB) e a uma inflação desenfreada.

Para Carvalho (2005), esta crise escasseou os recursos públicos que a União poderia utilizar para soldar as esgarçadas alianças federativas, dificultando ainda mais a sua capacidade de articular com as demais unidades federadas e buscar costurar pactos inter-regionais de poder. Além disto, o governo central se voltou, durante a década de 90, muito para a realização de políticas de estabilização e ajustamentos para o equilíbrio macroeconômico, conforme as regras do “Consenso de Washington”, ao invés de uma política desenvolvimentista.

Esta situação é preocupante, já que a ação do Estado central sempre foi importante na costura do pacto federativo, a partir de fundos públicos e políticas compensatórias de natureza econômica e social. Nos últimos 50 anos, o governo federal tinha sido estratégico na manutenção da unidade do país através de seus investimentos públicos, que contribuíram para a industrialização nacional, considerando inclusive políticas planejadas de descentralização econômica.

Por fim, o desafio da globalização inclui o problema da “ingovernabilidade”, no sentido dos níveis de governo estarem igualmente amarrados por suas dívidas passadas e pela busca do equilíbrio macroeconômico e estabilização da moeda, em detrimento de uma política sistêmica a favor da lealdade dos sócios federados. Neste contexto, os governos ficam “engessados” para gerir de forma eficaz funções sistêmicas mais gerais, no sentido de fortalecer o pacto federativo.

O Brasil, considerado um país em desenvolvimento, que possui grande dimensão territorial e heterogeneidades regionais, destacando-se o sócioeconômico entre norte (menos desenvolvido) e o sul (mais desenvolvido), tem grandes desafios imposto pela globalização e a crise econômica dos últimos anos, sem esquecer do atual pouco interesse do Estado pelas políticas nacionais de desenvolvimento regional (CARVALHO, 2005). A crise do padrão de financiamento do setor público desde 1982, além da progressiva e profunda crise fiscal dos Estados-Membros até os dias de hoje, tornam remota o governo federal conseguir costurar um novo pacto federativo apenas através da atual estrutura de partilha dos fluxos e fundos públicos.

Diante disto, a crise atual do federalismo brasileiro preocupa mais diante desse cenário, do que pelos frágeis e pouco expressivos movimentos separatistas no início dos anos 90. Diferente dos países de federalismo “defensivo”, no Brasil não existe qualquer possibilidade concreta de fragmentação do território nacional. (CARVALHO, 2005)

Sem esquecer da contribuição da herança do Estado unitário, aqui não há grandes rivalidades do ponto de vista cultural entre sua população, sem grandes diferenças no idioma, religião e também na etnia (SERRA; AFFONSO, 1999). Seguindo a explanação anterior, Giambiagi; Além (2000) também complementam que não houve na história do Brasil movimentos separatistas com enraizamento popular e nem que perduraram por muito tempo. Assim, como não há grandes símbolos ou interesses comuns que mantenham o país unido, tampouco há motivos sólidos para sua desintegração. (FIORI, 1995)

Inclusive, institucionalmente, a própria Constituição Federal garante a indivisibilidade dos membros federados em seu primeiro artigo dentro dos seus Princípios Fundamentais. Art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito ” (BRASIL, 1988).

Também, constitucionalmente, o próprio sistema de governo federado está assegurado, sendo, inclusive, uma de suas cláusulas pétreas, já que não está sujeita a qualquer alteração, nem mesmo por emenda. De acordo com seu artigo 60: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa do Estado;

Portanto, a Federação brasileira é relativamente sólida, inclusive sob o aspecto institucional, com uma população de composição étnico-cultural suficientemente coesa e com governantes eleitos democraticamente. Nesse sentido, a crise fiscal do federalismo, diante da necessidade de compatibilizar limitados recursos públicos com as múltiplas e diferenciadas necessidades regionais, aparece como elemento central da crise de poder entre os entes federados, sendo estratégica a partilha dos fundos públicos para a harmonização do pacto federativo. (AFFONSO, 1995; PORFÍRIO JUNIOR, 2004; CARVALHO, 2005)

Os fundos públicos sujeitos à pactuação incluem não apenas as receitas tributárias próprias e as transferências intergovernamentais, mas também outros recursos, tais como a receita disponível da União gasta nos estados e municípios, os gastos das empresas estatais federais, os incentivos fiscais e financeiros regionais e setoriais e os empréstimos do sistema financeiro público.

Segundo Affonso (1995), estes fundos são decisivos para o alicerce de qualquer federação, sendo crucial no caso brasileiro, frente às suas grandes heterogeneidades estruturais, pressupondo-se uma transferência significativa de recursos públicos para regiões de menor desenvolvimento socioeconômico. É essencial uma participação do Estado nesta

soldagem do pacto federativo, já que o mercado, por si só, mostra-se incapaz para desempenhar este papel. (AFFONSO, 1995; CARVALHO, 2005)

Affonso (1995) ainda destaca que a teia de fluxo de recursos públicos há concomitantemente uma não menos complexa relação de troca entre esferas de governo e região, destacando-se, entre estas: o sistema de representação política dos estados, a distribuição da responsabilidade entre cada um dos entes da federação e como está estruturado o sistema jurídico-federativo do Estado-nação. Os fundos são estratégicos à manutenção do equilíbrio federativo: alguns têm ampla capilaridade política para reproduzir as bases partidárias e eleitorais nos estados e municípios; outros são fortes estimuladores do setor empresarial, como os incentivos fiscal-financeiros, com vistas ao desenvolvimento de regiões e setores atrasados; por fim, há ainda os fluxos de recursos para financiar os investimentos e serviços públicos. (CARVALHO, 2005)

Neste sentido, os fundos públicos são centrais na costura do pacto federativo brasileiro, permitindo, a partir de uma iniciativa do setor público e neste contexto de desigualdades, soldar esta aliança entre os diferentes membros da federação. Portanto, o federalismo fiscal é um elemento central para o equilíbrio do pacto federativo brasileiro. A seguir, será descrito a evolução histórica do federalismo fiscal brasileiro, com ênfase maior ao atual sistema de transferências intergovernamentais.

3.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

As funções tradicionais do governo podem ser desempenhadas com plena centralização ou descentralização fiscal, ou então, na forma combinada. No primeiro caso, é o governo central quem assume este papel, enquanto no segundo caso, apenas as esferas subnacionais, portanto, na terceira situação, as atribuições são divididas. Uma das virtudes da forma de governo federativo é a possibilidade de se fazer uma mescla de ambos os aspectos. No entanto, cada momento histórico da Federação pode se confrontar com uma maior ou menor descentralização. De acordo com o “Pêndulo de Pareto”, formulou-se a hipótese de que instituições políticas, de maneira geral, reverzam-se, com períodos de descentralização seguidas de maior centralização e vice-versa.

Em relação ao contexto mundial, o pêndulo foi perceptível ao longo do século XX, pois, na década de 20 e 30 e no período pós-guerra, houve uma centralização do poder, tendo um movimento oposto no momento seguinte (FIORI, 1995). No primeiro contexto ocorreu a centralização do poder relacionado com a revolução soviética e depois com a crise da bolsa de

29, reforçando-se com a reconstrução econômica e início da guerra fria. Esta característica foi encontrada, tanto nos Estados que implementaram o “welfare state”, quanto nos Estados socialistas, ou então, nos Estados desenvolvimentistas.

Depois, a partir da década de 70, cresce o movimento descentralizador, tanto pela direita, quanto pela “nova esquerda”. A primeira estava insatisfeita com o excesso desnecessário da presença do Estado, preferindo a descentralização de suas instâncias decisórias e administrativas. Paralelamente, o outro grupo demandava menor burocracia do “welfare state” e maior participação cidadã nas estruturas e processos democráticos, de forma a aumentar a visibilidade e o controle dos sistemas de decisão. Neste sentido, o processo de descentralização buscou a transferência de responsabilidades e poderes públicos para: as novas instâncias administrativas autárquicas (do próprio governo central); instâncias do poder subnacionais; organizações da sociedade civil; ou então, para empresas privadas. (BENETT, 1990 apud FIORI, 1995)

No Brasil, o modelo de Pareto foi perceptível, sendo que, de maneira geral, momentos políticos de autoritarismo vieram acompanhados de períodos de centralização, enquanto os democráticos de descentralização (CARVALHO, 1999). O período entre 1889 e 1930, quando houve a Proclamação da República, no país ocorreu maior descentralização, contrapondo ao período anterior da monarquia. Todavia, de 1930 a 1946, na época da ditadura de Getúlio Vargas, houve a centralização do poder na União. Em seguida, houve a redemocratização do país e, concomitantemente, novo processo de descentralização. Mas em 1964 ocorreu o golpe militar e, por conseguinte, outra centralização do poder, até a abertura política que resultou na Constituição de 1988 (Ver Gráfico 1).

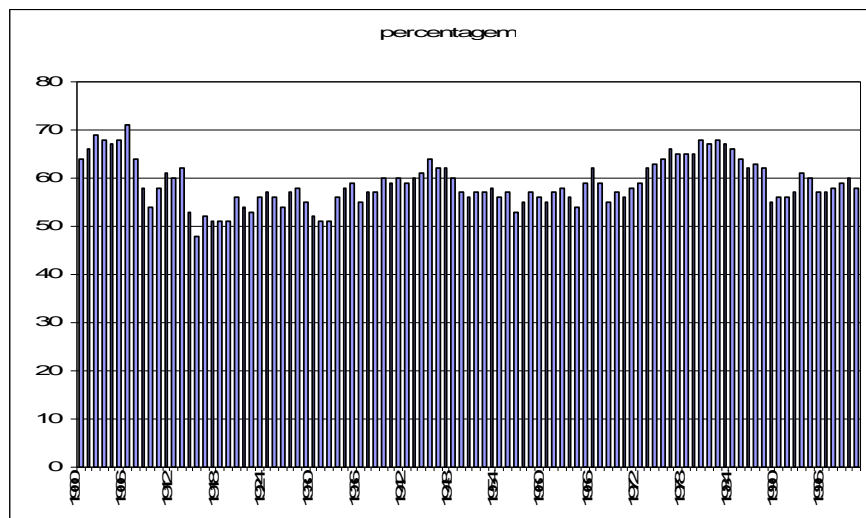


Gráfico 1- Centralização da Receita Disponível (1900-2000)

Fonte: IPEA. IBGE SCN (2001)

Neste período de transição do regime militar para a democracia o tema do federalismo foi abordado, porém sendo sinônimo direto de descentralização e democratização, passando a ser o eixo das discussões na reforma constitucional, particularmente dentro da dimensão fiscal. Este movimento histórico levou a uma descentralização fiscal, destacando-se a superutilização do sistema de transferências intergovernamentais, mas sem a mesma descentralização de encargos às unidades subnacionais, mostrando a falta da construção de um desenho federativo bem planejado em prol na Federação ao invés de uma disputa entre diferentes grupos de interesses.

3.2.1 Período Imperial (1822-1889)

Em 1822, o Brasil conquistou sua independência em relação à Portugal, deixando de ser colônia para ser um Estado-nação de regime Imperial, adotando o regime monárquico e institucionalizando-o através da Constituição de 1824. Todavia, apesar de vigorar um Estado Unitário, caracterizado pela centralização do poder em torno do Imperador, era bastante descentralizada na prática, já que era cada oligarquia regional ou provincial que realmente tinha influência sobre seus respectivos espaços, sendo que o governo central não conseguia abranger a grande dimensão e heterogeneidade de todo o território. (OLIVEIRA, 1995)

Algumas décadas depois, em 1889, o Império entra em crise, sendo adotado o sistema de governo federativo, de “cima para baixo”. A nova organização político-administrativa foi conveniente às elites dominantes, pois não modificou as antigas relações de poder, apenas institucionalizou a já forte independência das diferentes frações do Estado.

3.2.2 República Velha (1889-1930)

Nos primeiros anos, o novo Estado Federal foi assumido pelos militares, marcando o início do período conhecido por República Velha. Porém, este governo foi provisório e, a partir de 1894, a oligarquia cafeeira paulista o assumiu, iniciando-se a política do café-com-leite, marcado pelo seu revesamento na presidência do país com a elite mineira.

Assim, as ações do Estado nacional voltaram-se apenas para atender aos interesses deste grupo, marginalizando os demais e suas respectivas regiões. Todavia, isto pouco os afetava, já que o governo federal não os alcançavam e as diversas oligarquias continuavam a dominar suas respectivas unidades territoriais, concentrando poder de polícia, político e econômico, pouco se diferenciando da época Imperial. Assim, poucas ações do Estado

Federal os atingiam, como o controle das contas externas e o monitoramento da taxa de câmbio. (CARVALHO, 2005)

Para acentuar ainda mais esta desintegração inter-regional, havia no país um isolamento do ponto de vista econômico, pois não havia uma significativa relação de trocas comerciais entre si, tendo praticamente toda a sua economia voltada ao exterior - com a venda de *commodities* agrícolas - apenas variando seu produto principal. Também, os estados tinham competência exclusiva do imposto sobre exportações, promovendo sua autonomia financeira, podendo até mesmo legislar e tributar livremente sobre o comércio interior e exterior. Neste aspecto, salvo pequenas parcelas de integração entre algumas regiões, o país era muito mais a “soma” de regiões econômicas distintas. (CANO, 2005; VARSANO, 1996; CARVALHO, 2005)

3.2.3 Era Vargas (1930-1945)

Porém, esse quadro do federalismo brasileiro muda radicalmente a partir de 1929, quando ocorre a crise internacional do capitalismo, que acarretou a queda econômica de sua elite, já que dependia do comércio exterior - destacando-se os cafeicultores. Neste momento histórico dá-se o fim da “Federação” oligárquica, apesar de ainda resistir do ponto de vista político (OLIVEIRA, 1995). Assim, no início dos anos 30, inicia-se a era Vargas (1930-1945), com sua ascensão como presidente da República e a inclusão política de novos grupos no Poder federal.

Como consequência deste novo tempo, inaugurara-se um ciclo de centralização e fortalecimento do poder federal. Em 1934, foi promulgada uma nova Carta Magna, que veio a institucionalizar o novo contexto histórico do país.

Com o novo governo, o Poder federal passou a ter real influência político-administrativa nas diversas dimensões territoriais do país. Por exemplo, o presidente gozava de poderes quase ilimitados e diminuiu grande parte da autonomia dos estados, já que passou a nomear interventores de estados. Do ponto de vista econômico, com a crise mundial, o país passou a se “voltar para dentro”, já que o mercado internacional estava em depressão, permitindo concluir a unificação do mercado interno e fortalecer as bases da industrialização. (SERRA; AFFONSO, 1999)

Tanto esta nova dinâmica econômica quanto o fortalecimento político-administrativo do poder central, favoreceu o federalismo do país, deixando de ser uma Federação fragmentada, representada pela soma dos diferentes estados, para, finalmente, ser um

território economicamente integrado, com real influência do Estado Federal nas diversas dimensões territoriais do país. Antes, o planejamento das ações do poder central era específica em alguns espaços localizados, mas agora, pela primeira vez, tem-se ocorre a partir do poder central, objetivando o desenvolvimento nacional.

Em meados da década, sobre fortes pressões oposicionistas, particularmente dos comunistas, Getúlio Vargas, em 1937, dá um novo golpe de Estado, implementando agora a ditadura e uma nova Constituição Federal. Neste momento deu-se um caráter supercentralizador e autoritário ao país, com a União podendo inclusive nomear seus governadores, gerando um grande desequilíbrio federativo, que lembrava, na prática, um Estado Unitário. Este novo período, denominado Estado Novo, durou até 1945, quando, com o fim da II Guerra Mundial e tendo os países de regime nazi-fascista sido derrotados na Europa, o Brasil ingressou num período democrático.

Estes quinze anos de governo vargas trouxeram reflexos diretos no âmbito do federalismo fiscal, havendo uma tendência à centralização tributária, especialmente a partir na Reforma Tributária de 1937. Porém, esta reforma pouco alterou o sistema de impostos dada pela Constituição de 1934 e diversas leis da época, mas concentrou em dar maior poder à União. Por exemplo, os estados ficaram proibidos de tributar residualmente o imposto sobre combustíveis e também ficou restringida a criação de novos impostos estaduais e municipais. (COSSIO, 2002)

Na Reforma de 1934, que promoveu importantes mudanças na estrutura tributária do país, um aspecto importante nas relações intergovernamentais foi a implementação, pela primeira vez no país, das transferências intergovernamentais de caráter constitucional. Tanto a União quanto os estados podiam criar novos impostos, mas quem ficaria responsável pela arrecadação seria o fisco estadual, devendo ser, em seguida, repassados 30% à União e em 20% aos municípios que originou esta fonte de receita. Também, o imposto de indústria e profissões, de competência estadual, deveriam ser divididos com os municípios, cabendo a cada um metade da arrecadação.

No período contextualizado, o sistema de transferências intergovernamentais reduziu o grau de centralização tributária da época. Porém, esta ferramenta não foi suficiente para alterar de forma significativa a partilha dos recursos fiscais, já que a receita disponível do governo federal aumentou entre o início e o fim da era Vargas (1945). (COSSIO, 2002; VARSANO, 2006).

3.2. 4 República Populista (1946-1964)

Com o fim do Estado Novo, promulgou-se, em 1946, uma nova Constituição Federal e, embora não ter promovido uma reforma tributária, ratificou uma nítida fase descentralizadora, modificando consideravelmente a discriminação de renda entre as esferas de governo. A tríplice divisão do poder político foi mantida, com os municípios adquirindo maior autonomia política e fiscal, de forma a contrastar o antigo regime extremamente centralizador. Neste momento histórico, a relação federativa ficou mais equilibrada, tendo os estados e municípios recuperado parte de sua autonomia.

Neste sentido, uma das características desta nova fase foi a descentralização vertical dos tributos, com a intenção de aumentar as receitas dos governos locais, sendo inclusive lhes atribuído algumas competência tributária própria. Além de serem adicionados dois novos impostos (selos e sobre indústria e profissões), institucionalizou e amplificou-se o sistema de transferências através de sistemas de partilha de receitas entre níveis de governo que já vinham sendo praticados no período anterior. (CARVALHO, 2000; COSSIO, 2002; VARSANO, 2006)

Outro novo aspecto, e de suma importância a este trabalho, foi a inauguração das transferências constitucionais de parcela da receita privativa da União aos estados e, principalmente, municípios (LAGEMANN, 1995; CARVALHO, 2000). Instituiu-se o compartilhamento de 60% da receita do imposto sobre combustíveis entre estados e municípios e a transferência obrigatória de 10% do Imposto Federal sobre a Renda, em partes iguais (menos as capitais), aos municípios. Em 1961, este percentual elevou-se para 15% e estabeleceu-se que esta fração seria também repassada a esta esfera a partir do imposto federal sobre consumo. (PRADO, 2001)

Além disto, foi instituído que 30% da arrecadação tributária do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) dos estados deveriam ser transferidos aos municípios de acordo com o excesso de arrecadação local, e o imposto único sobre energia elétrica e mineral passou a ser compartilhado também com os estados e municípios. Todavia, vale ressaltar que a criação das novas transferências veio com algumas restrições em seus gastos, pois parte devia ser usada em áreas já pré-estabelecidas.

Estas mudanças em relação às transferências intergovernamentais acarretaram um rápido aumento dos municípios. Estes passaram de 1700 para quase 4000 (entre 1946 – 1964), com muitas destas novas unidades ficando dependentes quase exclusivamente desta fonte de

recursos, sendo que o valor real diminuía à medida que novas cidades surgiam. (VARSANO, 1996)

Portanto, fazendo-se um balanço geral, desde o início da nova Constituição, a receita tributária foi descentralizada, diminuindo a participação da União, inclusive em relação à receita disponível, dada também a ampliação das transferências intergovernamentais. Considerando-se que as perdas relativas na partilha da arrecadação não foram acompanhadas pela descentralização das responsabilidades pela provisão de bens e serviços públicos, o Governo Federal foi o grande perdedor do arranjo federativo imposto constitucionalmente neste período. (COSSIO, 2002)

3.2. 5 Período Militar (1964-1985)

Todavia, esta situação se inverte com a ascensão do governo militar em 1964, quando foi implementada a ditadura no país. Neste período houve o fortalecimento do poder político-administrativo da União, havendo um processo de recentralização de recursos e poder nesta esfera, institucionalizado em 1967, com a nova Constituição Federal (GIAMBIAGI; ALEM, 2000). Esta Carta incluiu uma Reforma Tributária, considerada a mais radical de todas, a qual deixou de ser um conjunto de fontes de arrecadação para ser realmente um sistema. Esta reformulação criou uma eficiente estrutura institucional do ponto de vista técnico para estimular o crescimento da economia e elevar a receita do Estado. (CARVALHO, 1998)

Neste sentido, foi substituído o “efeito em cascata” dos impostos entre a produção e o consumo, além de ser reformulado o imposto de renda, favorecendo os incentivos fiscais, visando favorecer a acumulação de capital. Porém, o novo sistema, apesar de conseguir atingir os objetivos econômicos, agravou as desigualdades de renda da população e da distribuição da receita tributária vertical entre as unidades nacionais.

Assim, em relação ao federalismo fiscal, a reforma de fato centralizou a receita tributária na União. Mas, para compensar parte da perda de receita dos estados e municípios, o governo central, além de aplicação direta de recursos do orçamento federal nestas unidades, ativou um amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais aos entes subnacionais, através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

Estes recursos beneficiaram principalmente os estados menos desenvolvidos e os municípios de menor população. Desta forma, o governo buscava assegurar apoio políticos destes membros, já que encontrava maior oposição nos estados mais desenvolvidos e, em especial, nas cidades de grande porte (RESENDE, 1995). Assim, pela primeira vez na história

do federalismo brasileiro foi instituída, efetivamente, uma transferência intergovernamental de caráter estritamente redistributivo⁶.

Em termos de valores, o FPE representava 10% da arrecadação do IPI mais 10% do Imposto de Renda (IR) e o FPM também seguia o mesmo critério. A distribuição horizontal do repasse do FPE seguia uma lógica de alto teor redistributivo, já que priorizava a renda *per capita*.

O critério de divisão do FPE no seu início, definido em 1966 pela Lei 1572/66, exigiu que a distribuição horizontal do repasse fosse ponderada por 95% de acordo com o inverso da renda per capita e os 5% restante proporcional à dimensão territorial do estado (PRADO, 2001). Neste sentido, o critério *per capita* tinha função redistributiva, enquanto o territorial buscava corresponder a uma necessidade de se atender a demanda por serviços públicos.

Em 1975, ocorreu uma única alteração, com ênfase no objetivo redistributivo, com a criação da Reserva Nacional para o Norte e Nordeste, a qual manteve os critérios anteriores, mas acrescentou que 20% seriam direcionados apenas a estas regiões. Este critério se manteve até 1989, sendo que, naquele ano, os estados da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste correspondiam por cerca de 70% deste fundo, confirmando a função redistributiva desta transferência. (LAVINAS, 1995)

Mesmo assim, a partir daquele ano, esta característica se torna ainda mais acentuada, pois é fixando no critério de rateio, pela Lei Complementar 62/89, o percentual de 85% a estas regiões mais pobres e, a partir deste, foi rateado entre os estados, atendendo o critério que vigorava desde a década de 60. Porém, antes, a fórmula tinha uma relativa flexibilidade, pois os valores poderiam ser revistos, adequando-se às variações no Censo. Mas, com a sua fixação, o critério, que antes era mais dinâmico, passou a ficar “congelado”, até que viesse uma nova lei substituindo esta fórmula. Porém, a sua não edição até o momento reflete a grande dificuldade de se modificar estas regras, já que os estados beneficiados colocam grande resistência a qualquer reforma institucional no Congresso Nacional.

Em relação ao FPM, na sua origem, em 1965, os recursos eram distribuídos exclusivamente aos municípios que não eram capitais, através de um critério simples e uniforme do tamanho da população. Em 1967, através do Ato Complementar nº 35, passou a incluir também as capitais, tendo o direito de 10% destes repasses. Em 1981, o Decreto de Lei 1881 remodelou o critério, forma esta que vigora até hoje. Neste sentido, do total deste

⁶ As transferências incidentes sobre a renda e consumo do governo federal, que ocorria anteriormente, eram apenas ensaios muito incipientes.

repassa, 10% são divididos entre as capitais, 3,6% aos municípios com mais de 156.216 habitantes e 86,4% aos demais. (NUNES, 2000; PRADO, 2001)

Este critério redistribui recursos em favor dos “municípios do interior”, já que se pressupõe que as capitais são mais desenvolvidas (MENDES, 2005). O critério de divisão varia de acordo com estado e, depois, segue uma fórmula, sendo que, para o último grupo, onde está a maioria deles, é considerado apenas a densidade demográfica, classificando-se em 16 níveis, mudando o coeficiente para cada um. Com esta divisão, os municípios menos populosos acabaram se beneficiando, pois recebem maior transferência *per capita*. Já para os outros dois primeiros casos, além do tamanho populacional, é considerado também o PIB *per capita*, sendo que, quanto menor, mais é repassado.

Um grande problema do FPM para o desenvolvimento do país é que este volumoso repasse de recursos são muito pulverizados no interior da federação, sendo a escala é pequena para se fazer investimentos. Neste sentido, os recursos são mais voltados para gastos correntes, diferente do FPE, que possibilita maior escala. (RESENDE, 2006)

Posteriormente, em 1989, com a Lei Complementar 63/89, passou a se buscar no FPM, também um objetivo redistributivo regional. Neste sentido, foi acrescentada uma parcela fixa a ser repassada a cada estado, assim como a participação de cada capital nos 10% de direito. A partir desta lei, no entanto, foram realizadas algumas revisões, porém de forma muito ligeira, sem modificar a configuração anterior.

Uma das prováveis motivações para esta fixação percentual por estado/região foi no sentido de evitar o conhecido “milagre da multiplicação dos pães”. Isto porque, novos micros municípios surgiram, através da divisão de um maior em dois ou mais, de tal forma que, no total, a quantia recebida pelo FPM se elevava para o mesmo montante populacional, sendo o impacto rateado entre todos os municípios da Federação. No entanto, quando o percentual para cada estado ficou em grande medida estático, ficou possível redistribuir apenas a partir de uma quantia fixada a cada estado. Um problema deste desenho institucional foi a retração de uma dinâmica a partir das variações do Censo, pois agora, novos dados demográficos ficam limitados apenas a uma redistribuição no interior do estado, e não a nível nacional. (PRADO, 2001)

Durante o início do governo militar, mesmo com os repasses, ainda assim a concentração fiscal continuou em favor da União e, além disto, sem se privar do controle destes gastos dos níveis subnacionais. Durante a década de 70, este governo arrecadava

aproximadamente 3/4 da receita tributária total e, depois das transferências⁷, ficava com cerca de 2/3 da receita disponível total, conforme o gráfico 2. (VARSANO, 1996)

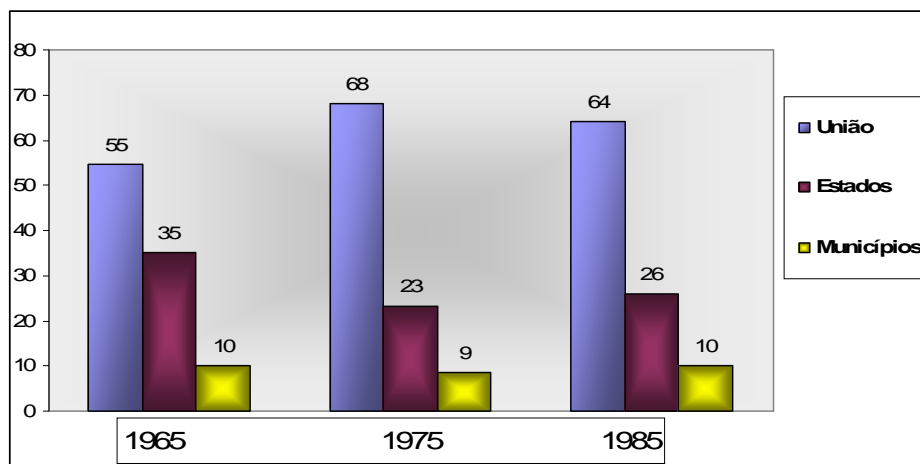


Gráfico 2 - Partilha da Receita Disponível (1965-1985)

Fonte: BNDES (2004).

Entretanto, a inovação mais polêmica desta reforma foi em relação à competência do principal imposto de consumo do país pelo seu poder de arrecadação, o ICM Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), pois se optou por deixá-lo sob a esfera dos governos estaduais. Porém, para evitar uma potencial guerra fiscal, a União, através do Conselho Fazendário Federal (CONFAZ), controlava suas principais variáveis. Foi definido também que, desta arrecadação, 20% seriam repassadas para cada município de acordo com o local da operação. Porém, em 1980, este critério parcialmente se alterou, pois 25% desta receita passou a ser distribuído de acordo com lei de cada estado.

Em 1968 o regime militar declarou o Ato Institucional número cinco (AI-5), iniciando-se os “anos de chumbo”, que durou até 1974 e foi o auge do autoritarismo. Logo no início deste período, o valor dos Fundos de Participação foi reduzido para 5% (Ver Tabela 1), criando-se, por outro lado, o Fundo Especial (FE), que captava 2% destes impostos, com o poder central decidindo sobre todo seu gasto (VARSANO, 1996). Este período, marcado pela extrema centralização, a autonomia fiscal dos entes subnacionais foi reduzida ao seu nível mínimo, sendo que praticamente todos os recursos transferidos aos governos subnacionais estavam submetidos a algum tipo de vinculação, isto é, direcionados para alguma função ou programa específico. (PRADO, 2001)

⁷ Não tinha apenas transferências do FPE, mas também as transferências dos impostos únicos e o salário educação, ambas sob a ótica dos gastos vinculados. (CARVALHO, 1998)

Todavia, este excesso de centralização e autoritarismo se concretizou à base do esvaziamento do poder legislativo e judiciário, pela tutela que ficou submetido os entes subnacionais e pelo alijamento das classes sociais subternas de qualquer participação política ativa no âmbito do governo federal (CARVALHO, 1998). Isto gerou uma pressão por maior democracia e descentralização, sendo que, além disto, mesmo mundialmente iniciava-se uma tendência justamente nesta direção, tanto pela esquerda quanto a direita, conforme já referido anteriormente.

Neste sentido, a partir de meados da década de 70, frente ao desgaste do poder central, inicia-se um processo de reabertura política que, somado ao fim do “milagre” econômico, determinou o movimento de descentralização do país. Esta tendência estendeu-se até o início de 80, marcado como um período de transição do regime militar para o democrático, com os estados e municípios opondo-se à União por maior descentralização político-administrativa e fiscal. Este processo ocorreu a partir dos entes subnacionais, pelas bordas do sistema, para somente num momento seguinte alcançar o governo central. (AFFONSO, 1995)

Do ponto de vista fiscal, a União, visando reagir diante do seu enfraquecimento, a partir de meados da década de 70 buscou reforçar o apoio das regiões menos desenvolvidas e municípios menores, através do aumento dos repasses dos FPEM, além de permitir maior autonomia relativa nestes gastos. Desta forma, a Emenda Constitucional nº 5/75 resultou no aumento dos FPE e FPM a partir de 1976, determinando sua paulatina elevação ao longo dos anos, subindo de 5% até atingir 10,5% em 1982 e 1983 (Tabela 1).

Tabela 1- Percentuais de Vinculação do IR e IPI aos Fundos de Participação (Anexo LC 62/89)

P E R C E N T U A I S D E V I N C U L A Ç Ã O D O I R E I P I A O S F U N D O S D E P A R T I C I P A Ç Ã O (A N E X O L C 6 2 / 8 9)			
Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Constitucional 18/65	10,0%	10,0%
1969/75	Ato Complementar 40/68	5,0%	5,0%
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,0%	6,0%
1977	Idem	7,0%	7,0%
1978	Idem	8,0%	8,0%
1979/80	Idem	9,0%	9,0%
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,0%	10,0%
1982/83	Idem	10,5%	10,5%
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,5%	12,5%
1985	Idem	16,0%	14,0%
1985/88	Emenda Constitucional 27/85	17,0%	14,0%
1988	Nova Constituição Federal	20,0%	18,0%
1989	Idem	20,5%	19,0%
1990	Idem	21,0%	19,5%
1991	Idem	21,5%	20,0%
1992	Idem	22,0%	20,5%
1993	Idem	22,5%	21,5%

Fonte: FPE; FPM (2005).

Todavia, em oposição a esta medida descentralizadora de receita, a União utilizou-se de outros mecanismos para neutralizar esta perda. Estes incluíram a manipulação do sistema tributário, que, somado ao aumento da inflação e a queda do crescimento econômico, não acarretou mudança relativa na partilha do “bolo” fiscal (VARSANO, 1996; CARVALHO, 1998). Do ponto de vista político, neste processo de transição, finalmente em 1982 os estados e municípios recuperam sua autonomia, acentuando ainda mais sua pressão sobre o regime militar, inclusive por maior independência financeira. Com a aproximação da sucessão presidencial em 1985 e a transição do autoritarismo para a democracia, isto ficou ainda mais intenso. Não por acaso que o candidato para presidente da República vencedor nas eleições indiretas de 1984 teve no fortalecimento da Federação como sua grande bandeira. (RESENDE, 2006)

Neste sentido, influenciado pelas transformações políticas, a partir de 1984 que realmente a descentralização fiscal trouxe resultados novos na partilha vertical dos recursos, com a participação dos estados e municípios aumentando em relação à União (gráfico 2). A razão, em parte, por esta mudança, foi a Emenda Constitucional nº 23/83, que elevou a percentagem do FPE e FPM, atingindo, respectivamente, o montante de 12,5 e 13,5% em 1984, subindo para 14 e 16% de 1985 em diante. Além disto, esta emenda fechou as brechas legais pela qual a União podia, como anteriormente, reagir. Também, outro fator que contribuiu para este novo quadro foi o governo federal ter tido queda em seu poder de arrecadar, algo que não ocorreu no nível estadual. (VARSANO, 1996)

3.2.6 Período Democrático (1986-2008)

Nos anos seguintes, com a Assembléia Nacional Constituinte instalada em 1986, inicia-se a formulação da nova Constituição, que culmina com sua promulgação, em outubro de 1988. Posteriormente, sofreu algumas alterações, até sua revisão final, em 1993, quando, finalmente, ficou rígida eventuais alterações em seu conteúdo. Este período entre o final de 80 e início de 90, objetivava institucionalizar a nova fase democrática da nação e teve a luta pela descentralização fiscal como o eixo central nas discussões tributárias, tendo os estados e municípios aumentando seu grau de autonomia fiscal.

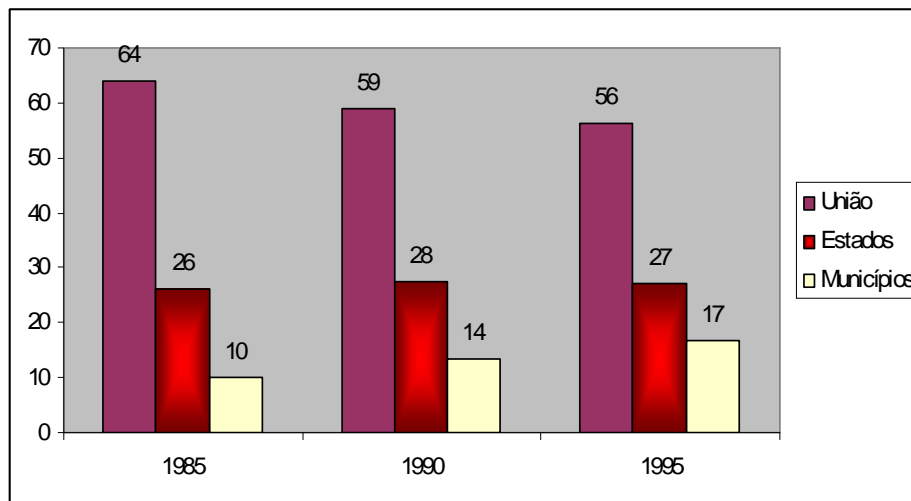


Gráfico 3 - Partilha da Receita Disponível (1985-1995)
Fonte: BNDES (2004).

Este embate foi liderado pelos entes subnacionais, que pressionavam por uma maior participação na Federação, não havendo, contrariamente, uma força forte por parte do poder federal, representado pelo fraco governo Sarney, ocorrendo assim um desequilíbrio (CARVALHO, 1999, 2000, 2005; RESENDE, 2006). Neste sentido, a descentralização fiscal tanto se ampliou quanto consolidou, havendo uma redução parcial das competências tributária da União (gráfico 3).

Os estados e municípios a favor de transferências estavam muito fortes em termos políticos, já que as regiões mais pobres eram a ampla maioria no Congresso Nacional, de acordo com os quocientes de eleitores previstos constitucionalmente e do número mínimo de representantes de cada estado no legislativo federal. Além disto, os municípios também tiveram papel decisivo nesta questão, pois era a grande maioria, desfrutando de forte poder de barganha na Federação, considerando-se inclusive a histórica tradição municipalista do Brasil. Em 1988, essa representação ficou ainda mais fortalecida, pois a nova Constituição elevou o número mínimo de deputados federais para oito em cada estado, além do surgimento de três novos estados (Tocantins, Amapá e Roraima) e o aumento do número de municípios para quase mil.

Portanto, neste novo contexto do federalismo, as transferências instituídas 25 anos atrás se ampliaram ao máximo⁸, não se alterando a fisionomia do sistema anterior. Assim, atenderam-se as demandas destes estados e municípios da forma mais fácil, ao invés de uma mudança estrutural, que tornaria o sistema mais eficiente e moderno, como ocorreu no início

⁸ Ressalta-se que o Fundo Especial foi extinto.

do governo militar. Neste sentido, perdeu-se a oportunidade de se redistribuir recursos através de uma reforma tributária que poderia ter em um de seus itens a troca da incidência da tributação do ICMS no “destino” ao invés de na “origem”, fator que favoreceria as regiões menos industrializadas. (RESENDE, 1995, 2006; CARVALHO, 1998)

Outra inovação constitucional, que mais uma vez beneficiou as regiões menos desenvolvidas, foi a criação do Fundo de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO). Em seu artigo 159 é determinado a obrigatoriedade de a União destinar 3% da IR e do IPI para atender programas de financiamento do setor produtivo. Esta transferência não é considerada intergovernamental, pois os recursos são repassados diretamente para as respectivas instituições financeiras de caráter regional, ou seja, não vai nem para o Tesouro do governo estadual nem municipal.

Uma nova transferência intergovernamental implementada foi o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX). De acordo com seu artigo 159, 10% do IPI arrecadado pela União seriam distribuídos proporcionalmente ao volume exportado de cada estado. Porém, nenhum dos governos poderia receber além de 20% deste total, sendo o excedente rateado entre os demais estados de acordo com a quantidade exportada.

Logo, principalmente com a ampliação dos Fundos de Participação (FPE e FPM), o mecanismo de transferências intergovernamentais, que visava no início do regime militar ser apenas compensatórias, acabou se tornando a principal fonte de recursos orçamentários da maioria dos municípios e de cerca da metade dos estados (RESENDE, 1995 Inclusive, com o anacrônico critério adotado de rateio do FPM⁹, e também a facilidade criada com a nova Constituição, estimulou-se o surgimento de novos municípios, passando de pouco mais de 4000 para 5500 unidades. (SERRA; AFONSO, 1999)

Em 1988, a Constituição definiu o percentual do FPE em 20%, elevando-se depois 0,5 pontos percentuais ano a ano, até atingir os atuais 21,5%, em 1993. Em relação ao FPM, subiu de 18% até atingir 22,5%, respectivamente (Tabela 1).

Além disto, em 1989 houve uma mudança no critério de divisão do FPE a favor das regiões menos desenvolvidas, com o Norte, Nordeste e Centro-Oeste subindo a participação para 85%, enquanto a anterior, que já era favorável, era de 70% a estas regiões (LAVINAS, 1995). Desde então passou a ser adotado um critério pré-fixado (tabela 2) de rateio entre os estados (SERRA; AFONSO, 1999). Constitucionalmente, esta característica continuaria até

⁹ Dos novos municípios criados, metade deles tinha menos de 5 mil habitantes, já que, pelo critério do FPM, o repasse é proporcional à população, porém o piso é de 10 mil e o teto de 150 mil. (SERRA; AFONSO, 1999)

vir uma lei complementar substituindo esta fórmula; mas a não edição desta lei até o momento reflete a grande dificuldade de se modificar estas regras.

Por outro lado, apesar de ser minoria, os congressistas a favor de uma maior autonomia tributária eram de regiões com maior poder econômico na Federação, e também obtiveram ganhos no processo de descentralização fiscal. A modificação mais relevante em relação ao ICMS foi a inclusão na sua base tributária os serviços de energia elétrica, transportes e comunicação, proporcionando maiores receitas próprias. Todavia, a autonomia fiscal dos estados ficou constitucionalmente limitada tanto pela restrição de sua capacidade de criar novos impostos, quanto pelo lado das decisões de suas alíquotas, pois o Senado Federal podia interferir. Neste contexto, qualquer elevação de impostos poderia se esbarrar no limite da capacidade de pagá-lo de seus contribuintes, sendo um desafio frente a uma crescente necessidade de gastos públicos. (CARVALHO, 1998)

Tabela 2 - Coeficiente de Participação dos estados no FPE

FPE – COEFICIENTES DE PARTICIPAÇÃO	
Unidade da Federação	Coeficiente (%)
Acre	3,42
Amapá	3,41
Amazonas	2,79
Pará	6,11
Rondônia	2,82
Roraima	2,48
Tocantins	4,34
NORTE	25,37
Alagoas	4,16
Bahia	9,40
Ceará	7,34
Maranhão	7,22
Paraíba	4,79
Pernambuco	6,90
Piauí	4,32
Rio Grande do Norte	4,18
Sergipe	4,16
NORDESTE	52,46
Mato Grosso	2,31
Mato Grosso do Sul	1,33
Goiás	2,84
Distrito Federal	0,69
CENTRO-OESTE	7,17
Espírito Santo	1,50
Minas Gerais	4,45
Rio de Janeiro	1,53
São Paulo	1,00
SUDESTE	8,48
Paraná	2,88
Rio Grande do Sul	2,35
Santa Catarina	1,28
SUL	6,52
TOTAL	100

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2007)

Como consequência das mudanças apresentadas, inclusive em relação ao aumento do FPE, as receitas dos governos estaduais, tanto daqueles favoráveis à elevação das receitas próprias quanto das transferências, aumentou. Todavia, a nova Constituição instituiu a obrigação dos estados em aumentar o repasse aos seus respectivos municípios. Este acabou sendo um fator determinante que levou o nível intermediário de governo, neste período pós-constituição, não obter ganho relativo significativo na partilha vertical dos recursos públicos, conforme se pode observar no gráfico 2 (AFFONSO, 1995). Porém, é importante ressaltar que, nestes anos de reestruturação institucional da Federação, os estados das regiões mais pobres, através do FPE, tiveram sua receita orçamentária ampliada significativamente, confirmando o caráter redistributivo deste Fundo.

Já em relação aos municípios, uma tendência que se confirmou durante a formação da nova Constituição foi a descentralização fiscal a seu favor, aumentando significativamente sua posição relativa na partilha do bolo fiscal. Este ente teve sua capacidade de gasto efetivamente ampliada durante a década de 80 e 90 (gráfico 2 e 3). Isto ocorreu principalmente devido aos aumentos das transferências constitucionais obrigatórias, destacando-se as federais. Outro aspecto importante, mas do ponto de vista do equilíbrio horizontal, foi, apesar de ter como objetivo principal amenizar as desigualdades verticais, o critério do FPM redistribuiu recursos a favor dos municípios do Norte e Nordeste, já que concentra um maior número de municípios pequenos e, além disto, o surgimento de novas cidades ocorreu mais nestas regiões. (LAVINAS, 1995; CARVALHO, 2000; PRADO, 2001)

Portanto, enquanto os municípios tiveram seus ganhos fiscais basicamente durante a elaboração da Constituição de 1988, os estados alcançaram alguns anos antes, enquanto a União perdeu posição relativa desde meados da década de 80 até início de 90. Desta forma, após a reforma constitucional, houve uma melhoria na distribuição tributária global e, aliado com o aumento ocorrido na receita própria dos três entes e das transferências intergovernamentais, foi suficiente para assegurar o pacto federativo fiscal. (CARVALHO, 2000)

Todavia, após todo este período de transição do regime militar até a consolidação da Constituição, no início dos anos noventa surgiu um sério problema estrutural. Isto porque, apesar de ter ocorrido a descentralização fiscal, havendo forte concentração de arrecadação nas esferas inferiores e a conquista de maior autonomia fiscal-financeira pelos estados e municípios, isto foi confundido com a liberdade para gastar sem a devida responsabilidade para tributar, ou seja, descentralizou-se recursos mas não na mesma medida as

responsabilidades. Conseqüentemente, ocorreu um problema em relação à compatibilidade entre receita-despesa, já que, enquanto os dois níveis tinham um ambiente propício à irresponsabilidade fiscal, por outro lado, o governo federal ficou fiscalmente “engessado”. (CARVALHO, 1998)

Esta dificuldade da União se deve não apenas por ter perdido posição relativa na partilha dos recursos tributários entre os entes federados, mas também por suas transferências obrigatórias terem sido aumentadas, enquanto reduziu, por outro lado, as voluntárias, ainda mais tendo que se defrontar com uma grande obrigação orçamentária com o serviço da dívida pública e a previdência. Portanto, imobilizou-a para realizar um planejamento a partir do governo federal, como ocorria nas décadas anteriores.

De acordo com Prado (2001), a excessiva descentralização que ocorreu no período pós-militar, foi justamente um movimento em sentido contrário ao excesso de centralização na esfera central e perda de autonomia político-fiscal das subunidades federadas. O sistema de partilhas criado na Reforma de 1967, que se transformou ao longo destes anos, e se consolidou com a nova Constituição, tornou-se num dos mais descentralizados e autonomizados do mundo. Os governos subnacionais ficaram com o controle de cerca de 60% do poder de gasto do setor público, excluída a Previdência Social. Neste momento, essencialmente 90% das transferências para níveis inferiores de governo não possuíam qualquer restrição ou condicionalidade. (AFFONSO, 1994)

Além das transferências intergovernamentais, também pouca vinculação havia nos gastos também nas outras esferas, pois a única relevante que ainda possuía esta característica após a Constituição de 88 era a obrigação das subunidades nacionais despenderem, no mínimo, 25% de suas despesas na educação. Em relação à descentralização de encargos, foi instituído, explicitamente, apenas em relação à saúde, transferindo as funções de execução e gestão para os níveis locais de governo. A partir da descentralização destas duas áreas prioritárias ao desenvolvimento de uma nação, foi, ao longo dos anos noventa, desmembradas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF) e o Sistema Único de Saúde (SUS), ambas transferências visando uma política pública seletiva para as respectivas áreas.

Diante de uma situação extremamente desfavorável à União, principalmente ao se comparar com a época do regime militar (reflexo, em grande parte, de sua omissão na época da Assembléia Constituinte), a partir de 1995 o governo central reagiu. A segunda metade da década de noventa inaugurou uma nova fase do federalismo fiscal brasileiro, quando houve o

fortalecimento do poder central, parecendo ter decorrido do sucesso do Plano Real e da deterioração das finanças estaduais. (PELLEGRINI, 2006)

Assim sendo, como a União é, constitucionalmente, o único ente federado que pode criar tributos, este governo tanto ampliou quanto instituiu novas Contribuições Sociais, possibilitando alavancar sua arrecadação. Este encargo foi preferido, pois, apesar de ser ineficiente para a economia, por gerar distorções nos preços relativos do mercado e efeito em “cascata”, não precisa repartir com os demais membros da federação, como ocorre com o imposto.

Assim, a União conseguiu recuperar, apesar de longe dos padrões do regime militar, sua perda relativa de capacidade de financiamento, sendo que, por outro lado, os estados perderam posição. Em relação aos municípios, estes permaneceram estáveis nesta repartição (gráfico 4).

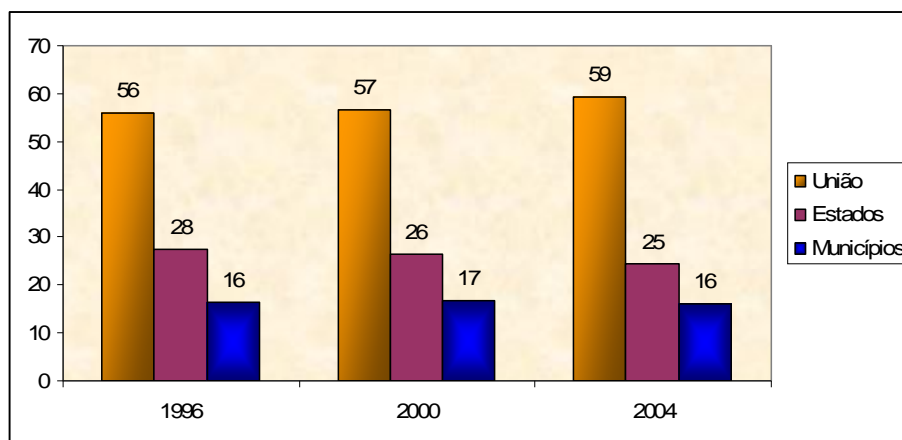


Gráfico 4 - Partilha da Receita Disponível (1996-2004)
Fonte: BNDES (2004).

Outra transformação no âmbito do federalismo fiscal, a partir de meados da década, foi a criação, em 1996, da Lei Kandir. Esta lei, visando estimular as exportações, que estavam tendo um crescimento pífio, consistia na eliminação da tributação do ICMS sobre as exportações de produtos primários e industrializados semi-elaborados, mas passando a receber, em compensação, transferências do “seguro-receita” do governo federal. No entanto, esta mudança acabou afetando aqueles estados de base exportadora, sendo que, a partir de 1997, os governadores passaram a criticá-la, pois alegavam receber um repasse abaixo das perdas pela desoneração. (CARVALHO, 1998; GIAMBIAGI; ALEM, 2000)

Esta insatisfação cresceu ainda mais, pois, depois da crise cambial de 1999 (alta desvalorização do real) e o cenário externo altamente favorável a partir de 2003, as vendas ao

exterior se elevaram intensamente, com destaque justamente para os bens abrangidos pela nova lei complementar. Assim, os estados exportadores mais afetados ficaram relativamente “amarrados” para expandir sua arrecadação, já que a receita estava atrelada ao valor já pré-estabelecido, deixando de ganhar mais caso não existisse esta lei. (CARVALHO, 1998)

Portanto, como pôde ser observado neste tópico do trabalho, observa-se que o federalismo brasileiro é bastante dinâmico, com cada ente mudando sua posição relativa na partilha dos fundos públicos nos diversos momentos históricos. Esta disputa vertical por recursos tenciona o “equilíbrio” do federalismo fiscal, podendo se modificar em qualquer momento, sendo que o sistema de transferências intergovernamentais tem papel fundamental nesta distribuição. Uma prova disto é que, recentemente, em meados de 2007, frente à pressão da Confederação Nacional de Municípios (CNM), o governo federal aprovou a Emenda Constitucional n° 55, que elevou de 22,5 para 23,5% o repasse obrigatório ao FPM, passando a vigorar a partir de 2008.

Por fim, neste item deste capítulo observou-se, através do retrospecto histórico do federalismo fiscal brasileiro, que as transferências recentemente foram muito utilizadas no Brasil, particularmente após a Constituição de 1988. Neste período, tal mecanismo foi usado excessivamente, especialmente o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, tornando-se a principal fonte de receita de diversos estados e municípios da Federação¹⁰. Uma das razões pela sua superutilização foi sua grande funcionalidade, já que permitiu acomodar os diferentes interesses pela participação nos recursos públicos, dentro de um sistema federativo “pragmático”, sem precisar de uma reforma do sistema tributário nacional, algo muito mais complexo e conflitivo.

Assim sendo, é importante se fazer uma investigação neste sentido, tanto conceitualmente quanto quantitativamente e qualitativamente, para se ter uma melhor compreensão do federalismo fiscal brasileiro e seu sistema de transferências intergovernamentais. Neste sentido, tem-se a oportunidade de se conhecer melhor este desenho e, como a região Norte e, particularmente, o estado do Pará, a partir deste tópico das finanças públicas, é afetado, tanto positiva quanto negativamente, em seu grau de eficiência no financiamento e realização de políticas públicas objetivando seu desenvolvimento sócio-econômico.

¹⁰ A respeito das transferências intergovernamentais, segundo Resende (1995, p. 13): O caráter compensatório que presidiu sua instituição em 1967 foi abandonado em 1988, quando passaram a representar a principal fonte de recursos orçamentários dos municípios e de cerca de metade dos estados brasileiros.

4 TRANSFERÊNCIAS FISCAIS REDISTRIBUTIVAS DO PARÁ

Neste capítulo será tratado as transferências intergovernamentais que a União repassa aos estados e municípios que tem característica redistributiva. Isto porque, o Pará é um estado menos desenvolvido em relação às regiões Sudeste e Sul e, por isso, estes repasses devem beneficiá-lo, já que o único tipo de transferência fiscal que tem este potencial.

Primeiramente, será quantificada as principais transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro, comparando-se, então, apenas com as redistributivas. Entre estas transferências, será visto o poder que cada uma delas tem de realmente melhorar a distribuição de renda no interior da federação em favor das regiões mais pobres, tendo como ano base o ano de 2007.

Especificamente, será abordado o caso do Pará, objetivando posicioná-lo na repartição destes recursos, incluindo inicialmente tanto o orçamento do estado quanto o agregado dos seus municípios. Desta forma, será possível quantificar quanto a região ganhou além de sua própria capacidade econômica, possibilitando delimitar a amplitude destes recursos extras para o financiamento das políticas públicas em prol da população paraense.

Em seguida, será discriminado cada uma dessas transferências fiscais redistributivas apenas ao orçamento do estado, ou seja, sem considerar os municípios. Neste sentido, será dimensionada a importância de tais transferência ao orçamento do governo paraense e se o FPE está sendo suficientes para suprir as pressões por gastos públicos, tendo como base de análise a evolução da receita corrente nos últimos dez anos.

4.1 TRANSFERÊNCIAS FISCAIS REDISTRIBUTIVAS: CAPACIDADE DE REDUZIR AS DESIGUALDADES REGIONAIS E O ESTADO DO PARÁ

No Brasil, o pacto federativo quase sempre pressupõe tanto a transferência de recursos entre os três níveis de governo quanto entre as regiões que apresentam desigualdades socioeconômicas. Portanto, estes repasses são importantes na costura do pacto federativo brasileiro, permitindo, a partir de uma iniciativa do setor público e num contexto de heterogeneidades, soldar esta aliança entre os diferentes membros da federação. Estas podem ser constitucional ou legal, sendo compulsoriamente repassada, ou então voluntária.

As principais transferências constitucionais, no Brasil, transferidas da União aos estados e municípios são: o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir); o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹¹; a complementação da União aos estados que não atingiram um valor mínimo estipulado por aluno do FUNDEB; a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais, que são discriminadas para o petróleo e gás natural, recursos minerais e recursos hídricos; o Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); e o Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF)- Ouro. Além desses, existe o FPE, que é repassado exclusivamente da União aos estados e o FPM e Imposto Territorial Rural (ITR), aos municípios.

Antes de prosseguir, é importante observar que o FUNDEB tem uma característica diferente em relação às demais transferências fiscais, pois não se trata de uma transferência intergovernamental propriamente dito, mas multigovernamental. Isto porque, refere-se apenas a um percentual pré-estabelecido de algumas das transferências citadas anteriormente, entre outras fontes de receita, que são obrigatoriamente vinculadas à educação básica, conforme será posteriormente explicado com maiores detalhes. Por exemplo, em 2007, 16,66% dos repasses do FPE e FPM foram obrigatoriamente gastos na educação básica, compondo parte do montante do FUNDEB.

As transferências legais, diferente da constitucional, estão previstas em leis específicas, que determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. Estes repasses podem ocorrer de forma automática ou fundo a fundo. No primeiro caso, os recursos são transferidos automaticamente para conta corrente específica aberta em nome do beneficiário, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato. Já a outra se refere a uma modalidade de transferência na qual os recursos de um fundo de uma esfera superior são repassados para o fundo da outra unidade. (BRASIL, 2005)

A modalidade de transferência legal automática tem sido utilizada nos repasses de recursos destinados do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo a cota-parte do salário-educação o principal deles, mas inclui também outros à educação, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Já a fundo a fundo ocorre tanto na área de saúde quanta na assistência social, com o SUS e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Em relação às transferências voluntárias, estas são recursos financeiros repassados pela União aos estados e municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos,

¹¹ O FUNDEB entrou em vigor a partir do primeiro dia de 2007 em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum entre os entes federados. O art. 25 da Responsabilidade Fiscal a conceitua como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao SUS.

No gráfico 5, tem-se a dimensão, em termos de volume de recursos, de cada transferência, estando condensado o repassado aos estados e municípios. Observa-se que o FUNDEB é o que tem maior representatividade, com um montante maior que R\$ 45 bilhões. Todavia, como será visto posteriormente, estes recursos se referem a uma fatia subtraída de várias outras transferências, não sendo, por este motivo, uma transferência intergovernamental propriamente dito, mas multigovernamental.

Em seguida, têm-se o FPM e FPE, com mais de R\$ 30 milhões cada e R\$ 66 bilhões na soma, sendo o primeiro pouco mais que o outro por ter um percentual de 22,5% sobre o IPI e IR¹², enquanto o segundo representa 21,5% destes impostos. Logo em seguida, também com alta representatividade em termos de valor, estão as transferências do SUS, com quase R\$ 30 bilhões.

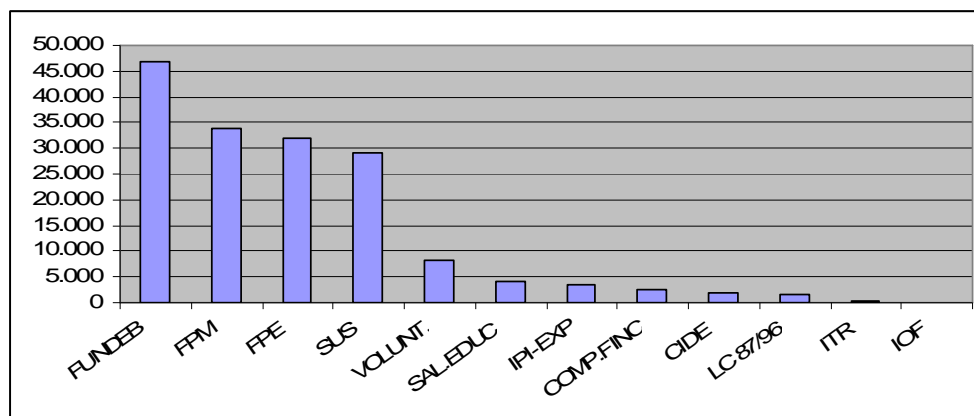


Gráfico 5- Principais Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias da União aos estados e municípios em 2007 (R\$ milhões)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional; Autor (2008).

As demais transferências têm uma representatividade menor, com as voluntárias somando R\$ 8,5 bilhões, a do salário-educação R\$ 4,3 bilhões, o IPI-Exportação R\$ 2,7 bilhões, a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais R\$ 2,3 bilhões, o CIDE R\$ 1,8 bilhões e a Lei Kandir R\$ 1,6 bilhões. Em seguida, vêm as transferências do

¹² O percentual de 22,5% ao FPM vigorou até 2007, ano base das tabelas, sendo modificado para 23,5% a partir de 2008.

ITR e IOF, com valores relativamente baixos, de R\$ 160 milhões e R\$ 4 milhões, respectivamente.

Neste trabalho, serão focadas apenas aquelas de caráter redistributiva, ou seja, segundo a classificação de Prado (2007), as transferências do FPE e FPM, a complementação da União ao FUNDEB, parcela da Cota-parte do Salário-Educação e o SUS. Isto porque, dentre as políticas de transferências intergovernamentais e seus diferentes tipos (redistributivas, compensatórias, devolutivas ou discricionárias), estas são as únicas que tem real capacidade de redistribuir renda de forma inter-regional.

Desta forma, possibilita as regiões mais pobres excederem a quantia de recursos ditada por suas limitações econômicas, já que é uma arrecadação que não tem relação com sua base tributária. Este mecanismo é importante, pois assim, de forma político-institucional, pode-se ampliar a renda sem depender de uma reforma estrutural na sua economia. Este último caso seria mais complexo, pois demandaria inclusive uma política industrial que, se bem sucedida, traria os resultados na renda pública apenas no médio-longo prazo, enquanto, por outro lado, a demanda por serviços e bens é corrente.

As transferências fiscais redistributivas, conforme pode ser observado no gráfico 5, estão entre as principais, representando, na maioria dos casos, montantes entre R\$ 30 e 40 bilhões. Portanto, como estes valores são altos, realmente é possível, através desta fonte de recursos, as unidades federativas menos desenvolvidas terem um ganho extra em sua renda devido à relação federalista, sendo um importante mecanismo de se tentar superar o menor grau de desenvolvimento socioeconômico destas sociedades.

No Brasil, as regiões Norte e Nordeste estão nas últimas colocações no ranking do PIB per capita, conforme pode se observar na tabela 3, e, portanto, seus recursos são mais limitados para atender a demanda de seus habitantes. Neste item, serão considerados os valores em termos per capita, pois assim mede-se a capacidade fiscal de gasto do poder público para cada habitante, já que quanto maior a população do território, maior a necessidade público de gasto para atender a demanda e vice-versa.

O estado do Pará, em termos absolutos, ou seja, sem considerar seu tamanho populacional, apesar de estar na 13^a posição no ranking nacional, ocupa a 22^a posição per capita, com apenas R\$ 6.281, estando bem abaixo da média nacional, de R\$ 12.885. Assim sendo, apesar de estados como Roraima, Acre, Tocantins e Amapá terem um PIB muito menor, estão mais bem posicionados do que o Pará e, portanto, sua população pode ser mais bem atendida pelo poder público por ter maior capacidade de gasto por habitante.

Considerando-se, então, que o estado do Pará está abaixo na linha de desenvolvimento em relação aos estados da região Sul e Sudeste, pressupõe-se que esta sociedade será beneficiada com a política de redistribuição de renda promovida pelas transferências fiscais redistributivas. Mas, será que realmente o estado do Pará está se beneficiando deste mecanismo proporcionado pelo federalismo fiscal? Se sim, de quanto é este benefício?

Tabela 3 - PIB dos estados per capita no Brasil em 2006 (R\$ 1.000)

Ranking per Capta	UF	PIB 2006	Porcentagem do PIB	População	PIB per capita
1	DF	89.630	3,8%	2.455.903	36,50
2	SP	802.552	33,9%	39.827.690	20,15
3	RJ	275.363	11,6%	15.420.450	17,86
4	SC	93.173	3,9%	5.866.487	15,88
5	ES	52.782	2,2%	3.351.669	15,75
6	RS	156.883	6,6%	10.582.887	14,82
7	PR	136.681	5,8%	10.284.503	13,29
8	MT	35.284	1,5%	2.854.642	12,36
9	AM	39.166	1,7%	3.221.940	12,16
10	MG	214.814	9,1%	19.273.533	11,15
11	MS	24.355	1,0%	2.265.813	10,75
12	GO	57.091	2,4%	5.647.035	10,11
13	RR	3.660	0,2%	395.725	9,25
14	RO	13.110	0,6%	1.453.756	9,02
15	AP	5.260	0,2%	587.311	8,96
16	SE	15.126	0,6%	1.939.426	7,80
17	TO	9.607	0,4%	1.243.627	7,72
18	AC	4.835	0,2%	655.385	7,38
19	BA	96.559	4,1%	14.080.670	6,86
20	RN	20.557	0,9%	3.013.740	6,82
21	PE	55.505	2,3%	8.486.638	6,54
22	PA	44.376	1,9%	7.065.573	6,28
23	CE	46.310	2,0%	8.185.250	5,66
24	PB	19.953	0,8%	3.641.397	5,48
25	AL	15.753	0,7%	3.037.231	5,19
26	MA	28.621	1,2%	6.118.995	4,68
27	PI	12.790	0,5%	3.032.435	4,22
	TOTAL	2.369.796	100%	183.989.711	12,89

Fonte: IBGE (2008).

A metodologia utilizada para responder a esta pergunta será medir a diferença entre a participação de cada estado na economia nacional, representado pela porcentagem do PIB, e a sua participação nas respectivas transferências fiscais redistributivas. Desta forma, tem-se, de forma aproximada, quanto cada governo perdeu ou ganhou em função deste mecanismo.

Através da participação no PIB, tem-se uma estimativa aproximada de quanto cada estado da federação contribuiu com a arrecadação federal total, através de sua própria capacidade tributária, ou seja, depende diretamente do seu grau de desenvolvimento

econômico. Por outro lado, agora de forma precisa, pois os dados são exatos, tem-se a participação de cada unidade federativa na receita destas transferências.

4.1.1 Fundo de Participação dos Estados (FPE)

O FPE, que foi criado no período militar e ampliou-se ao longo da democratização do país, assim como o FPM, tinha a função não apenas de descentralizar recursos às unidades subnacionais, como também reduzir as disparidades regionais. O volume de ambos os fundos são grandes, conforme visto no gráfico 5, já que correspondem a 21,5% e 22,5% do IPI e IR federal¹³, atingindo em 2007 a cifra total de R\$ 32 bilhões e 34 bilhões, respectivamente, podendo ser gastos incondicionalmente.

Tabela 4 - Participação de cada estado no FPE em 2007 (R\$ 1,00)

Ranking per capita	UF	FPE*	Porcentagem (FPE/Total)	FPE (per capita)
1	RR	794.064.520	2,5%	2.007
2	AP	1.092.170.815	3,4%	1.860
3	AC	1.095.051.687	3,4%	1.671
4	TO	1.389.220.790	4,3%	1.117
5	SE	1.330.098.882	4,2%	686
6	RO	901.264.990	2,8%	620
7	PI	1.383.266.987	4,3%	456
8	RN	1.337.333.074	4,2%	444
9	AL	1.331.635.348	4,2%	438
10	PB	1.532.912.314	4,8%	421
11	MA	2.310.523.849	7,2%	378
12	CE	2.348.519.358	7,3%	287
13	AM	893.198.547	2,8%	277
14	PA	1.956.432.597	6,1%	277
15	PE	2.208.733.017	6,9%	260
16	MT	738.751.766	2,3%	259
17	BA	3.007.695.020	9,4%	214
18	MS	426.369.146	1,3%	188
19	GO	910.067.656	2,8%	161
20	ES	480.145.435	1,5%	143
21	DF	220.930.920	0,7%	90
22	PR	922.903.544	2,9%	90
23	MG	1.425.871.892	4,5%	74
24	RS	753.764.313	2,4%	71
25	SC	409.660.085	1,3%	70
26	RJ	489.012.120	1,5%	32
27	SP	320.096.957	1,0%	8
	TOTAL	32.009.695.629	100%	174

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2007)

* não está incluso os 16,66% do FUNDEB

¹³ Como os dados se referem a 2007, será respeitado o percentual de 22,5% ao FPM, apesar de em 2008 ter mudado para 23,5%.

Analisando-se a tabela 4, observa-se que o FPE realmente exerce esta função redistributiva, já que estes repasses, per capita, são apropriados em sua maior parte pela região Norte e Nordeste. Seus estados, sem exceção, ficam com um valor acima da média nacional, de R\$ 174, ao contrário daqueles do Sul e Sudeste. Em relação especificamente ao Pará, o estado fica com R\$ 277 per capita para gastar por habitante, sendo um valor acima da média.

Sobre outro ângulo, conforme a tabela 5, através da porcentagem do FPE em relação ao total repassado deste fundo, obtém-se a mesma informação, já que a diferença entre o PIB e a participação desses estados mais pobres é sempre positiva. Em relação apenas ao Pará, tem-se um acréscimo de renda, já que, no PIB total, sua participação é de 1,9%, enquanto o estado fica com 6,1% do FPE, perfazendo uma diferença de 4,2%. Neste sentido, ao considerar este percentual em relação ao FPE total (R\$ 32.009.695.629), o estado do Pará ganhou em 2007 recursos extras em seu orçamento no valor de R\$ 1.344.407.216, ou seja, além de sua capacidade própria. Desta forma, beneficiou-se bastante em virtude de tal mecanismo do federalismo fiscal brasileiro.

Tabela 5 - Diferença entre participação no FPE e PIB

UF	Porcentagem do PIB	Porcentagem (FPE/Total)	Diferença
AC	0,2%	3,4%	3,2%
AL	0,7%	4,2%	3,5%
AM	1,7%	2,8%	1,1%
AP	0,2%	3,4%	3,2%
BA	4,1%	9,4%	5,3%
CE	2,0%	7,3%	5,3%
MA	1,2%	7,2%	6,0%
PA	1,9%	6,1%	4,2%
PB	0,8%	4,8%	4,0%
PE	2,3%	6,9%	4,6%
PI	0,5%	4,3%	3,8%
RN	0,9%	4,2%	3,3%
RO	0,6%	2,8%	2,2%
RR	0,2%	2,5%	2,3%
SE	0,6%	4,2%	3,6%
TO	0,4%	4,3%	3,9%

Fonte: Autor (2008)

No entanto, apesar do Pará ter tido esta ampliação na sua renda, ao se comparar com os demais governos do Norte, com exceção do Amazonas, o estado poderia se beneficiar ainda mais destas transferências. Como se pode observar na tabela 4, os estados de Roraima, Acre, Tocantins e Amapá, recebem mais de R\$ 1.000 per capita, sendo que o primeiro destes, líder no ranking nacional, chega a receber R\$ 2.007 por habitante, enquanto o Pará recebe “apenas” R\$ 277. Assim sendo, o governo destes estados ficam com uma quantia por

habitante muito maior desta fonte de recursos para atendê-los, enquanto as necessidades públicas desta população amazônica são similares, havendo uma distorção.

Um outro problema no critério refere-se a fato do Pará ser pólo de atração de imigrantes dos estados nordestinos próximos, principalmente o Maranhão, gerando perdas relativas àquele governo. Como pode se observar na tabela 6, de 1980 (base do censo quando foi estabelecido o critério de repasses do FPE, em 1989) até 2006, a população do Pará cresceu 107%, enquanto do Maranhão apenas 53%. Por outro lado, o rateio deste fundo permaneceu congelado ao longo destes quase vinte anos em 6,11% e 7,22%, respectivamente. Apesar de naquele ano da década de 80 o percentual estar coerente,- já que a população maranhense era maior -, atualmente o quadro se inverteu, haja vista que a população paraense ultrapassou em quase um milhão de habitantes o estado vizinho, mas este recebeu do fundo, em 2007, R\$ 2.310.523.849, enquanto o Pará, R\$ 1.956.432.597.

Tabela 6 - Evolução Populacional do Pará e Maranhão

UF	Pará	Maranhão
1970	2.166.998	2.992.678
1980	3.403.498	3.996.444
1991	4.950.060	4.930.253
1996	5.510.849	5.222.183
2000	6.192.307	5.651.475
2007	7.065.573	6.118.995

Fonte: IBGE (2008)

Ressalta-se que esta situação se torna ainda mais grave pelo fato da população que imigra ser de baixa renda e, assim sendo, acaba demandando mais escolas e hospitais públicos, entre outros serviços. Esta situação é diferente do que ocorre no estado do Amazonas, pois, apesar de também ser um pólo de atração inter-estadual, os imigrantes já vêm empregados, recebendo bons salários, pois já vão contratados para trabalharem no complexo industrial de Manaus. Assim sendo, não oneram tanto a necessidade de gasto do setor público deste governo, já que, por exemplo, podem utilizar a saúde e educação privada.

Portanto, visto os diversos aspectos positivos e negativos do FPE ao estado do Pará, observa-se que, apesar da região ter ganhos de mais de um bilhão com este fundo em 2007, os critérios de rateio entre as regiões pobres estão distorcidos, e precisam ser revistos. Neste contexto, as finanças do governo do Pará, em relação aos demais estados da região Norte, é aquela que vem sofrendo maiores pressões nos gastos públicos.

4.1.2 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

O FPM, além de visar descentralizar recursos, é um outro tipo de transferência intergovernamental redistributiva, pois tem o potencial de diminuir as desigualdades inter-regionais. Quando foi estabelecido o critério de rateio, estipulou-se que 8,5% destes recursos ficariam com o Norte e 35,3% ao Nordeste, sendo que, a partir destes valores, seriam rateados entre os seus respectivos municípios. Como a participação no PIB destas regiões é de 5,2% e 13,1%, respectivamente, observa-se que realmente há um ganho extra a estas regiões de 3,3% e 22,2%, sendo assim a região Nordeste a mais favorecida.

Tabela 7 - Participação de cada estado no FPM em 2007 (R\$ 1,00)

Ranking per capta	UF	FPM*	Porcentagem (FPM/Total)	FPM (per capta)
1	RR	202.579.141	0,6%	512
2	TO	528.098.171	1,6%	425
3	PB	1.097.037.142	3,2%	301
4	PI	900.089.140	2,7%	297
5	RN	842.332.110	2,5%	279
6	AC	179.062.087	0,5%	273
7	AL	808.196.358	2,4%	266
8	SE	481.067.337	1,4%	248
9	MA	1.415.473.177	4,2%	231
10	MG	4.456.534.627	13,1%	231
11	PR	2.308.362.592	6,8%	224
12	SC	1.314.363.915	3,9%	224
13	MS	500.838.789	1,5%	221
14	MT	625.250.687	1,8%	219
15	BA	3.060.397.194	9,0%	217
16	CE	1.774.307.265	5,2%	217
17	GO	1.224.961.700	3,6%	217
18	RS	2.261.031.475	6,7%	214
19	RO	309.482.470	0,9%	213
20	AP	115.949.219	0,3%	197
21	PE	1.640.400.295	4,8%	193
22	ES	589.997.846	1,7%	176
23	PA	1.227.440.629	3,6%	174
24	AM	467.040.548	1,4%	145
25	SP	4.543.062.664	13,4%	114
26	RJ	992.712.037	2,9%	64
27	DF	68.813.116	0,2%	28
	TOTAL	33.934.881.731	100%	184

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2007)

* não está incluso os 16,66% do FUNDEB

Apesar deste ganho maior do Nordeste, entre todos os estados da federação, Roraima e Tocantins são os mais beneficiados per capta, com mais de R\$ 400, seguidos pela Paraíba e

Piauí, com quase R\$ 300 (tabela 7). O Pará, per capita, está nas últimas posições do ranking, ficando com apenas R\$ 174, R\$ 10 abaixo da média nacional, de R\$ 184. Apesar disto, ao se observar a tabela 8, este estado se beneficia com este fundo, pois fica com um saldo positivo de 1,7% ao se calcular a diferença entre o FPM recebido (3,6%) e a sua participação no PIB nacional (1,9%). Neste sentido, ao considerar este percentual em relação ao FPM total (R\$ 33.934.881.731), a sociedade paraense, através dos orçamentos municipais, ganhou em 2007, no total, recursos extras no valor de R\$ 576.892.989.

Tabela 8 - Diferença entre participação no FPM e PIB

UF	Percentagem do PIB	Percentagem (FPM/Total)	Diferença
AC	0,2%	0,5%	0,3%
AL	0,7%	2,4%	1,7%
AM	1,7%	1,4%	-0,3%
AP	0,2%	0,3%	0,1%
BA	4,1%	9,0%	4,9%
CE	2,0%	5,2%	3,2%
MA	1,2%	4,2%	3,0%
PA	1,9%	3,6%	1,7%
PB	0,8%	3,2%	2,4%
PE	2,3%	4,8%	2,5%
PI	0,5%	2,7%	2,2%
RN	0,9%	2,5%	1,6%
RO	0,6%	0,9%	0,3%
RR	0,2%	0,6%	0,4%
SE	0,6%	1,4%	0,8%
TO	0,4%	1,6%	1,2%

Fonte: Autor (2008)

Observa-se pela tabela 8 que, com exceção do estado do Amazonas, todos os demais do Norte e Nordeste se beneficiaram com os repasses, já que a diferença entre a percentagem do FPM e do PIB é sempre positiva, comprovando seu poder redistributivo. No entanto, ao compará-lo com o FPE (tabela 5 e 8) observa-se que sua capacidade redistributiva é muito mais limitada do que o fundo estadual, já que a coluna “diferença” é sempre maior neste caso.

Todavia, apesar do FPE ser mais eficiente neste caso, sob o aspecto intra-regional, ou seja, considerando apenas a distribuição de recursos no interior do estado ao invés de inter-regionalmente, o fundo municipal é mais eficiente, pois, conforme visto no capítulo anterior, favorece mais as cidades menores, menos desenvolvidas, em detrimento das maiores, incluindo as capitais (PRADO, 2001). Desta forma, permite que tais cidades, com limitações de gerar receita própria, consigam recursos importantes para realizar suas políticas públicas, diferente do FPE, o qual a distribuição dos recursos no interior do estado não tem nenhum critério institucional, sendo vulnerável a ser decidido os gastos por critérios políticos de

acordo com o governo estadual da situação e, desta forma, geraria maiores heterogeneidades no interior do estado.

4.1. 3 FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) foi criado em 1998 e vigorou até 2006. A partir de 2007 foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), passando a abranger não apenas o ensino fundamental, mas toda a educação básica.

Por ser um fundo composto pela subtração de parcela de outras transferências, tem característica multigovernamental, ao invés de intergovernamental como as demais. Além desta parcela, há uma complementação da União aos estados que não alcançaram o mínimo nacional por aluno, sendo, neste caso, um repasse intergovernamental. O FUNDEB, da mesma forma como ocorria com o FUNDEF, é classificado como uma transferência condicional, pois estes recursos devem ser aplicados no mínimo 60% na remuneração dos profissionais da educação e o restante em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino básico público. (BRASIL, 2008)

No período que vigorou, o FUNDEF era composto por 15% dos valores do FPE, FPM, FPEX, Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir) e ICMS. Com o advento do FUNDEB, previu-se a manutenção destas fontes, mas acrescentou ainda, com mesma proporção, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de Transmissão de Causa Mortis e Doações (ITCMD) e Cota-parte de 50% do ITR devida aos municípios, sendo que os impostos próprios dos municípios Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) continuaram fora do fundo. Para os anos seguintes, previu um aumento da alíquota do anterior para 16,66% em 2007, e, no ano seguinte, 18,33%, subindo definitivamente para 20% do montante do fundo a partir de 2009.

Em relação à complementação ao FUNDEB, estes recursos são repassados pela União apenas onde a arrecadação deste fundo não for suficiente para garantir o valor mínimo por aluno/ano nacional, havendo um aporte extra de recursos. Os valores iriam variar de R\$ 2,0 bilhões a R\$ 4,5 bilhões entre 2007 e 2009, alcançando definitivamente 10% do total de recursos do Fundo a partir de 2010. Segundo a Emenda Constitucional nº 14/96: Art. 5º, § 3º: “A União complementar os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino sempre

que, em cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente” (BRASIL, 1996).

Tabela 9 - Transferências do FUNDEB, sem complemento da União, aos estados e municípios, considerando-se apenas 16,66% do FPE e FPM, em 2007 (R\$ 1.000)

Rankig per capta	UF	FPE + FPM	% do Total	FPE e FPM (per capta)
1	RR	199.233.062	1,5%	503
2	AP	241.508.037	1,8%	411
3	AC	254.700.450	1,9%	389
4	TO	383.279.744	2,9%	308
5	SE	362.059.386	2,7%	187
6	RO	242.033.270	1,8%	166
7	PI	456.452.041	3,5%	151
8	RN	435.723.806	3,3%	145
9	PB	525.737.436	4,0%	144
10	AL	427.760.934	3,2%	141
11	MA	744.841.738	5,7%	122
12	CE	824.169.565	6,3%	101
13	MT	272.669.557	2,1%	96
14	PE	769.457.175	5,8%	91
15	PA	636.469.018	4,8%	90
16	BA	1.213.035.953	9,2%	86
17	AM	271.917.246	2,1%	84
18	MS	185.352.582	1,4%	82
19	GO	426.800.925	3,2%	76
20	ES	213.925.931	1,6%	64
21	PR	645.943.050	4,9%	63
22	MG	1.175.916.638	8,9%	61
23	SC	344.639.307	2,6%	59
24	RS	602.669.760	4,6%	57
25	SP	972.165.098	7,4%	24
26	DF	57.920.994	0,4%	24
27	RJ	296.202.597	2,2%	19
	TOTAL	13.182.585.299	100%	72

Fonte: BRASIL/ Ministério da Educação (2007).

Antes de ser analisado a tabela referente aos recursos da complementação federal ao FUNDEB, como o FPE e o FPM são as únicas transferências que compõe o fundo que são redistributivas, será levantado estes dados através da tabela 9. Isto porque, estas quantias ficaram excluídas nas tabelas 4 e 7 e, para se quantificar os ganhos do Pará em 2007, é essencial acrescentá-los no estudo de caso.

Através da tabela 9, observa-se que, somando os 16,66% referentes aos dois fundos de participação, os estados de Roraima, Amapá, Acre e Tocantins, per capta, são os mais

beneficiados. É importante ressaltar que, apesar destes valores serem apenas uma parcela de tais transferências, pelo princípio da proporcionalidade, se fosse considerado o valor integral de ambos, ou seja, 100% do FPE e FPM, a percentagem para cada estado encontrada seria exatamente a mesma.

Tabela 10 - Transferências do FUNDEB, com complemento da União, aos estados e municípios em 2007 (R\$ 1.000,00)

Ranking per capita (Com complemento)	UF	Estados e Municípios	Complemento da União	Total	Per capita (Com Complemento)
1	RR	240.745	0	240.745	608
2	AP	296.992	0	296.992	506
3	AC	318.034	0	318.034	485
4	TO	515.778	0	515.778	415
5	RO	506.588	0	506.588	348
6	MS	776.826	0	776.826	343
7	ES	1.060.113	0	1.060.113	316
8	SP	12.136.621	0	12.136.621	305
9	MT	859.290	0	859.290	301
10	SE	565.461	0	565.461	292
11	AM	895.050	0	895.050	278
12	MA	1.081.995	577.097	1.659.092	271
13	SC	1.571.992	0	1.571.992	268
14	RS	2.756.400	0	2.756.400	260
15	RN	772.017	0	772.017	256
16	AL	665.245	97.085	762.330	251
17	PI	650.022	100.679	750.701	248
18	PA	1.257.863	493.690	1.751.553	248
19	PR	2.476.143	0	2.476.143	241
20	MG	4.607.903	0	4.607.903	239
21	GO	1.328.424	0	1.328.424	235
22	PB	811.463	27.786	839.249	230
23	BA	2.608.724	395.146	3.003.870	213
24	CE	1.422.138	282.560	1.704.698	208
25	PE	1.681.493	38.357	1.719.850	203
26	RJ	2.986.826	0	2.986.826	194
27	DF	61.008	0	61.008	25
	TOTAL	44.911.154	2.012.400	46.923.554	255

Fonte: BRASIL/Tribunal de Contas da União (2007).

Em relação ao estado do Pará, sua posição é a 15ª. No entanto, apesar de estar mal colocado no ranking per capita, ainda assim a região tem um acréscimo em sua renda, já que recebe 4,8% do total deste valor do FUNDEB e sua participação no PIB nacional é de 1,9%. Neste sentido, fazendo a diferença, o Pará se beneficiou com 2,9% do montante total de R\$ 13.182.585.299 e, assim sendo, teve um saldo positivo extra em seu orçamento, ou seja, além de sua capacidade tributária, no valor de R\$ 382.294.974.

Em relação ao repasse da União à complementação do FUNDEB, como pode ser observado na tabela 10, o montante em 2007 apresentou grande poder de redistribuição em favor dos estados contemplados, inclusive o Pará, pois gerou uma receita extra de R\$ 2 bilhões a estas oito unidades federativas. Observa-se que o Pará ficou com 24,5% destes recursos, totalizando R\$ 494 milhões. Como, de acordo com a tabela 11, a diferença entre este percentual e seu PIB é de 22,6%, na prática, aquilo que a região ganhou além de sua renda própria equivaleu a R\$ 493 milhões.

Tabela 11 - Diferença entre participação no Complemento do FUNDEB e PIB

UF	Porcentagem do PIB	Complemento da União	Diferença
AL	0,7%	4,8%	4,1%
BA	4,1%	19,6%	15,5%
CE	2,0%	14,0%	12,0%
MA	1,2%	28,7%	27,5%
PA	1,9%	24,5%	22,6%
PB	0,8%	1,4%	0,6%
PE	2,3%	1,9%	-0,4%
PI	0,5%	5,0%	4,5%

Fonte: Autor (2008).

Observa-se que esta fonte de recurso foi muito importante ao Pará devido ao seu alto volume, sendo o único estado nortista que consta na lista. Desta forma, apesar desta transferência ser reflexo de seu déficit educacional, finalmente o Pará, em relação aos estados da região Norte, foi relativamente privilegiado no recebimento das transferências redistributivas, já que vinha perdendo nos outros casos analisados. Em relação a esta fonte de recursos, o Pará pode ficar ainda mais otimista, pois, conforme dito anteriormente, o valor desta complementação irá se elevar ainda mais nos próximos anos, alcançando 10% do total de recursos do Fundo a partir de 2010.

Por outro lado, esta transferência redistributiva ainda é instável no federalismo brasileiro, pois, apesar de ser redistribuídos conforme critérios técnicos, outros estados também estão barganhando no Congresso nacional esta participação, principalmente ao se considerar que, segundo Afonso (2004), estes valores estão sujeitos às estatísticas, que nem sempre são precisas e que, inclusive, estão suscetíveis a fraudes. Porém, obedecido o critério técnico, estas transferências devem continuar beneficiando os estados contemplados em 2007, tal como o Pará, que, em comum, têm uma grande população e, simultaneamente, baixo desenvolvimento.

4.1.4 Cota parte do Salário-Educação

A Cota Parte do Salário-Educação, dentre os repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é a principal. Instituída em 1964, esta transferência fiscal corresponde a 2,5%, sobre o total de remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, aos segurados empregados, de todas as empresas contribuintes, sendo destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e aperfeiçoamento de seus profissionais, sendo, portanto, um tipo de transferência condicional.

Tabela 12 - Transferências da Cota Parte do Salário-Educação aos estados e municípios em 2007 (R\$ 1,00)

Ranking per capita	UF	TOTAL	Per Capta
1	SP	1.794.576.562	45,06
2	DF	103.938.962	42,32
3	RJ	492.342.884	31,93
4	SC	175.029.701	29,84
5	RS	260.510.777	24,62
6	PR	237.782.178	23,12
7	ES	74.217.172	22,14
8	MG	380.101.451	19,72
9	MT	44.577.858	15,62
10	AM	49.279.064	15,29
11	GO	85.292.987	15,10
12	MS	33.635.139	14,84
13	SE	21.410.032	11,04
14	PE	89.412.278	10,54
15	RN	30.410.091	10,09
16	BA	135.570.684	9,63
17	RO	12.813.555	8,81
18	RR	3.218.862	8,13
19	AP	4.740.473	8,07
20	CE	65.340.157	7,98
21	AL	23.868.632	7,86
22	PA	54.846.015	7,76
23	TO	9.363.434	7,53
24	AC	4.536.689	6,92
25	PB	22.125.612	6,08
26	PI	16.960.793	5,59
27	MA	27.694.757	4,53
	TOTAL	4.253.596.801	23,12

Fonte: BRASIL/ Ministério da Educação (2007).

Do total arrecadado, 1% é recebido pela Receita Federal como taxa de administração e 10% volta ao próprio FNDE para esta instituição aplicar na área de educação. Os 90% restante são transferidos para os governos subnacionais, indo 2/3 para a cota parte estadual e municipal, e o restante para a cota federal. Neste primeiro caso, os recursos são redistribuídos de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica e no segundo

transferidos diretamente pela União. Embora exista esta parcela de 1/3 podendo ser distribuídos para corrigir as desigualdades inter-regionais da federação, observa-se a seguir que, no seu total, a Cota Parte do Salário-Educação beneficia os estados mais desenvolvidos, já que estes se apropriam da maior parte.

Ao se comparar a tabela 3 e 12, ambas são muito semelhantes, ou seja, as unidades federativas mais beneficiadas desta transferência são aquelas mais bem posicionadas no ranking no PIB per capita nacional, ou seja, estes repasses não alteram o ranking, não afetando a distribuição da renda inter-regionalmente. Aliás, conforme se observa na tabela 13, esta transferência até piora este quadro, pois pela diferença entre o PIB e a participação do Cota Parte do Salário-Educação, os estados da região Norte e Nordeste estão perdendo recursos ao invés de ampliar.

Tabela 13 - Diferença entre participação no Cota Parte Salário-educação e PIB

UF	Porcentagem do PIB	Porcentagem (Sal.Educ./Total)	Diferença
AC	0,2%	0,1%	-0,1%
AL	0,7%	0,6%	-0,1%
AM	1,7%	1,2%	-0,5%
AP	0,2%	0,1%	-0,1%
BA	4,1%	3,2%	-0,9%
CE	2,0%	1,5%	-0,5%
MA	1,2%	0,7%	-0,5%
PA	1,9%	1,3%	-0,6%
PB	0,8%	0,5%	-0,3%
PE	2,3%	2,1%	-0,2%
PI	0,5%	0,4%	-0,1%
RN	0,9%	0,7%	-0,2%
RO	0,6%	0,3%	-0,3%
RR	0,2%	0,1%	-0,1%
SE	0,6%	0,5%	-0,1%
TO	0,4%	0,2%	-0,2%

Fonte: Autor (2008).

Em relação ao Pará, este estado também está perdendo renda, já que, no PIB total, sua participação é de 1,9%, enquanto, pela tabela 13, o estado fica com 1,3% da Cota Parte do Salário-Educação, perfazendo uma diferença negativa de 0,6%. Neste sentido, ao considerar este percentual em relação ao total (R\$ 4.253.596.801), o estado do Pará perdeu, em 2007, o montante de R\$ 25.521.580 em virtude destas transferências.

Assim sendo, conforme pôde ser observado, estes recursos voltam em grande parte às suas fontes tributárias e, neste sentido, retornam às regiões onde se concentra a maior parte da população que está empregada, de todas as empresas contribuintes, ou seja, principalmente às regiões que já têm um alto PIB, tal como São Paulo e Rio de Janeiro. Portanto, na prática, esta transferência intergovernamental tem uma característica maior de transferência devolutiva do

que redistributiva, apesar de ser classificada como tal, já que, potencialmente, teria capacidade de reduzir as heterogeneidades da Federação brasileira.

4.1. 5 Transferências do SUS

O SUS, instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelas Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990 (Leis Orgânicas da Saúde), compreende todas as ações e serviços de saúde estatais das esferas federal, do Distrito Federal, estadual e municipal, bem como os serviços privados de saúde contratados ou conveniados. O SUS tem por objetivo proporcionar acesso universal, igualitário e integral à saúde para a população brasileira. Como meio de atingir esse propósito, o SUS rege-se pelos princípios da participação da comunidade, da existência de rede de serviços hierarquizada e regionalizada e da descentralização.

No caso do SUS, não há legislação específica que fixe os montantes ou percentuais a serem distribuídos. Porém, a forma de descentralização de recursos para os entes subnacionais ocorre pelo nível populacional de cada jurisdição e principalmente os diferenciais de custos de serviços entre as regiões.

Segundo Prado (2001) este tipo de transferência intergovernamental acaba tendo baixo teor redistributivo. Esta característica pode ser observada pela tabela 14, a qual indica quanto de recursos do SUS a União repassou, em 2007, para os estados, incluindo seus municípios. Estas unidades federadas, no valor per capita, pouco se distanciaram da média nacional, que é de R\$ 157, 83. O estado do Tocantins e Pará, o primeiro e último colocado, com R\$ 200,74 e 122,86 respectivamente, diferenciaram-se apenas R\$ 78 um do outro, não havendo grandes discrepâncias nesses repasses.

Neste claro equilíbrio per capita na distribuição dos recursos entre as unidades federadas, possibilita-se haver a homogeneização da saúde pública a partir dos recursos federais, beneficiando, desta forma, as regiões mais pobres, já que, sem isso, as heterogeneidades neste segmento seriam preservadas. No entanto, esta transferência intergovernamental, por considerar este critério per capita, é um tipo de transferência intergovernamental que tem baixo teor redistributivo (PRADO, 2001). Todavia, ao se considerar que o volume total transferido em 2007 foi de R\$ 29 bilhões, ou seja, um alto montante, mesmo com esta limitação, ainda assim torna possível as regiões mais pobres terem benefícios reais.

Tabela 14 - Transferências do SUS aos estados e municípios em 2007 (R\$ 1,00)

Ranking per capita	UF	Ranking	Valor (R\$ 1,00)	Porcentagem (FPM/Total)	Per Capta
1	TO	1	249.648.136	0,9%	200,74
2	MS	2	424.995.425	1,5%	187,57
3	PI	3	541.368.463	1,9%	178,53
4	AC	4	115.058.933	0,4%	175,56
5	SE	5	338.731.263	1,2%	174,66
6	SP	6	6.816.226.791	23,5%	171,14
7	PR	7	1.741.955.190	6,0%	169,38
8	PB	8	616.114.095	2,1%	169,2
9	RN	9	500.896.998	1,7%	166,2
10	PE	10	1.394.383.192	4,8%	164,3
11	AL	11	495.072.847	1,7%	163
12	RR	12	64.399.791	0,2%	162,74
13	MT	13	448.392.333	1,5%	157,07
14	SC	14	912.572.979	3,1%	155,56
15	ES	15	516.918.299	1,8%	154,23
16	CE	16	1.256.025.195	4,3%	153,45
17	RJ	17	2.356.183.734	8,1%	152,8
18	MA	18	934.766.109	3,2%	152,76
19	GO	19	860.674.150	3,0%	152,41
20	RO	20	219.579.522	0,8%	151,04
21	AP	21	88.500.722	0,3%	150,69
22	BA	22	2.097.915.443	7,2%	148,99
23	RS	23	1.570.604.512	5,4%	148,41
24	MG	24	2.839.078.660	9,8%	147,3
25	AM	25	452.697.025	1,6%	140,5
26	DF	26	318.041.084	1,1%	129,5
27	PA	27	868.048.741	3,0%	122,86
	TOTAL	-	29.038.849.632	100%	157,83

Fonte: BRASIL/Tribunal de Contas da União (2007).

Observa-se pela tabela 15 que os estados das regiões menos desenvolvidas da federação estão melhorando sua participação com as transferências do SUS, excetuando o Amazonas, já que as diferenças entre o percentual do SUS e do PIB são sempre positivas. No entanto, o repasse do SUS não tem a mesma capacidade redistributiva inter-regional do que os fundos de participação, já que o valor da coluna diferença, para os respectivos estados, estão abaixo do FPM (tabela 8) e, principalmente, o FPE (tabela 5).

Em relação especificamente ao estado do Pará, apesar de estar na última posição do ranking per capita, a região se beneficia da redistribuição, já que, de acordo com a tabela 15, a diferença entre a porcentagem do PIB e a participação no SUS é positiva em 1,1%. Neste sentido, ao considerar este percentual em relação ao total (R\$ 29.038.849.632), o estado do

Pará ganhou, em 2007, recursos extras em seu orçamento no valor de R\$ 319.427.345 em virtude destas transferências. Portanto, através desta fonte de recursos, o Pará pôde ampliar bastante sua capacidade de gasto na saúde pública além de sua própria fonte tributária, se beneficiando mais uma vez no âmbito do federalismo fiscal pelo mecanismo de transferências intergovernamentais.

Tabela 15 - Diferença entre participação no SUS e PIB

UF	Porcentagem do PIB	Porcentagem (SUS/Total)	Diferença
AC	0,2%	0,4%	0,2%
AL	0,7%	1,7%	1,0%
AM	1,7%	1,6%	-0,1%
AP	0,2%	0,3%	0,1%
BA	4,1%	7,2%	3,1%
CE	2,0%	4,3%	2,3%
MA	1,2%	3,2%	2,0%
PA	1,9%	3,0%	1,1%
PB	0,8%	2,1%	1,3%
PE	2,3%	4,8%	2,5%
PI	0,5%	1,9%	1,4%
RN	0,9%	1,7%	0,8%
RO	0,6%	0,8%	0,2%
RR	0,2%	0,2%	0,0%
SE	0,6%	1,2%	0,6%
TO	0,4%	0,9%	0,5%

Fonte: Autor (2007).

4.1. 5 Aspectos Gerais da distribuição de recursos ao Pará

Ao se somar a receita de cada uma das transferências fiscal redistributiva, somando-se o orçamento do governo estadual e de seus municípios, a região paraense ampliou sua renda em 2007, além de sua própria capacidade econômica, em R\$1,34 bilhões em virtude do FPE, no valor de R\$ 577 milhões pelo FPM e, ao acrescentar os 16,66% vinculados ao Fundeb, mais R\$ 382 milhões. Além disto, o Pará também teve ganhos extras com a Complementação Federal ao Fundeb em R\$ 493 milhões, mais R\$ R\$ 319 milhões com os repasses do SUS, mas perdeu R\$ 26 milhões em virtude da Cota Parte do Salário-Educação.

Ao se somar o total destes recursos, a região teve no ano um **aporte extra de recursos no valor de R\$ 3,1 bilhões**, ou seja, **de R\$ 439 per capita**. Deste total, R\$ 319 milhões foram destinados à saúde, R\$ 875 milhões à educação básica e R\$ 1,9 bilhões puderam ser gastos de forma incondicional. Portanto, a partir desta ampliação de recursos, ficou disponível ao tesouro estadual e seus respectivos municípios esta renda além de sua capacidade econômica,

para serem gastos em bens e serviços públicos em prol da população paraense, sendo uma considerável quantia para financiar o desenvolvimento regional.

4.2 EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS REDISTRIBUTIVAS AO GOVERNO DO PARÁ (1998-2007)

Até o momento, foi trabalhado as transferências redistributivas incluindo o montante repassado aos estados e municípios. Foi essencial esta somatória para se dimensionar quais das transferências fiscais redistributivas que tiveram, em 2007, maior poder de diminuir as desigualdades regionais no Brasil, já que os habitantes de cada unidade federativa se beneficiam tanto das políticas públicas financiadas pelo governo regional quanto local.

No mesmo contexto, foi posicionado o estado do Pará em relação às demais regiões menos desenvolvidas, de tal forma a verificar quais as distorções no critério de repartição de cada uma das transferências fiscais redistributivas. Concomitantemente, possibilitou se quantificar, quanto o estado se beneficiou de tais receitas.

No próximo item será dimensionada a importância das transferências fiscais às finanças do governo do estado do Pará em relação às suas demais receitas correntes, baseado na evolução desses recursos nos últimos dez anos. Desta vez serão excluídos os municípios do estado, ou seja, apenas o orçamento único do ente intermediário será trabalhado, sendo que não haverá preocupação em se medir o grau de redistribuição inter-regional dessas transferências fiscais, mas sim posicionar as transferências em relação às receitas próprias. Neste momento, busca-se dimensionar os ganhos do governo com as transferências redistributivas e sua importância como fonte receita ao governo, sendo também importante se investigar se estes recursos realmente são suficientes e consistentes, de tal forma a permitir o governo contar ou não com tal volume para os próximos anos e, assim sendo, planejar melhor suas políticas públicas.

4.2.1 Importâncias das Transferências Intergovernamentais ao Estado do Pará

No orçamento do governo paraense, as transferências intergovernamentais têm alta representatividade, como pode ser observado na tabela 16. Quase a metade de suas receitas correntes, que totalizam R\$ 8,4 bilhões, são transferências da União, já que seu montante foi de R\$ 3,5 bilhões em 2007. Comparando-se os últimos dez anos, entre 1998 e 2001, as

transferências contribuíam com metade das receitas do estado, enquanto, de 2003 até 2007, este valor ficou um pouco mais baixo, em torno de 42%.

Como pôde ser observado, as transferências intergovernamentais elevaram-se menos do que as receitas próprias, mas continuaram sendo primordiais à região, já que sem os repasses da União, a oferta de bens e serviços públicos seriam reduzidos quase pela metade, mostrando a dependência deste tipo desta receita no estágio atual de desenvolvimento do estado do Pará. Este menor crescimento relativo pode ter ocorrido por vários fatores, entre estes o crescimento da economia do estado e a maior eficiência na arrecadação tributária, enquanto, por outro lado, como os impostos o governo federal devem ser repartidos com os demais entes federados, a União passou a buscar alavancar suas receitas através de outras fontes tributárias que não precisa repartir, tal como as contribuições sociais.

Tabela 16 - Participação das transferências correntes nas receitas correntes do governo no governo do Pará (R\$ 1.000)

Ano	Transferências Correntes	Receitas Correntes	Percentual de Transferências Correntes em relação às Receitas Correntes
1998	2.645.503	5.405.425	49%
1999	2.488.200	4.908.674	51%
2000	2.686.661	5.211.935	52%
2001	2.673.920	5.566.802	48%
2002	2.658.961	5.852.307	45%
2003	2.107.882	5.334.770	40%
2004	2.615.110	6.250.525	42%
2005	2.958.443	6.825.559	43%
2006	3.231.673	7.767.382	42%
2007	3.530.003	8.362.068	42%

Fonte: PARÁ/SEPOF (2007).

Apesar deste fenômeno, as transferências intergovernamentais vêm se mantendo entre 40% e 52% das receitas correntes, mas, como nos últimos cinco anos, as transferências caíram em relação às receitas, girando entre 40% e 43% do total, é esperado percentagem parecida nos próximos anos. Assim sendo, espera-se esta relação nos próximos anos e, portanto, como o valor vem crescendo em torno de 10% nos últimos quatro anos, em 2008 espera-se um valor em torno de 3,8 bilhões e em 2009 R\$ 4,2 bilhões, caso não haja grandes mudanças no contexto econômico. Estas informações são importantes, pois assim é possível um melhor planejamento das políticas públicas do governo atual, já que o financiamento é essencial para concretizá-las.

4.2.2 Transferências Fiscais Redistributivas ao Estado do Pará e o FPE

Visto a grande importância das transferências intergovernamentais no orçamento do governo paraense, observa-se pela tabela 17 que isto se deve principalmente às transferências fiscais redistributivas, já que representam 74% do total das transferências em 2007, totalizando R\$ 2,6 bilhões. Esta porcentagem em relação ao total das transferências intergovernamentais deve se manter nesta faixa nos próximos anos, já que nos últimos anos a evolução foi parecida, com média de 73% e baixa variação. Esta prevalência tem um aspecto positivo, pois a redistributiva é o único tipo de transferência que tem o potencial de elevar a renda do estado além das suas limitações econômicas.

Tabela 17 - Participação das transferências redistributivas nas receitas correntes no governo do Pará (R\$ 1.000)

Ano	Transferências Redistributivas	Percentual das transferências redistributivas em relação às transferências correntes	Percentual das transferências redistributivas em relação às receitas correntes
1998	1.566.421	59%	29%
1999	1.793.107	72%	37%
2000	1.980.165	74%	38%
2001	1.768.372	66%	32%
2002	2.192.156	82%	37%
2003	1.855.367	88%	35%
2004	1.883.517	72%	30%
2005	2.098.436	71%	31%
2006	2.287.854	71%	29%
2007	2.622.840	74%	31%

Fonte: Autor (2007).

Sob um outro ângulo, ao se comparar as transferências fiscais redistributivas com a receita corrente total, as transferências redistributivas contribuíram com 31% em 2007, tendo uma média nos últimos dez anos de 33% do orçamento do estado. Dentre estes repasses, certamente o FPE é o principal, já que, pela tabela 18, observa-se que, em 2007, seu montante foi de R\$ 2,3 bilhões, ou seja, 87% do total. Portanto, isto demonstra a grande importância deste fundo ao Pará, já que sem este repasse, quase 1/3 da oferta serviços proporcionados pelo governo do estado seria comprometido. Ao se subtrair a parte correspondente a sua contribuição à arrecadação federal, o Pará ganhou recursos extras do FPE no valor de R\$ 1,568 bilhões (incluindo os 16,66% do Fundeb), havendo um acréscimo de 23% nas receitas

correntes do estado em virtude destes recursos “doados” pelo esforço fiscal de todos os membros da federação.

Fazendo-se uma projeção aos próximos anos, como o FPE cresceu em torno de 11% ao ano nos últimos quatro anos, espera-se que este ritmo será mantido. Desta forma, em 2008 especula-se que a receita do fundo ficará em torno de 2,55 e R\$ 2,8 bilhões em 2009, caso não haja grandes mudanças no contexto econômico. É importante se comparar a evolução dos anos recentes com o crescimento da população do Pará ao longo dos últimos anos, para se dimensionar a pressão por gastos públicos.

Pela tabela 6 vista no tópico anterior, observa-se que o Pará vem tendo um crescimento populacional em torno de 2,4% ao ano. Assim sendo, como o crescimento do FPE é algo em torno de 11% ao ano, isto é um aspecto favorável, pois não pressiona tanto os gastos do setor público, já que a diferença é positiva, com o FPE per capita aumentando. Mas deve se ressaltar que, conforme constatado neste trabalho, a participação do Pará no FPE nacional esta estagnado em 6,11%, com um valor per capita de R\$ 326 por habitante, sendo um valor insuficiente para suprir as demandas sociais. Um dos motivos é o fato do critério de rateio estar distorcido, prejudicando o estado, já que poderia receber um volume maior de recursos, como ocorre com os demais estados-territórios do Norte e o vizinho Maranhão.

Tabela 18 - Participação do FPE nas receitas correntes no governo do Pará (R\$ 1.000)

Ano	Transferências do FPE*	Transferências Redistributivas	Percentual do FPE/ Transf. Redistrib.	Receitas Correntes	Percentual do FPE/ Receitas Correntes
1998	1.235.780	1.566.421	79%	5.405.425	23%
1999	1.474.617	1.793.107	82%	4.908.674	30%
2000	1.669.789	1.980.165	84%	5.211.935	32%
2001	1.513.467	1.768.372	86%	5.566.802	27%
2002	1.941.403	2.192.156	89%	5.852.307	33%
2003	1.644.699	1.855.367	89%	5.334.770	31%
2004	1.671.468	1.883.517	89%	6.250.525	27%
2005	1.957.211	2.098.436	93%	6.825.559	29%
2006	2.129.347	2.287.854	93%	7.767.382	27%
2007	2.301.685	2.622.840	88%	8.362.068	28%

Fonte: PARÁ/SEPOF (2007).

* está incluso os 16,66% do FUNDEB

Neste sentido, enquanto a economia brasileira estiver crescendo e, conseqüentemente, os impostos federais que o compõe, esta equação está sendo positiva. No entanto, numa análise mais crítica, observa-se que, além do Pará estar perdendo em relação a outros estados de semelhante grau de desenvolvimento, também é uma situação de relativo desconforto, pois depende de um constante crescimento econômico a nível nacional, perdendo autonomia a nível local.

4.2.3 Outras Transferências Fiscais Redistributivas ao Estado do Pará

As demais transferências redistributivas repassadas ao governo estadual são as do SUS, Complementação Federal do Fundef e Cota parte do salário-educação. Conforme pode ser observado na tabela 19, estas têm uma importância menor em termos de valores, representando apenas 13% do total das transferências redistributivas, na média dos últimos dez anos. Neste sentido, realmente a análise do FPE é a determinante para se analisar as pressões por gastos das demandas sociais no estado.

Observa-se que a transferência do SUS ao orçamento do governo do estado do Pará representou, na média dos últimos dez anos, uma importância de 2,5% da receita corrente total, o Complemento Federal do Fundeb 1,1% e o Cota parte do salário-educação 0,7%. Assim sendo, tem-se que estas outras transferências representaram 4,3% das receitas correntes, na média, nos últimos dez anos. Somando-se aos 33% da média do FPE, tem-se que estas transferências, entre 1996 e 2007, representaram 37,3% das receitas correntes do estado, conforme pode ser confirmado através da tabela 17.

Tabela 19 - Participação das outras transferências redistributivas nas receitas correntes no governo do Pará (R\$ 1.000)

Ano	Receitas Correntes	Transferências do SUS	Percentual do SUS/ Receitas Correntes	Complem. da União ao Fundeb**	Percentual do Complemento da União/ Receitas Correntes	Salário Educação	Percentual do Salário-educação/ Receitas Correntes
1998	5.405.425	136.851*	2,5%	159.335	2,9%	34.455	0,6%
1999	4.908.674	170.011*	3,5%	100.193	2,0%	48.286	1,0%
2000	5.211.935	182.477*	3,5%	66.144	1,3%	61.754	1,2%
2001	5.566.802	182.143	3,3%	31.608	0,6%	41.154	0,7%
2002	5.852.307	192.099	3,3%	28.076	0,5%	30.579	0,5%
2003	5.334.770	156.151	2,9%	23.595	0,4%	30.922	0,6%
2004	6.250.525	167.176	2,7%	30.447	0,5%	14.426	0,2%
2005	6.825.559	9.824	0,1%	32.528	0,5%	98.873	1,4%
2006	7.767.382	118.189	1,5%	27.321	0,4%	12.996	0,2%
2007	8.362.068	165.600	2,0%	137.060	1,6%	18.495	0,2%

Fonte: PARÁ/SEPOF (2007).

*no ano entre 1998 e 2000, no caso do SUS, foi feito apenas uma estimativa, pois foi possível apenas obter os repasses no agregado, ou seja, considerando estados e municípios. Neste sentido, estimou-se que nestes anos o governo estadual ficou com 23,4% do total destes recursos, baseado na relação dos anos posteriores a este.

** De 1998 a 2006 é o FUNDEF, apenas em 2007 é considerado FUNDEB.

Continuando a análise, porém em relação apenas ao ano de 2007, tem-se que o SUS, Complemento ao FUNDEB e Cota parte do salário-educação, representaram, respectivamente, 2,0%, 1,6% e 0,2% das receitas correntes do estado paraense, ou seja, R\$ 165 milhões, R\$ 137 milhões e R\$ 18 milhões. Ao acrescentar os 28% do FPE, o total

equivale a 31,8%, ou seja, este valor representa a parcela das transferências redistributivas em relação às receitas correntes para 2007.

Como, de acordo com os dados da Fundação Nacional de Saúde (FNS, 2008) o total transferido do SUS aos governos dos estados federados em 2007 foi de 10,069 bilhões, enquanto, segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2008), a Cota Parte Salário-Educação foi de R\$ 2,253 bilhões, o governo do estado do Pará, em 2007, ficou com 1,64% do SUS e 0,82% do Cota Parte Salário-Educação. Assim sendo, como a participação do PIB paraense é de 1,9%, o governo do Pará perdeu 0,26% em virtude do SUS (R\$ 26,18 milhões) e 1,08% do Cota Parte Salário-Educação, (R\$ 24,33 milhões).

Em relação ao Complemento Federal ao Fundeb, em 2007, os governos estaduais na federação receberam, no total, R\$ 424,3 milhões Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2008), sendo que o Pará ficou com 32% deste total, ou seja, R\$ 137,06 milhões. Como sua participação no PIB é de 1,9%, o estado teve um saldo positivo de 30,1% em virtude destes repasses, ou seja, teve um ganho extra além de sua capacidade de arrecadação própria no montante de R\$ 128 milhões.

4.2.4 Aspectos Gerais da Distribuição de Recursos ao Governo do Pará

Considerando-se apenas o orçamento único do governo do estado do Pará em 2007, sem incluir os seus municípios, o tesouro do estado arrecadou recursos extras, além de sua capacidade econômica, no valor de R\$ 1,57 bilhões em função do FPE (está incluso os 16,66% do Fundeb) e R\$ 128 milhões com o Complemento Federal ao Fundeb. Por outro lado, perdeu R\$ 26,18 milhões com o repasse do SUS e R\$ 24,33 milhões em função da transferência da Cota Parte do Salário-Educação.

Portanto, tem-se que o governo do estado teve **um aporte extra de recursos no valor de R\$ 1,6 bilhões**, ou seja, **R\$ 226 per capita**. Desta forma, possibilitou-se uma grande ampliação do financiamento de suas políticas públicas, estando R\$ 389 milhões vinculados à educação do ensino básico e o restante, no valor de R\$ 1,26 bilhões, podendo ser gasto incondicionalmente. Como, no total, a receita corrente do governo do estado do Pará, em 2007, foi de R\$ 8,4 bilhões, o orçamento do estado foi ampliado em 25% além de sua capacidade tributária própria.

A principal transferência fiscal redistributiva certamente foi o FPE, representando por volta de 87%, e, assim sendo, foi o foco de análise para se medir a pressão social por gastos públicos no estado. Observou-se que, sob este aspecto, não está havendo forte pressão ao

longo dos anos, pois esta receita vem crescendo mais do que a população. No entanto, em termos absolutos, seu valor per capita atual é baixo, totalizando R\$ 326 por habitante, ou seja, valor ainda baixo para suprir suas demandas, enquanto outros estados com demandas similares recebem muito mais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser observado, as transferências intergovernamentais da União aos entes federados têm um elevado montante, sendo de suma importância para estes governos, sobretudo às regiões menos desenvolvidas do país, já que, além de ter função de descentralizar recursos, também pode ser usado para equalizar a federação. No entanto, deve ser considerado algumas de suas desvantagens, tal como o efeito *flypaper*, e problemas no esforço fiscal próprio e no controle fiscal pela sociedade.

Conforme observado, dentre as transferências redistributivas, aquela que tem maior capacidade de redistribuir recursos inter-regionalmente, em nível nacional, é o FPE, seguido pelo FPM e do SUS, sucessivamente. Além desses, há a transferências do Cota Parte do Salário-Educação, com característica mais de repasse devolutivo do que redistributivo, e a Complementação federal ao Fundeb para as unidades federativas que não atingiram o mínimo nacional por aluno, tendo este tipo de transferência um alto poder de distribuição em prol dos estados beneficiados já referendados, que inclui o Pará.

Apesar do FPE ter maior poder de redistribuir recursos inter-regionalmente do que o FPM, este redistribui melhor os recursos no aspecto intra-regional, já que seu critério de repasse é técnico-institucional e favorece de forma homogênea os municípios do interior. Se dependesse do governo estadual para os repasses, como no caso do FPE, este poderia beneficiar algumas prefeituras em detrimento de outras, de acordo com o momento político, inclusive a capital, onde esta a sede do governo estadual e se concentra um grande número de eleitores, de tal forma a poder ficar esquecidas as pequenas comunidades.

Em relação às demais transferências redistributivas, a complementação da União ao Fundeb, em 2007, é o que apresentou maior poder de redistribuição. No entanto, este é um fenômeno novo – vindo da transição do Fundef para o Fundeb-, pois nos anos anteriores não se revelou este montante, e precisa se verificar a execução orçamentária de 2008 para se saber seu grau de importância. Em relação ao Cota Parte do Salário Educação, este se mostrou com insignificante poder redistributivo, se assemelhando mais a uma transferência devolutiva. Já o SUS tem algum poder redistributivo, mas relativamente baixo, já que seu critério de repasse prevalece o tamanho populacional e não a renda per capita, como ocorre nos Fundos de Participação.

Em relação ao FPE, como seu gasto é incondicional (com exceção dos 16,6% ao Fundef), há riscos destes recursos serem alocados na máquina pública, altos salários e obras

desnecessárias, ao invés de serem canalizados para investimentos em prol do desenvolvimento regional. Portanto, neste aspecto, outros fundos públicos, mais voltados para este fim, como o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a nova Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Fundo de Financiamento das Regiões Norte (FNO) tem a vantagem dos recursos serem voltados para investimentos.

O FPE é muito importante ao governo do estado do Pará, pois representa quase 1/3 de suas receitas correntes. Ao longo dos últimos anos, esta receita vem crescendo, sendo que nos últimos quatro, cresceu por volta de 11% ao ano. Como a população vem crescendo a uma taxa aproximada de 2,45% ao ano nestes últimos anos, tem-se que não está havendo elevação na pressão das finanças do estado neste aspecto, pelo contrário. No entanto, o valor absoluto per capita do FPE é de apenas R\$ 326 per capita, sendo baixo em comparação com outros estados da região Norte e com o vizinho Maranhão, que tem necessidades similares. Isto porque o critério de rateio da receita permanece congelado desde a lei complementar 62/89, enquanto a demanda por gastos gerados pela variação populacional é dinâmica.

Em relação aos FPM, estes recursos também não são vinculados (com exceção dos 16,6% ao Fundef), recaindo no mesmo problema do FPE. Além disto, tem o problema de não ter escala suficiente para investimentos, diferente do FPE, pois os recursos são pulverizados aos municípios, sendo pouco o montante para alavancar investimentos. Assim sendo, há uma tendência ainda maior do que o FPE para os recursos não serem canalizados ao desenvolvimento da região.

Já os da área de saúde e educação, itens importantes ao desenvolvimento, têm a vantagem de serem vinculados a este fim. Isto evita o problema de não usar recursos para o desenvolvimento, pois a educação e saúde são fundamentais para este fim e, além disto, tem a vantagem de beneficiar os mais pobres na alocação dos gastos públicos, pois é esta classe social que mais utiliza estes serviços. No caso dos fundos de participação, como nestes casos não há vínculo, estes podem acentuar a desigualdade de renda entre indivíduos no interior destas regiões beneficiadas do fundo, pois estes recursos podem estar voltados para atender os interesses de uma elite local.

Ao se quantificar a receita de cada transferência fiscal redistributiva, ao se somar o orçamento do governo estadual e de seus municípios, a região paraense ampliou sua renda em 2007, além de sua própria capacidade econômica, em R\$1,34 bilhões em virtude do FPE, no valor de R\$ 577 milhões pelo FPM e, ao acrescentar os 16,66% do FPE e FPM vinculado ao

Fundeb, mais R\$ 382 milhões. Além disto, o Pará também teve ganhos com a Complementação Federal ao Fundeb em R\$ 493 milhões, mais R\$ R\$ 319 milhões com os repasses do SUS, tendo perdido R\$ 26 milhões com a transferência do Cota Parte do Salário-Educação. Ao se somar todos estes recursos, a região teve um **aporte extra de recursos no valor de R\$ 3,1 bilhões**.

Deste total, R\$ 319 milhões foram destinados à saúde, R\$ 875 milhões à educação básica e R\$ 1,9 bilhões puderam ser gastos de forma incondicional. Portanto, a partir desta ampliação em sua renda, ficou disponível ao tesouro estadual e seus respectivos municípios esta renda além de sua capacidade econômica, para serem gastos em bens e serviços públicos, sendo uma considerável quantia para financiar o desenvolvimento regional e local.

Sob outro ângulo, considerando-se apenas o orçamento único do governo do estado do Pará em 2007, sem incluir os seus municípios, o tesouro do estado arrecadou recursos extras, além de sua capacidade econômica, no valor de R\$ 1,57 bilhões em função do FPE (está incluso os 16,66% do Fundeb) e R\$ 128 milhões com o Complemento Federal ao Fundeb. Por outro lado, perdeu R\$ 26,18 milhões com o repasse do SUS e R\$ 24,33 milhões em função da transferência da Cota Parte do Salário-Educação. Portanto, tem-se que o governo do estado **teve um aporte extra de recursos no valor de R\$ 1,6 bilhões**.

A receita corrente do governo do estado do Pará, em 2007, foi de R\$ 8,4 bilhões, e, assim sendo, o orçamento do estado foi ampliado em 25% além de sua capacidade tributária própria. Isto possibilitou uma grande ampliação do financiamento de suas políticas públicas, estando R\$ 389 milhões vinculados à educação do ensino básico e o restante, no valor de R\$ 1,26 bilhões, podendo ser gasto incondicionalmente.

Neste sentido, como a economia do Pará, em relação à sua receita própria, está pautada em fontes não renováveis, desde o tempo dos ciclos das drogas do sertão, passando pela borracha, até o atual ciclo da mineração, é preciso aproveitar o atual momento histórico das finanças públicas através das transferências fiscais redistributivas e, junto com suas receitas próprias, realizar um planejamento das políticas públicas em prol de um desenvolvimento que gere recursos próprios sem depender tanto de transferências, como ocorre hoje.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-76.

AFONSO, J. R. **Brasil, um caso a parte**. In: REGIONAL SEMINAR OF FISCAL POLICY, 16., 2004, Santiago. **Anais.....** Santiago. CEPAL/ILPES, 2004. Disponível: <http://federativo.bndes.gov.br/%5cbf_bancos%5Cestudos%0002437.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2008.

AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão Federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da Teoria. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 1, jan./mar.1997.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023 – Informação e documentação – Referências – Elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

_____. NBR 6024 - Informação e documentação –Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. NBR 6027 - Informação e documentação –Sumário – Apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. NBR 10520 - Informação e documentação – Citações - Apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

_____. NBR 14724 - Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos - Apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

ASSONI FILHO, S.. A Lei de responsabilidade fiscal e o federalismo fiscal. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004.

BAHL, R. Intergovernmental transfers in developing and transition countries: principles and practice. GOMES, E. C. S. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 38, n.110, set/dez., 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1989.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Disponível em: <<http://www.educacaosaovicente.sp.gov.br/legislacao/e1496.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=725>. Acesso: 20 out. 2008.

_____. **Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.** Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/legislacao/lc87.htm>>. Acesso em: 10 out. 2008

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp>. Acesso em: 19 out. 2008.

CANO, W. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil. In: CARVALHO, D. F. (Org.). **Ensaio Selecionados sobre a Economia da Amazônia nos Anos 90.** Belém: UNAMA, 2005. v. 2.

CARVALHO, D. F. (Org.). **Ensaio Selecionados sobre a Economia da Amazônia nos Anos 90.** Belém: UNAMA, 2005. v. 2.

_____. A crise das finanças estaduais e a gestão das políticas de gastos públicas. Belém: NAEA. 1998. p. 1-20. (Paper n. 8).

_____. Federalismo Reforma Fiscal e Desigualdades Regionais no Brasil. Belém: NAEA, 1999. p. 1-20. (Paper n. 118).

_____. Pacto Federativo e descentralização fiscal-regional no Brasil: 1990-1999. Belém: NAEA, 2000. p. 1-28. (Paper n. 138).

CONDURU, M. T.; PEREIRA, J. A. R. **Elaboração de Trabalhos Acadêmicos:** normas, critérios e procedimentos. 3. ed. rev. ampl. atua. Belém: UFPA: GPHS, 2007. 264 p.

CONTI, J. M. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

COSSIO, F. A. B. **Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil.** 2002. 169. Tese (Doutorado) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2002.

DIAS, W. R. O federalismo fiscal na Constituição de 1988: descentralização e recentralização. **Boletim de Orçamento e Finanças**, v. 3, n. 22, p. 137-152, fev. 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 6. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. 1838 p.

FIORI, J. L. O Federalismo Diante do Desafio da Globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares Affonso; SILVA, Pedro. Luiz. Barros. **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=salario_educacao.html#apresentacao>. Acesso em: 20 set. 2008.

FNS - Fundo Nacional de Saúde. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/profissional/area.cfm?id_area=1407>. Acesso em: 20 set. 2008.

GASPARINI, C. E; MIRANDA, R. B. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências**. Brasília, DF: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1243).

GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. C. D. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. São Paulo: Campus. 2000.

GOLDBERG, D. K. Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. In: CONTI, J.M (Org.). **Federalismo Fiscal**. São Paulo: Manole, 2004. p.15-32.

GOMES, E. C. S. **Revista do Tribunal de Contas da União**.v. 38, n. 110. set/dez. 2007.

LAGEMANN. E. **A Federação no Brasil: impasse e perspectivas**. São Paulo: FUNDAP, 1995. 515 p.

LAVINAS, L. **“Federalismo e Regionalização dos Recursos Públicos”**. Brasília, DF: IPEA, 1995. (Texto para Discussão n. 369).

MAGALHÃES, J.L.Q. **O território do Estado no Direito Comparado: novas reflexões**. 2002. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br>>. Acesso em: 20 set. 2008.

MEIRELLES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, M. J. Federalismo Fiscal. In: ARVATI, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.) **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MUSGRAVE, R. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: USP, 1976.

NUNES, R. C; NUNES, S. P. P. Revenue Sharing: A Problem of Federalism in Brazil. **Revista de Economia Política**, v. 20, n. 4, out./dez. 2000.

OLIVEIRA, F. A crise da Federação: da Oligarquia à Globalização In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares Affonso; SILVA, Pedro. Luiz. Barros. **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 77-90.

PELLEGRINI, J. A. **Dez Anos da Compensação Prevista na Lei Kandir: conflito insolúvel entre os entes federados?**. Brasília, DF: ESAF, 2006. 73 p. Monografia premiada em 1º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas.

PORFÍRIO JUNIOR, N. F. Federalismo, tipos de estados e conceito de estado federal. In: CONTI, J.M. (Org.). **Federalismo Fiscal**. São Paulo: Manole. 2004.

PRADO, S. **Seminário Políticas Tributárias e Desenvolvimento Regional: o desafio da Reforma**. 2007. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/>. Acesso em: 13 set. 2007.

_____. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**. São Paulo: Fundação K. Adenauer: Ebap, 2001. (Trabalho elaborado para o Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental).

_____. **A Questão fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas**. São Paulo: CEPAL, 2007.

RESENDE, F. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **A Federação no Brasil: impasse e perspectivas**. São Paulo: FUNDAP, 1995. 515 p.

_____. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 3, jul./set.1995.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, dez. 1999.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, jan./abr. 2005.

VARSANO, R. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n. 405).

ZAPATA, Tânia et al. **Gestão participativa para o desenvolvimento local**. Recife: BNDES: PNUD, 2000.