

O Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito no Brasil*

Jair do Amaral Filho

Doutor em Economia pela Universidade de Paris XIII professor titular e pesquisador do departamento de Teoria Econômica-DTE e do curso de pós-graduação em Economia-CAEN da Universidade Federal do Ceará-UFC e pesquisador do CNPq

Resumo:

Parte de uma idéia simples, segundo a qual não há propriamente uma crise do federalismo no Brasil, senão a ausência histórica de evidências quanto à solidez e articulação dos princípios básicos do federalismo. Para demonstrar essa idéia, o trabalho parte da tese de que o federalismo, enquanto sistema, deve conter quatro princípios básicos para funcionar e para existir enquanto tal: autonomia, cooperação, equilíbrio estrutural e ordenação. Para cumprir essa demonstração, o trabalho define o conceito de cada um desses princípios e mobiliza esses conceitos para analisar o sistema federal brasileiro. Conclui que o referido sistema sofre de uma forte carência de solidez e articulação entre aqueles quatro princípios básicos.

Palavras-chave:

Federalismo; Ações Coletivas; Instituições Públicas; Economia Política; Brasil.

* Este trabalho é um produto da pesquisa que o autor desenvolve para o CNPq.

1- INTRODUÇÃO

Nesses últimos anos, tem-se dedicado um espaço importante para os estudos e discussões sobre o tema do federalismo. Antes, discutido apenas por especialistas, geralmente nos campos jurídico e político, a questão do federalismo passou a ser largamente discutida pelos economistas, sob o tema de “federalismo fiscal”.

Pode-se dizer que o tema sobre o federalismo está novamente na moda¹, e segundo ELAZAR (1987) o interesse pelo federalismo (res)urge sempre nos momentos em que há grandes movimentos de transição sócio-política da sociedade. Hoje, várias são as razões para que as preocupações em torno da questão do federalismo ressurgam: (i) processo de união das economias e sociedades européias; (ii) desintegração da União Soviética (URSS) e do bloco socialista do Leste europeu, acompanhada de conflitos étnicos importantes como tem sido o caso da ex-Iugoslávia; (iii) valorização das iniciativas locais e regionais, até mesmo como reação ao risco de perda de autonomia e da identidade regional-local provocada pelo processo de globalização; (iv) processo de atomização das iniciativas e das decisões propagado pelos fundamentos do liberalismo econômico, cujo canal tem sido a desregulamentação etc.

Na América Latina, o debate sobre o federalismo emerge com força, após o desmoronamento dos regimes militares centralizados e com de a recuperação da democracia. Os planos de estabilização acompanhados de ampla retirada do Estado na economia empurraram os economistas, sobretudo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD)², a se debruçarem sobre o tema do federalismo no continente. Os acontecimentos sociais em Chiapas no México mas tam-

¹Por exemplo, em 1961, Alexandre Marc inicia seu livro **Dialectique du Déchainement** (fondements philosophiques du fédéralisme) dizendo, logo na primeira linha, “Le fédéralisme est aujourd’hui à la mode.” (O federalismo está hoje na moda).

²Ver, por exemplo, SAHA (1990); SAHA (1994); TANZI (1995); TER-MINASSIAN (1995).

bém em algumas províncias da Argentina,³ des-cortinando as fragilidades dessas federações, serviram também de importantes convites para uma reflexão.

No caso do Brasil, especificamente, apesar de seu sistema federal existir desde a proclamação da República, em 1889, não há no País uma tradição intelectual “federalista”, ou seja, tradição de pensar e discutir a federação brasileira. Essa preocupação é relativamente recente e ela advém menos de aspectos étnicos, políticos e culturais do que econômico, fiscal e financeiro.

A principal motivação do debate recente sobre a federação brasileira está, de um lado, no desequilíbrio estrutural entre os estados federados e, de outro lado, na desordem e crise fiscal-financeiras dos governos subnacionais e na falta de relação cooperativa desses governos com o ajuste fiscal e a estabilização macroeconômica. No centro destas preocupações, está sem dúvida a Nova Constituição de 1988, que provoca uma virada no federalismo no Brasil. Os resultados discutíveis do processo recente de descentralização fiscal, os quais culminam com a crise financeira aberta dos principais bancos estaduais, aceleraram as reflexões, estudos e discussões sobre esse tema. Mais recentemente ainda, a moratória unilateral do Estado de Minas Gerais sobre o pagamento do serviço da dívida com o Governo Federal além das dificuldades de pagamento por parte de outros estados federados, entre eles Rio Grande do Sul, reforçaram as preocupações e reflexões sobre os problemas estruturais do federalismo brasileiro.

Este trabalho é motivado pela idéia, segundo a qual, não há propriamente uma crise do federalismo no Brasil, senão a ausência histórica de evidências quanto à solidez e articulação dos princípios básicos do federalismo. Para demonstrar essa idéia, o trabalho parte da tese de que o federalismo deve conter 4 (quatro) princípios básicos para funcionar: autonomia, cooperação, equilíbrio estru-

³Sobre o fenômeno de Chiapas ver DEBRAY (1996) e sobre a situação da federação na Argentina e suas províncias ver SHAPIRA (1992) e FERNANDEZ (1995).

tural e coordenação. Desta maneira, o trabalho assim está dividido: seção 2, estruturação teórica dos quatro princípios básicos; seção 3, trajetória da federação brasileira, que procura historiar e analisar a questão da autonomia dos estados brasileiros; seção 4, desequilíbrio estrutural entre regiões e estados, que mostra os desequilíbrios estruturais entre regiões e estados brasileiros; seção 5, desordem e crise fiscal-financeira dos estados federados, que procura mostrar a ausência de cooperação entre os estados assim como a falta de coordenação por parte da União.

2 - O QUADRILÁTERO DO FEDERALISMO: AUTONOMIA, COOPERAÇÃO, EQUILÍBRIO ESTRUTURAL E COORDENAÇÃO

Em seu *Traité Science Politique*, BURDEAU (1967) define a organização federal do Estado por dois princípios básicos, a saber: o da “autonomia” e o da “participação”. O primeiro refere-se à autogestão garantida institucionalmente pela Constituição às partes federadas; o segundo refere-se à responsabilidade que cabe a cada subsistema na gestão do País inteiro. Este último nos remete diretamente para a noção de “cooperação” das ações entre os estados federados – aqui entendida como uma cooperação pactuada entre as unidades federadas. Mais recentemente ABRUCIO & COSTA (1998) colocaram que a compatibilidade entre autonomia e cooperação é fundamental para o êxito do “arranjo federativo”. Como se pode ver, esses dois princípios estão fortemente associados às esferas federadas, ou seja, aos estados subnacionais, do que à União, isto é, ao estado central.

Todavia, tanto os resultados concretos (produzidos principalmente após a grande onda mundial de descentralização nos anos 80) quanto à literatura mais recente sobre o federalismo (ver, por exemplo, D’ALCANTARA & TULKENS, 1994) têm levado a supor que esses dois princípios são insuficientes na regulação do federalismo. Isto pode ser entendido da seguinte maneira: no processo dinâmico do federalismo, as partes federadas acabam dando muita ênfase ao princípio da autonomia do que propriamente ao princípio da

participação, no sentido de colocarem em prática uma certa cooperação espontânea que vise ao equilíbrio estrutural e fiscal, e à estabilização macroeconômica de toda a federação.

A bem da verdade, é normal que algumas formas de cooperação acabem surgindo entre as partes federadas mesmo que se constatem procedimentos extremamente competitivos entre essas mesmas partes. Segundo AXELROD (1984) o surgimento da cooperação entre partes individuais, mesmo que cada uma delas mantenha sua função objetivo particular, pode perfeitamente acontecer num ambiente competitivo, desde que algumas condições estejam presentes, tais como a interação contínua entre as partes e a expectativa das partes em relação ao futuro. Portanto, a cooperação não é um princípio totalmente ausente na relação entre os estados federados; mas, muitas vezes, se dá em prejuízo da União ou do governo central.

Não por acaso, observa-se, na literatura recente,⁴ uma preocupação bastante acentuada em relação a dois outros princípios, que são o do “equilíbrio estrutural” entre as partes federadas, e o da “coordenação” entre a União e as partes federadas. Ao contrário dos dois princípios anteriores, esses dois outros devem estar sob a responsabilidade do governo federal ou da União, e vão além daquelas funções clássicas já definidas pela teoria das finanças (MUSGRAVE, 1959). Quais sejam, as funções de alocar, distribuir e redistribuir recursos materiais e financeiros entre os governos subnacionais, mesmo que esses mecanismos participem, de uma maneira ou de outra, na busca do equilíbrio estrutural.

Se o equilíbrio estrutural permite uma distribuição mais simétrica da localização industrial e dos choques econômicos, diminuindo o conflito entre as partes federadas, a coordenação (em especial fiscal-financeira) por meio de estruturas institucionais e regras leva ou pode levar à cooperação convergente entre as partes federadas, necessária à criação de um bom ambiente para a

⁴ Ver, por exemplo, os trabalhos da COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1990)

realização da estabilização macroeconômica. Esses dois princípios têm o papel-chave de manter a coesão interna da Federação.

Na questão do equilíbrio estrutural, estão em jogo alguns indicadores em termos de produto *per capita*, disponibilidade e dotação de infra-estrutura e bens públicos, nível de renda disponível e a escala de mercado produzida por essa renda enfim, o nível de bem-estar da população concernida. Essa questão, assim como os fatores que a acompanham, está no centro da controvérsia entre a corrente da convergência (Borts, Balassa etc) e a corrente da divergência (Myrdal, Kaldor, Krugman etc).

A primeira corrente coloca acento sobre as vantagens da livre circulação das mercadorias, mobilidade dos fatores (especialmente trabalho), e da velocidade com que se dá a integração da economia local ou regional com o restante das economias. Além disso, enfatiza as vantagens das regiões subdesenvolvidas (os seus baixos custos, especialmente em mão-de-obra) no processo de abertura e integração econômicas.

A segunda corrente, por sua vez, privilegia a dotação de fatores de aglomeração, economias externas e economia de escala (assim como os rendimentos crescentes derivados desses fatores), para explicar a concentração das preferências dos investidores privados.

A controvérsia central entre essas duas correntes encontra-se exatamente no ponto em que a economia regional (local ou nacional) opta ou não pelo sistema da livre-troca e da integração econômica. O resultado desse processo, interpretado pela primeira corrente, é de que há convergência dos ganhos proporcionados pelo processo de integração (refletido na convergência da renda *per capita*) e, para a segunda, a interpretação é de que o resultado reside na divergência desses ganhos, caso prevaleça a assimetria na distribuição dos fatores.

Por seu lado, a questão da “coordenação” das políticas fiscal, monetária e financeira em

poder dos subsistemas estaduais cresceu muito de importância dentro da literatura recente (BUISTER & KLETZER, 1994; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1990; MUET, 1995). Essa importância está associada às repercussões de que os déficits fiscais e as dívidas públicas, desmesuradas e desordenadas, causam sobre a poupança privada, assim como sobre a estabilização macroeconômica. Tais repercussões são consideráveis, quando se trata de um ambiente federativo, devido ao conflito que a desmesuração e a desordenação provocam entre as unidades federadas, assim como entre estas últimas e o governo federal. Quanto maior esse universo, maior o conflito entre os interesses individuais, conflito esse que se complicará ainda mais no caso de haver uma assimetria acentuada entre aquelas unidades (no que tange aos tamanhos das economias, suas inserções internacionais, bem como suas dotações de recursos).

Em outras palavras, o exercício da maximização da autonomia que goza cada uma das partes federadas, sem que isso seja compensado pelo exercício da participação cooperativa – que visa ao equilíbrio do grupo –, faz com que as unidades federadas com mais condições de tirar melhores resultados dessa maximização acabem transferindo para o resto da Federação os resultados negativos do seu próprio bem-estar. Isso tende a se agravar ainda mais com a instalação de medidas que visem à maior descentralização fiscal e administrativa para os governos subnacionais.

A federalização das externalidades negativas, fruto da concorrência anárquica intergovernos federados, bem como dos desequilíbrios estruturais entre tais governos, tem por efeito uma maior agravamento dos desequilíbrios estruturais na Federação, o que provoca, por sua vez, aumento do conflito interestadual, desestabilização macroeconômica e aumento do custo de correção dos desequilíbrios estruturais por parte do governo central, a União. Tendo em vista esse problema conflitual entre as partes federadas, torna-se fundamental a interferência da coordenação do poder central, da União, a fim de que a coesão da Federação seja preservada.

A teoria econômica tem procurado dar conta desse fenômeno por meio de uma análise inspirada na teoria dos jogos não-cooperativos, na qual o problema da coordenação entre participantes não-cooperativos apela diretamente para um tipo de equilíbrio de Nash. Mais exatamente, a falta de cooperação entre as partes apela para um regulador externo do tipo Nash, que, em outras palavras, significa a encarnação do modelizador (conhecedor global do jogo) que visualiza uma boa situação – entre as muitas situações possíveis – de equilíbrio entre os participantes. Dessa maneira o leiloeiro (ou a União) procura eliminar o “dilema do prisioneiro”, vivido pelas partes em conflito, ou seja, os estados federados, cujo resultado é uma situação de subótimo coletivo.

Segundo GILBERT (1996), podem-se identificar dois modelos de coordenação nos sistemas federais:

(i) o primeiro modelo, associado às federações “impuras”, é do tipo “Principal-Agente” (ou central-local), no qual, mesmo que as regras já estejam estabelecidas (fronteiras, competências e financiamento), podem ser alteradas pelo poder central, para dar conta das condições assimétricas e das divergências entre as preferências do poder central e as dos governos locais. Nesse caso, a cooperação é conseguida, segundo o autor, por meio da força ou de um forte encorajamento do poder central. Por uma outra abordagem ELAZAR (1987), esse modelo pode ser identificado com aquelas federações do tipo “centro-periferia ou piramidal”.

(ii) o segundo modelo, identificado com as “verdadeiras federações” caracteriza-se por ter as regras do jogo já estabelecidas “ex-ante” pela Constituição ou por Leis Complementares, ou seja, as regras de cooperação intergovernamental são fixadas, e essa fixação já passou pela prova de um consenso entre as partes interessadas. Nesse modelo, algumas nuances podem aparecer em função da cooperação se realizar seja por meio da cooperação do tipo “integrado”, seja pelo tipo “voluntário”. No primeiro caso, as entidades federadas aceitam que o poder central seja dotado de

competência que lhe é consentida. No segundo, as partes federadas realizam entre si um acordo que reflete um jogo de cooperação. Esse modelo também pode ser identificado ELAZAR (1987) com as federações do tipo “matriz”, nas quais não necessariamente um centro, uma União.

3 - TRAJETÓRIA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: UMA HISTÓRIA PENDULAR ENTRE A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

Historicamente, a arquitetura federal brasileira tomou sempre um desenho “piramidal”, no seu aspecto político-administrativo, e um outro de “centro-periferia”, no seu aspecto econômico-social.

Embora inspirada na organização federal dos Estados Unidos, a federação dos estados brasileiros, enquanto fato histórico, é um produto artificial. A idéia federativa não constava da Constituição Imperial de 1824, e só aparece na Constituição Republicana de 1891, que marca a instalação da Primeira República no Brasil (COSTA, 1991).

Ao contrário da federação americana, criada por fortes movimentos políticos autônomos, de baixo para cima, a federação brasileira foi criada por decreto, de cima para baixo.⁵ Pelo Decreto n.1, de 15 de novembro de 1889, a “República Federativa” foi, “provisoriamente”, proclamada e declarada como forma de governo. Na época, a República Federativa do Brasil reunia 19 (dezenove) províncias. (TACITO, 1991).

Se o seu nascimento é artificial, a evolução da federação dos estados no Brasil segue um caminho tortuoso, na maior parte dele fortalecendo o centralismo e podando o processo de aprendizagem de cooperação entre os estados. Essa aprendizagem se dá, como foi visto, através da prática e do exercício não só da autonomia, mas também da participação cooperativa na resolução dos problemas nacionais.

Ao criar o federalismo no Brasil, a Constituição de 1891 promoveu, como afirma OLIVEIRA (1995), uma substituição dos poderes oligárquicos locais e regionais pelo estatuto do Estado federado

⁵Não estamos com isso ignorando os movimentos “autonomistas” ocorridos em várias regiões do País tais como em Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul etc.

autônomo. O Império transferiu para aquelas oligarquias muitas de suas funções clássicas tais como a coleta de impostos, a guarda nacional, os bancos oficiais com poder de emissão etc., efetuando assim, ainda na opinião do autor citado, uma transferência direta de poderes públicos para poderes privados, geograficamente já definidos pela história da colonização.

Essa fase do federalismo ficou muito marcada tanto pela forte descentralização e autonomia dos estados⁶ como pelo forte peso dos estados de São Paulo e Minas Gerais, que através de um conluio político passaram a dominar a política nacional até a Revolução de 1930. Não foi por coincidência que essa revolução insurge de outros estados da federação excluídos do pacto federativo real e dominante.

A “Revolução de 30” teve por consequência colocar um fim nesse desequilíbrio de poder dentro da federação brasileira ao mesmo tempo que procura, de um lado, esvaziar as oligarquias regionais através da federalização de órgãos e políticas estaduais e, de outro lado, fortalecer os sistemas administrativos e a burocracia federais.⁷ Entretanto, apesar da oligarquia cafeeira de São Paulo ficar politicamente enfraquecida dentro da “nova federação” ela continua a receber do governo federal benefícios financeiros especiais⁸ devido à sua importância na geração de divisas proporcionada pela exportação do café.

⁶Essa primeira fase do federalismo no Brasil ficou caracterizada pelos juristas brasileiros MACHADO (1958) e COSTA (1991) como “federalismo dualista” (“segregador e centrífugo”). Essa característica foi imprimida durante a Constituinte de 1891 temperada pelos ultrafederalistas (Campos Sales, João Barbalho, Homero Batista, Nina Ribeiro, etc.), de um lado, e por aqueles de tendência mais centralista (no caso Rui Barbosa), de outro lado. Apesar dessa característica formal, o “federalismo dualista” se degrada rapidamente para um intervencionismo federal nos estados, em especial no campo eleitoral. Ver MACHADO (1958).

⁷O emblema desse processo é a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP).

⁸Por exemplo, (i) o Programa de Ajuste Econômico do setor cafeeiro, a fim de facilitar o desendividamento deste setor e evitar a crise financeira, e o (ii) Programa de valorização do preço do café, que de estadual se tornou federal.

A Constituição de 1934 procurou inovar com relação ao reequilíbrio entre estados-membros e governo central, mas essa tentativa logo foi interrompida pelo golpe de Estado e a criação do “Estado Novo” em 1937, pelo próprio Getúlio Vargas, líder do movimento de 1930 e no poder desde então. A Nova Carta Constitucional de 1937 conserva o sistema de estado federal; mas, pelo Decreto-lei federal n.1.202 de abril de 1939, que regulava sobre as administrações estaduais e municipais, transforma os estados-membros em “coletividades territoriais descentralizadas”. Por esse instrumento, os estados federados passam a se submeter à supervisão, controle e fiscalização do presidente da República. Fica assim instituído o regime de tutela administrativa, política e financeira dos estados-membros ao Chefe de Estado (MACHADO, 1958).

Com o fim da Segunda Grande Guerra e com ele a derrota do fascismo na Europa, contra o qual paradoxalmente lutou o regime político do “Estado Novo” brasileiro, fica irremediavelmente enfraquecido o governo ditatorial de Getúlio Vargas. A consequência lógica desse encadeamento foi a convocação e a realização de eleições livres para a formação de uma nova Assembléia Constituinte assim como para eleição de um novo presidente da República.

A nova Constituição de 1946, liberal na sua forma e conteúdo, procura recuperar o espírito federalista presente na Constituição de 1934, qual seja, aquele em que propõe uma divisão mais cooperativa⁹ entre Estado Central e Estados membros. Entretanto, dada a calcificação da estrutura centralizada da organização administrativa-tecnocrática a redivisão do poder acontece pela via do federalismo fiscal-financeiro, isto é, maior repartição nas receitas e despesas federais. A relação financeira do estado federal é estabelecida através do orçamento federal, do Banco do Brasil assim como através de ações diretas do governo federal.

⁹Recupera-se portanto aquilo que os juristas chamam de “federalismo cooperativo”, onde o governo central promove uma maior descentralização das suas receitas e despesas.

Interessante notar que já a partir dessa fase o apoio às regiões desfavorecidas economicamente (Norte e Nordeste) recebe uma modificação significativa. Agora o apoio financeiro a essas regiões não viria apenas em caráter emergencial ou *ad hoc*, para atender às calamidades públicas, mas em caráter mais sistemático e estrutural, com o objetivo de “valorizar” e “aproveitar” “economicamente” as regiões da Amazônia e do vale do São Francisco. Foi também nessa época, no governo de Gaspar Dutra, que se elabora o primeiro plano nacional (Plano Salte) de obras destinado a melhorar o estoque de capital em infra-estrutura, mas que não entrou em prática por causa de limites financeiros.

Encontram-se aí as primeiras preocupações¹⁰ e os primeiros mecanismos objetivando um certo reequilíbrio estrutural e compensatório entre os Estados membros da federação brasileira. Esta tônica voltada para o desenvolvimento regional passará a ocupar um maior espaço nos governos posteriores à presidência do general Gaspar Dutra. Por exemplo, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-54) este cria o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-61) cria, por sua vez, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Esse movimento de descentralização financeira da União em direção dos subsistemas nacionais é novamente detido a partir do golpe militar de 1964, que promove uma nova modificação no interior da organização federal brasileira, pela via de uma nova Constituição em 1967.

No bojo das reformas institucionais implementadas pelos militares nesse período, encontravam-se profundas reformas nos campos financeiro e fiscal, alterando voluntária e diretamente a relação fiscal-financeira entre estados, municípios e governo federal. Essa alteração fez com que o pêndulo do federalismo

¹⁰É oportuno lembrar que nessa mesma época, pós-guerra, não só tem lugar o Plano Marshall na Europa mas, especificamente à questão regional, a Inglaterra, em 1945, coloca em prática uma política de desenvolvimento regional e mais tarde, em 1957, ocorre a assinatura do tratado de Roma, que tem como princípio o desenvolvimento de regiões atrasadas da Europa (COUHARDE, 1995).

pêndulo do federalismo retornasse mais uma vez para o lado da centralização.

O regime militar promove uma reforma fiscal dentro da qual procura-se o equilíbrio orçamentário e cria um novo modo de financiamento para o setor público, onde uma das bases foi a reforma tributária. Na divisão dos poderes sobre a cobrança dos impostos, o governo federal passa a se responsabilizar pela maioria deles, dos quais o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produção Industrial (IPI) eram os principais. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) ficava a cargo dos estados e o Imposto Territorial (IT) e o Imposto Sobre Serviço (ISS) a cargo dos municípios.

A reforma do federalismo fiscal-financeiro deste período trouxe algumas particularidades importantes, cuja associação pode ser feita tanto com o comportamento centralista-autoritário do regime militar quanto com os objetivos de estabilização macroeconômica e de disciplina e coordenação fiscais entre as várias instâncias do Estado.

Entre essas particularidades podemos citar três delas:

-a primeira, era que parte do IPI e do IR fosse destinada para a formação do Fundo de Participação de Estados e Municípios, mecanismo fiscal-financeiro criado para realizar a distribuição dos recursos federais para as esferas subnacionais;

-a segunda, era que os estados e municípios não tivessem autonomia para fixar as alíquotas dos impostos que cobravam, embora apropriassem deles;

-a terceira, que o governo federal passasse a vincular as despesas dos estados federados às receitas, seja de fonte própria ou transferida.

Com a forte restrição sobre a autonomia e as competências dos estados federados *vis-à-vis* da estrutura tributária-fiscal o governo federal introduz alguns mecanismos que irão inibir e mesmo

impedir a desordem e a concorrência fiscal entre os estados e municípios por um longo período, que vai até pelo menos o início da década de oitenta, quando já se percebe uma certa desordem fiscal-financeira entre os estados subnacionais.¹¹

Uma outra particularidade também deve ser destacada, agora no campo do reequilíbrio estrutural entre as regiões. Na década de sessenta, já se fazia sentir claramente o declínio das “economias regionais periféricas” em função da integração do mercado nacional, que se intensifica aceleradamente no regime militar. Face a essa evidência, o governo militar institucionaliza, explícita e amplia a política de desenvolvimento regional, transformando a Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste (SUDENE), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência de Desenvolvimento para a Amazônia (SUDAM) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) nos principais símbolos dessa política. Com essa política o regime militar promove uma substituição da “federação dos estados” pela “federação das regiões”, muito bem observado por OLIVEIRA (1995).

Tal política tinha como fonte de financiamento os “incentivos fiscais”, isto é, a troca de deduções do Imposto de Renda por ações relacionadas aos empreendimentos naquelas regiões, e este fundo sendo transferido como empréstimos aos interessados em realizar efetivamente os investimentos. Paralela a essa política explícita de desenvolvimento regional o governo federal ainda implementou uma outra política mais implícita. Esta política foi conduzida (i) através dos empréstimos do Banco do Brasil, (ii) dos investimentos das empresas estatais, sobretudo a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79), (iii) da instalação de pólos industriais processadores de insumos industriais nas regiões periféricas, a fim de abastecer as indústrias de bens de consumo e de bens de capital do Sudeste. Este último

¹¹Como chama atenção OLIVEIRA (1995), somente os estados e municípios mais ricos da federação poderiam de uma maneira ou outra escapar dessa forte restrição devido à concentração da produção mercantil em seus espaços geográficos.

instrumento tinha como objetivo desenvolver determinadas regiões; mas dentro de uma divisão de trabalho definida a partir de uma matriz de insumo-produto nacional.

Constituição de 1988: nova guinada do pêndulo federal

A nova Constituição de 1988 promove no interior do sistema federal brasileiro a maior descentralização fiscal em sua história, além de aumentar consideravelmente a carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

Em 1980, a carga tributária dos três níveis de governo sobre o PIB era de 24,63%, em 1988 era de 22,43% e em 1995 ela atinge 28,51%. Desses totais as participações por nível de governo eram as seguintes: em 1980, 18,50% do governo central (gc), 5,41% do governo estadual (ge) e 0,71% do governo local (gl) e para os anos de 1988 e 1994 as participações são respectivamente de 15,82% e 18,95% para o gc, 5,95% e 8,18% para o ge e de 0,66% e 1,38% para o gl, dados elaborados por (AFONSO & RAMUNDO, 1996; AFONSO, 1995).

Mais interessante notar é que pelo lado da composição dos tributos em 1980 o gc participa com 75,1%, o ge com 22,0% e o gl com 2,9%. Em 1988, ano em que é votada a nova Constituição, as participações eram as seguintes: 70,5% (gc), 26,5% (ge) e 2,9% (gl). Já para o ano de 1994, ano em que pode observar uma regularização das novas medidas introduzidas pela nova Constituição, as participações relativas se comportam da maneira seguinte: 66,5% para o gc, 28,7% para o ge e 4,8% para o gl., dados elaborados por (AFONSO & RAMUNDO, 1996; AFONSO, 1995).

O que se pode notar de remarcável nos dados é que não só o governo central perde receita para os estados e municípios, mas que estes passam a ter uma participação considerável na composição da arrecadação.

Do lado dos gastos constata-se um igual movimento de descentralização se analisarmos 04

(quatro) tipos delas: (i) consumo corrente, (ii) transferências de assistência e previdência, (iii) investimento e (iv) gastos fiscais (consumo corrente, subsídios e investimentos) mais transferência de assistência e previdência.

No primeiro tipo de gasto, em 1980, o governo central (gc) participa com 44%, o governo estadual (ge) com 39% e o governo local (gl) com 17%. Já em 1994, o gc participa com 39%, o ge com 36% e o gl com 25%.

No segundo tipo de gasto, em 1980, o gc participa com 88%, o ge com 10% e o gl com 2%. Em 1994, o gc passa a participar com 83%, o ge com 13% e o gl com 4%. Observa-se neste item uma certa rigidez na descentralização devido à incapacidade dos governos subnacionais em absorver esse tipo de tarefa.

No terceiro tipo, o investimento, em 1980, o gc participa com 30%, o ge com 39% e o gl com 31%. Já em 1994, o gc passa a participar com 22%, o ge com 43% e o gl com 35%. Com relação a este item, é interessante notar que, já em 1980, a participação do governo federal nos investimentos já estava menor do que a dos governos estaduais, apontando um efeito da crise fiscal do estado federal e uma forte desaceleração nos grandes investimentos (sem incluir aqueles realizados pelas empresas estatais). Em 1994, com o agravamento da crise fiscal mais a descentralização dos gastos a participação do governo federal cai espetacularmente, sem significar que os governos estaduais estivessem realizando a contento os investimentos necessários.

Finalmente, para o item 4, em 1980, o gc participa com 66%, o ge com 23% e o gl com 11%. Mas em 1994, a participação do gc cai para 52%, e as dos ge e gl aumentam respectivamente para 29% e 19%.

Tanto com relação à “divisão de competências tributárias” quanto com relação à “divisão de competências do gasto público” a realidade do sistema fiscal federal brasileiro quase que se iguala com as recomendações conceituais da literatura, e neste caso a divergência é pequena (SHAH,

1994). Dentro desta divergência poderíamos apontar, por exemplo, o caso mais significativo que é o do Imposto sobre Valor Agregado, que universalmente é realizado pelo governo federal (base de cálculo, fixação da alíquota e arrecadação/administração). Mas no caso do Brasil, a base de cálculo assim como a fixação da alíquota são realizados por ambos os governos, federal e estadual, mas a arrecadação/administração são realizadas pelo governo estadual. No entanto esse tributo representa $\frac{1}{4}$ das receitas totais do Estado brasileiro (AFONSO & RAMUNDO, 1996; AFONSO, 1995).

Precisando um pouco mais, alguns autores, como AFONSO&RAMUNDO (1996) e SAHA (1994), chegaram mesmo a quantificar e comparar os índices de autonomia dos estados sub-nacionais de alguns países. Pelos cálculos desses autores, o Brasil tinha um coeficiente de 0,67 em 1992, contra 0,88 dos Estados Unidos (1988), 0,79 da Alemanha Ocidental (1988), 0,79 do Canadá (1988), 0,65 da Malásia (1984-1988), 0,53 do Paquistão (1987-88), 0,50 da Colômbia (1979-83), 0,45 da Índia (1982-86), 0,43 da Austrália (1987) e 0,19 da Indonésia (1990). Isso demonstra não só um grau relativamente elevado da autonomia dos Estados subnacionais no Brasil mas também a existência de uma multiplicidade de federalismo no mundo, neste caso, para um maior aprofundamento ver MAY 1969; ELAZAR, 1987.

Se, de um lado, há um aumento do grau de descentralização e de autonomia fiscal dos estados subnacionais, de outro, há também um crescimento da preocupação regional e uma multiplicação dos mecanismos visando ao esforço na diminuição dos desequilíbrios estruturais entre as regiões. Os constituintes fizeram constar na Constituição de 1988 7 (sete) artigos concernentes à questão regional¹² e criaram 3 (três) novos Fundos Constitucionais objetivando o desenvolvimento regional: (i) o Fundo Constitucional do Norte (FNO), (ii) o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e (iii) o

¹²Um detalhamento desses artigos bem como o debate parlamentar sobre a revisão constitucional sobre os tópicos referentes à questão regional é interessante ver LAVINAS & MAGINAS (1995).

Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). O financiamento desses fundos tem sua origem numa porção de 3% da arrecadação dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre os Produtos Industrializados (IPI).

Esses fundos se juntaram ao elenco de mecanismos de incentivos fiscais já existentes antes de 1988 e recebem também o reforço do Fundo de Participação (FPE) dos Estados e Municípios (FPM), que já sendo um mecanismo de distribuição e transferência dos recursos federais para os sistemas subnacionais passou também a servir como mecanismo de redistribuição e de compensação fiscal e regional. Cabe lembrar que $\frac{2}{3}$ das transferências governamentais passaram a beneficiar as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Autores como LAVINAS, MAGINA & SILVA (1995) concluem que houve uma “desconcentração espacial” dos recursos federais em benefício das regiões Norte, Nordeste e Sul.¹³

Apesar da incontestável descentralização experimentada pelo sistema federal brasileiro, indicada pela forte elasticidade da autonomia dos estados em termos de receitas e gastos, e, apesar do esforço desempenhado pelo governo federal, no sentido de promover o desenvolvimento regional, a federação brasileira enfrenta alguns pontos de estrangulamento. Entre estes pontos, dois chamam a atenção: (i) acentuado desequilíbrio estrutural entre as regiões e estados e (ii) desordem e crise fiscal-financeira dos estados federados proporcionados, entre outros fatores, pela falta de cooperação entre aqueles subsistemas bem como pela falta de coordenação de suas ações, cuja responsabilidade deve estar a cargo do governo federal.

4 - DESEQUILÍBRIO ESTRUTURAL ENTRE AS REGIÕES E ESTADOS

¹³Dados elaborados por esses autores (p.15) indicam o seguinte: entre 1985 e 1991 a região Norte passa de uma renda *per capita* (em US\$) de benefícios do Fundo de Participação de 44 para 115; a região Nordeste de 23 para 52; a região Sudeste de 6 para 6; a região Sul de 9 para 12 e a região Centro-Oeste de 24 para 29.

O desenvolvimento regional no Brasil confirma, sem dúvida alguma, as teses da corrente da divergência¹⁴ defendidas nesse País há pelos menos três décadas e meia. Desde a queda das barreiras fiscais interestaduais e do início das construções das estradas interregionais no pós-guerra, a tendência dos resultados entre os estados, em termos do produto real, é de divergência acompanhada de ligeira desconcentração regional, a partir de 1975. Mais recentemente, na fase de abertura-globalização, o que temos é um processo de reconcentração regional, em benefício dos estados da região Sudeste, persistindo a divergência.¹⁵

Com base em DINIZ & CROCCO (1996) e CONSIDERA & MEDINA (1998) verifica-se que entre 1970 e 1990 as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste se beneficiaram no processo de desconcentração do PIB nacional enquanto que as regiões Sul e Sudeste perderam posição nesse processo.

Nesse período, o Norte quase que dobra sua participação no PIB nacional, passando de 2,2% para 5,5%, e nesta região os estados que verdadeiramente contribuíram para esse aumento foram os estados do Pará e Amazonas, o primeiro beneficiado pela exploração e exportação de produtos minerais extraídos da Serra de Carajás e o segundo, pela implantação do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus.

O Nordeste aumenta também sua participação no PIB nacional, mas essa alteração é muito discreta, se a compararmos ao salto dado pela região Norte, ela passa de 12,1% em 1970 para 15,8% em 1990. Dentro desta região, dois fenômenos se destacam, o declínio da economia de Pernambuco e a ascensão da economia da Bahia. A primeira prejudicada pelo arcaísmo da estrutura

produtiva da cana-de-açúcar e a segunda beneficiada pela implantação do pólo petroquímico de Camaçari. As economias restantes ou permaneceram estáveis em suas posições ou melhoraram muito pouco.

A economia do Ceará, apesar de uma melhora tímida de sua participação, ela vai chamar a atenção não só pelas vantagens tiradas dos incentivos fiscais concedidos pela Sudene para a indústria têxtil, mas também pela alta densidade do seu tecido industrial, alimentado por um grande viveiro de pequenas e médias empresas (AMARAL FILHO, 1997). A economia do Maranhão, que também melhora sua participação, passou a ser motivada pela expansão dos projetos agropecuários, também incentivados pela SUDENE, bem como pelo corredor de exportação e o benefício de minérios vindos da Serra do Carajás. Ao contrário da economia do Ceará a economia do Maranhão passa a constituir um sistema produtivo com baixa densidade do tecido industrial e com efeitos locais muito fracos em termos de encadernamento. Ambas as economias oferecem hoje dois paradigmas antagônicos de sistema produtivo local.

A região Sul também perde posição, de 17,0% para 16,7%, no entanto, dentro desta região, o comportamento de seus estados foi bastante divergente: enquanto os estados de Santa Catarina e Paraná ampliam suas participações no PIB nacional o Estado do Rio Grande do Sul declina de maneira remarcável, prejudicado provavelmente pelo esgotamento da fronteira agrícola interna.

A região Centro-Oeste tem também um aumento significativo da sua participação relativa no PIB nacional no período 1970-90, deslocando de 3,7% para 5,9%. Essa performance deveu-se às suas reservas de terras inexploradas, e que serviram nesse período à expansão da fronteira agrícola vinda do Sul. Entre 1974-76 o Centro-Oeste participava com 10,9% da produção nacional de grão; mas, entre 1984-86 ele passa a participar com 19,2%. Dentro desse tipo de produção a soja participava, entre 1974-76, com 3,8% da produção nacional, mas entre 1984-86, essa participação salta para 31,3%. Na criação de bovinos, esta

¹⁴No Brasil, essa corrente pode ser identificada em inúmeros autores, por exemplo, para ficarmos em alguns clássicos, C. Furtado, F. de Oliveira, W. Cano, C. Campolina Diniz, T. Bacelar, L. Guimarães etc.

¹⁵Não se trata aqui de entrar na discussão sobre a questão da convergência (ou não) da renda *per capita* entre os estados brasileiros. O que está em foco é a distribuição espacial do PIB nacional a fim de verificar o equilíbrio ou desequilíbrio estrutural dentro da federação brasileira.

região já responde pelo segundo lugar da produção nacional. Além de ter absorvido a expansão da fronteira agrícola em seu território, o Centro-Oeste beneficiou-se também da criação da nova capital federal, Brasília, que deslocou para a mesma região um volume considerável de renda e consumo dos funcionários públicos federais.

Por último, ainda sobre o período 1970-90, pode referir-se à região Sudeste, a grande perdutora desse período, que passa de 65,0% para 56,1% do PIB nacional, como mais um exemplo de divergência dentro do desenvolvimento regional brasileiro. Enquanto São Paulo e Rio de Janeiro perderam remarcavelmente posições no PIB nacional os estados de Minas Gerais e Espírito Santo melhoram seus lugares. São estados bem próximos do epicentro econômico da federação, e puderam, além disso, beneficiar-se da instalação de grandes projetos estatais federais de infraestrutura, e grandes investimentos de empresas estatais além de, no caso de Minas Gerais, absorver uma deslocalização precoce da indústria automobilística (a FIAT) tradicionalmente sediada na região da grande São Paulo. Mesmo que São Paulo tenha perdido posição no PIB nacional é importante lembrar que sua economia ainda conserva, em 1990, uma posição, de longe, hegemônica entre os PIBs estaduais, 32,8%.

A evolução do quadro da região Sudeste, dentro do período considerado, está em função do aprofundamento dos problemas estruturais e conjunturais dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Os problemas estruturais se explicam pelo próprio sucesso desses estados no passado, em especial São Paulo, em atrair grandes quantidades de investimentos produtivos. Essas regiões passam, a partir de um certo momento, a gerar desequilíbrios externos tendo em vista o descompasso entre o crescimento industrial privado e a realização de investimentos públicos em infraestrutura. Sobre esses problemas, acrescentaram-se aqueles de ordem conjuntural, produzidos pela persistência da instabilidade e recessão macroeconômicas. Sendo essas economias as mais desenvolvidas na relação salarial e organização sindical foram elas as mais atingidas pelo círculo vicioso da crise dos

anos 80 (desemprego, fratura social, miséria, violência urbana e fuga de renda e capital).

O ponto de inflexão dessa trajetória de desconcentração ocorre de maneira evidente na primeira metade da década de 90, entre 1990 e 1995, e a tendência passa a ser a seguinte: perda de posições para as regiões Norte (5,2%) e Nordeste (13,6%), recuperação de posições para as regiões Sul (16,8%) e Sudeste (56,9%) e melhoria de posição para a região Centro-Oeste (7,2%). Com base em DINIZ & CROCCO (1996) e CONSIDERA & MEDINA (1998), fica evidente uma reversão da tendência de desconcentração para uma tendência de reconcentração espacial do PIB nacional, principalmente a favor do Estado de São Paulo, ou mais exatamente, segundo DINIZ (1993), a favor de um “grande polígono que vai da Região Central de Minas Gerais ao Nordeste do Rio Grande do Sul.

Essa nova tendência encontra suas explicações em alguns fatores: (i) processo de abertura comercial da economia brasileira, que desestrutura certos sistemas produtivos locais; (ii) retomada da estabilidade macroeconômica, beneficiando a indústria de bens de consumo duráveis e não-duráveis, localizada entre o Sul e o Sudeste; (iii) fragilidades dos sistemas produtivos localizados fora do eixo entre esses dois estados; (iv) forte centralização financeira na *city* de São Paulo, absorvendo poupança e sedes empresariais de outras regiões; (v) conservadorismo e racionalismo das empresas globalizadas, que mantêm sua procura por localização naquelas regiões melhores equipadas com fatores de aglomeração (leiam-se os casos recentes das grandes montadoras de automóveis que preferiram se instalar nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul); (vi) concentração das atividades industriais, exigida pelas novas normas de produção pós-fordistas (subcontratação, agilidade na entrega da produção, maior rigidez no controle de qualidade etc.); (vii) insucesso da política explícita de desenvolvimento regional do passado, crise fiscal do estado federal e desmobilização deste na montagem efetiva de uma nova política regional.

Se a divergência e a concentração são características básicas na distribuição espacial do PIB nacional elas se apresentam de maneira mais acentuada nos “Índices de Desenvolvimento Humano” (IDH) dos estados. Segundo dados do PNUD (1998), referentes a 1996, a divergência entre os índices do Nordeste (0,608) e as regiões do Sudeste (0,857), Sul (0,860) e Centro-Oeste (0,848) é ainda bastante considerável.

Tal discrepância dá uma idéia exata do quanto pode ser nefasta uma política social centralizada e padronizada para toda a federação, aliás, uma prática que predominou durante muitos anos. Mas essa mesma discrepância sugere pensar o quanto pode também ser nefasta uma política social radicalmente descentralizada e autônoma, tendo em vista que em muitos estados e municípios o índice de desenvolvimento social e a cidadania são tão baixos que tal política pode facilmente ser transformada num clientelismo desenfreado, comprometendo sua eficácia e eficiência.

Concluindo, observa-se que apesar dos esforços do governo federal, o problema do desequilíbrio estrutural entre as regiões brasileiras ainda persiste fortemente. Desta forma, ele serve de importante fonte de conflitos entre estados e regiões brasileiras, dos quais um deles é a guerra fiscal.

5 - DESORDEM E CRISE FISCAL-FINANCEIRAS DOS ESTADOS FEDERADOS: FALTA DE COOPERAÇÃO E DE COORDENAÇÃO

A situação fiscal-financeira dos estados federados brasileiros desde meados da década de 80 conheceu uma evolução crítica. Abalados pela instabilidade financeira, à *lá Minsky*, nos anos 80 esses estados entraram rapidamente numa situação de desordem fiscal-financeira que os conduziu para a crise fiscal-financeira dos anos recentes.

O ano de 1996 foi aberto com duas importantes intervenções federais sobre os dois principais bancos oficiais federados do País, o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA), e o Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), por causa de falta total de liquidez. O destaque desses fatos só fez descortinar e tornar público um ponto agudo da crise fiscal-financeira, não só daqueles estados, mas do sistema federal.

Com raras exceções, não se encontra algum estado que não esteja com problemas de estrangulamento financeiro, já que muitos absorvem grande parte de suas receitas próprias com funcionários e juros da dívida, além disso são raros os casos em que possuem contrapartidas financeiras para partilhar os investimentos do Banco Mundial. O reescalonamento e as renegociações das dívidas dos estados junto à União transformaram-se em rotina,¹⁶ a fim de evitar uma falência dessas unidades. Esses problemas têm-se colocado como um dos principais obstáculos para os avanços do ajuste fiscal e da estabilização macroeconômica sustentável da economia brasileira.¹⁷

A partir de 1983 ficou estabelecido, dentro do acordo entre o governo brasileiro e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que o conceito de “Necessidades de Financiamento do Setor Público” (NFSP) passasse a ser o conceito e o indicador oficiais para o comportamento do setor público brasileiro. Fazendo uma análise mais detalhada sobre as “Necessidades de financiamento do setor público” com base em informações do Banco Central do Brasil (BACEN), para a década de 90, observa-se o seguinte:

(i) após o fracasso do programa de estabilização do período Collor, o Total Nominal das NFSP do setor público volta a subir, entre 1992 e 1993, puxado pela volta da inflação alta e das desvalorizações cambiais. Com a implantação do Plano Real, aquele Total Nominal cai consideravelmente, influenciado pela: queda da inflação,

¹⁶Entre 1989 e 1997 já houve 3 (três) refinanciamentos das dívidas dos estados junto à União, através das Leis n.7.976/89, n.8.727/93 e n.9.496/97.

¹⁷A propósito da relação entre federalismo fiscal e políticas de estabilização no Brasil ver WERBECK (1993).

estabilização do câmbio e avanços no ajuste fiscal promovidos pelo governo central e pelas empresas estatais. Entretanto, durante os anos 1997 e 1998, o Total Nominal volta a subir devido ao aumento dos juros reais. Entre 1991 e 1997, os governos subnacionais participam com a maior parcela na geração do déficit nominal. Em 1998, essa participação cai, devido provavelmente aos acordos das dívidas dos Estados junto à União.

(ii) pelo lado do total primário das NFSP assim como do total de juros Nominais, constata-se (cf relatórios do BACEN) que o inimigo exógeno número um do setor público brasileiro é a incidência das taxas de juros nominais e reais sobre o montante da sua dívida interna, em última instância sua própria política monetária, que sofre uma forte pressão, entre 1997 e 1998, em função das crises na Ásia e na Rússia. Como o total primário está livre da incidência dos juros, verifica-se que, sem esses juros, o setor público brasileiro conseguiu gerar superávits sistemáticos em suas contas, com exceção para os governos subnacionais entre os anos 1995 e 1998. Essa situação dá um sinal claro de falta de convergência entre os níveis federal e federado permitindo entrever a ausência de coordenação do governo federal sobre os governos federados. Mas também fica claro que o governo federal contribuiu para a degradação do ambiente monetário e financeiro ao praticar uma política de juros elevados.

O reflexo do quadro das Necessidades de Financiamento do Setor Público rebate diretamente na Dívida Líquida do Setor Público. Com base em informações do BACEN, enquanto a dívida líquida do setor público diminui entre 1991 e 1994, ela volta a crescer em 1995 e se agrava em 1998. Essa evolução está associada, de um lado, ao forte impacto das taxas de juros reais¹⁸ sobre a dívida pública interna; mas, de outro lado, à ausência de engajamento dos governos subnacionais no esforço da esfera federal no tocante ao ajuste fiscal. A participação dos governos estaduais e municipais passa de 9,3%, em 1993, para 9,5%, em 1994, e para 11,0%, em 1995, e 14,3%, em 1998, ou seja,

¹⁸Essas taxas atingiram 24% e 33%, em 1994 e 1995, respectivamente (dados do Banco Central do Brasil).

um aumento sistemático (cf relatórios do BACEN). As empresas estatais, quanto a elas, diminuem sensivelmente seu grau de endividamento entre 1991 e 1995, dando assim a maior contribuição para a diminuição da dívida do setor público.

Do total das dívidas mobiliárias dos governos subnacionais grande parte delas está concentrada nos estados economicamente mais fortes. Conforme dados do Banco Central do Brasil, em 1996, antes do processo de federalização das dívidas dos estados (permitido pela Lei 9496 de 11/09/97) os estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e os municípios do Rio de São Paulo eram responsáveis por 89,5% da dívida mobiliária estadual e municipal. Observa-se que à polarização regional do produto interno bruto corresponde a polarização regional das dívidas dos governos subnacionais. Isto significa que os governos daqueles estados fizeram o uso máximo do princípio de que quem pode mais deve mais, ou quem deve mais pode mais. Para se endividarem, esses estados aplicaram na verdade o critério de capacidade em que relaciona dívida e PIB e não o critério mais correto da relação entre dívida e patrimônio público.

Como as dívidas dos estados acabaram sendo sistematicamente federalizadas por falta de capacidade de pagamento, mesmo por parte dos grandes estados, ocorre que as megadívidas acabaram sendo socializadas entre todos os estados. Isto tem como consequência a penalização dos estados com alguma disciplina fiscal ou que vêm cooperando voluntariamente para o macroajuste fiscal. Mas a consequência mais impressionante é o desaparecimento da cooperação entre os governos subnacionais, a fratura da coesão interestadual e a volatilidade da solidariedade entre os estados e regiões. O exemplo mais ilustrativo desta situação é o desenvolvimento da guerra fiscal entre os estados.

A guerra fiscal entre os estados é um fenômeno típico dos anos 90 e significa que os estados, entre eles, desenvolveram uma disputa feroz na conquista pelos investimentos produtivos, nacional

ou estrangeiro. Face, de um lado, à desestabilização dos sistemas produtivos locais, devido à abertura comercial e à globalização em curso no mundo e, de outro, à falência da política federal de desenvolvimento regional bem como à falta de capacidade de coordenação da União sobre os estados, estes passaram eles próprios a criar seus mecanismos de atração de investimentos. O instrumento principal dessa disputa tem sido a renúncia fiscal sobre a arrecadação do principal tributo que é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cargo dos estados. Outro instrumento tem sido empréstimos concedidos pelo governo do estado aos investidores a prazos e juros sem concorrência no mercado. Ainda outro mecanismo usado é a participação do governo do estado na sociedade da empresa, fundando assim um novo capitalismo de estado no País.¹⁹

A guerra fiscal tem como principal estratégia diferenciar as vantagens de localização industrial, mas seus resultados são bastante discutíveis. Além de destruir as condições vitais da cooperação, coesão e solidariedade interestadual, ela ainda provoca outros tipos de consequência. De um lado, por si só, a guerra fiscal não se constitui, *a priori*, na condição ideal para criar nos estados sistemas produtivos coerentes, sólidos e estáveis e, de outro lado, ela pode agravar o problema da desordem e da crise fiscal-financeira reinante nos estados federados. Entre outras razões esse agravamento pode ser explicado pelo fato dessa guerra acabar banalizando o mecanismo da renúncia fiscal além de estimular a sonegação fiscal por parte daqueles empresários não beneficiados

¹⁹Por exemplo, São Paulo oferece como incentivos financiamento para capital de giro e/ou recolhimento parcial do ICMS. Rio de Janeiro oferece recolhimento parcial de ICMS. Minas Gerais concede financiamento para capital de giro e/ou recolhimento parcial do ICMS. Para conseguir atrair a fábrica da Renault para o Paraná, o governo estadual ofereceu, além dos incentivos convencionais, incentivos fiscais em forma de renúncia fiscal mais ainda uma participação no capital da empresa, numa proporção de 3 para cada 7 dólares investidos pela Renault. O governo de Minas Gerais, por seu lado, ofereceu à empresa Mercedes Benz um empréstimo de 80 milhões de dólares para a construção da fábrica, com prazo de carência de 3 anos a juros nominais de 3,5 ao ano, além da correção monetária. Além disso, o governo do estado terá o compromisso de conceder empréstimos de 100 milhões de reais por ano à empresa durante um período de 10 anos.

por aqueles incentivos, ambos prejudicando as receitas fiscais.

Diante desse quadro fiscal-financeiro crítico dos governos subnacionais caberia desenvolver agora algumas reflexões finais sobre as motivações que levaram os estados a entrarem nesse processo de endividamento, desordem e crise fiscal-financeiras.

Através da abordagem da incitação alguns autores por exemplo, AFONSO & REZENDE (1988) procuraram explicar as razões do endividamento dos estados. Para isso privilegiaram o argumento segundo o qual o endividamento dos estados federados estava relacionado à centralização fiscal-financeira provocada pela Constituição de 1967 e pela nova relação, de tutela política, estabelecida durante o regime militar entre a União e os governos subnacionais. A restrição fiscal-financeira imposta por essa relação passou então a incitar os estados a se endividarem.

Por essa mesma abordagem, pode-se ainda acrescentar que os estados foram incitados a se endividarem, e até mesmo incentivados pela União, no mercado financeiro externo por ocasião do início das altas dos juros internacionais, quando o capital privado nacional se desinteressou por esse mercado. Neste caso, os estados foram incitados a se endividarem no exterior para complementarem o declínio da participação do setor privado na captação de divisas.

Apesar de sua pertinência, em especial no tocante às raízes do endividamento dos estados, essa abordagem se limita ao aspecto exógeno do problema, aquele relacionado ao ambiente e às instituições externas incitadoras ao endividamento.

Pela abordagem funcionalista outros autores, por exemplo, WERLANG & FRAGA NETO (1992) procuraram explicar o problema do endividamento através do papel exercido pelos bancos estaduais. Para esses autores os bancos estaduais são os principais focos transmissores de déficits e dívidas para o governo federal, além de perturbar a autonomia do Banco Central e a estabilização macroeconômica. O motivo desse impacto está no fato de os bancos estaduais serem dominados

por critérios políticos no lugar de critérios de mercado, já que suas diretorias são indicadas identicamente por critérios políticos, além do que os bancos estaduais mantêm uma relação incestuosa com os Tesouros estaduais. Como solução desses problemas, os autores alinhados com essa abordagem propõem simplesmente a privatização dos bancos estaduais, não vendo neles nenhuma utilidade eficaz, enquanto bancos públicos.

Essa abordagem ganhou muitos adeptos, estimulados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo ambiente mundialmente privatista, mas perdeu um pouco do seu brilho na crise bancária brasileira privada de 1995-96, na qual os bancos Econômico e Nacional deram provas claras de clientelismo em suas administrações. Hoje, independente dessa abordagem, mas principalmente por causa da crise fiscal-financeira dos estados federados, praticamente todos os governos estaduais já iniciaram a privatização de seus bancos.

A vantagem dessa abordagem, quando ela provocou o debate, no início dos anos 90, foi que ela contribuiu, de um lado, para aprofundar o conhecimento e a crítica sobre a relação entre bancos estaduais e tesouros estaduais e, de outro lado, contribuiu para a introdução do componente puramente micro e financeiro dentro do quadro de crise das finanças dos estados. Além disso, ela também contribuiu para alertar as autoridades monetárias para uma eventual crise aberta desses bancos, coisa que ocorre entre 1995 e 1996.

Apesar de sua pertinência, essa abordagem tem também seus limites, no seu caso de ordem sistêmica. Na realidade, não são os bancos estaduais propriamente os transmissores de déficits e dívidas ao governo federal mas as estruturas e os sistemas político-administrativos estaduais dentro dos quais eles estão inseridos. Em resumo, essa abordagem analisa o problema do endividamento dos estados de maneira muito setorializada, micro-econômica.

Entende-se que o problema em discussão pode ganhar melhor compreensão na medida que se incorporar na análise uma abordagem evo-

lucionista e institucionalista AMARAL FILHO (1991, 1993 e 1995) e, neste caso, ela é mais endógena do que a abordagem da incitação e mais sistêmica do que a abordagem funcionalista. Pode-se considerar como tese central dessa abordagem o fato de existir, de um lado, unidades federadas com comportamentos assimétricos ou não cooperativos, cujo comando está nos impulsos provocados pela trajetória de cada uma e, de outro lado, um agente federado, a União, cujo papel de coordenação não foi exercido.

Cada unidade federada, inclusive o município, apesar de estar inserida dentro de uma geografia, cultura e religião contínuas dentro do País, como no Brasil, ela encerra em si mesma histórias política, econômica e social particulares. Cada unidade federada é movida internamente por concorrências políticas, grupos e partidos com diferentes projetos, que se encarregam de fundar e refundar inúmeros paradigmas societais que influenciam na forma de regulação local. Por sua vez, essas concorrências locais acabam se transformando em concorrências interestaduais e interregionais, através das eleições majoritárias. Além disso, o tamanho da economia e a inserção nacional ou internacional de cada unidade federada tendem a reforçar as particularidades de cada unidade e alterar o percurso das trajetórias.

Na verdade, essa dinâmica interna de cada unidade acaba gerando um “custo de transação” que é incompatível com a disciplina fiscal-financeira, transformando-se assim no maior desafio à coordenação das políticas fiscais dos estados. Esse custo é mais elevado em duas circunstâncias: (i) quando a relação salarial da unidade federada é pouco desenvolvida, evitando a propagação de instituições de controle social sobre as finanças públicas locais e (ii) quando o paradigma societal predominante na unidade federada é de caráter regressivo, o que facilita a progressão da indisciplina e desordem fiscal-financeira praticada pelos gestores públicos, mas também uma progressão da cumplicidade por parte da comunidade potencialmente beneficiária das políticas públicas.

A relação entre processo de descentralização e desordem fiscal-financeira no Brasil pode ser estabelecida a partir desse quadro de análise, principalmente porque aquelas duas circunstâncias estiveram e estão presentes em boa parte do território nacional, mesmo em algumas das grandes unidades federadas. Podemos acoplar sob esta abordagem duas teses amplamente defendidas para explicar os descasos fiscal-financeiros das unidades federadas: de um lado, a tese do “ciclo eleitoral”²⁰ e, de outro lado, a tese do “disfuncionamento” entre receitas e desempenho de funções por parte dos estados federados, depois da aprovação da Constituição de 1988.

No que toca à questão do controle das políticas fiscal-financeira dos estados parece que o problema não é propriamente a falta completa de mecanismos institucionais de controle. Como bem chama a atenção AFONSO (1995) a Constituição brasileira é “uma das raras Constituições do mundo que dedica várias disposições na tentativa de equilibrar os orçamentos e as finanças, inclusive prevendo o controle do endividamento público”. No entanto essas restrições são apenas indicativas e formais, já que muitos desses dispositivos não foram regulamentados ou não são praticados.²¹ Além disso, tanto o Congresso Nacional quanto os Tribunais de Contas não são controladores propriamente externos, como determina a Teoria do controle,²² mas instituições orgânica e politicamente ligadas às unidades federadas.

Quanto à coordenação, propriamente dita, por parte da União essa não existiu, contribuindo para que a desordem fiscal-financeira se propagasse e se transformasse em crise. Este problema teve seu início nas condições que marcaram o momento mesmo de discussão e aprovação da nova Constituição de 1988 e se transportou para a fase de operacionalização da descentralização fiscal.

A condição marcante foi o enfraquecimento da União em função da crise fiscal e da hiperinflação, produzidas pela crise da dívida externa, ao mesmo tempo que um enfraquecimento político cujas fontes estiveram tanto na transição política quanto na fragilidade do governo Sarney, que ocupava o poder na época. Esse enfraquecimento facilitou um ataque das elites regionais sobre a União bem como uma desmobilização do governo federal no sentido de engajar os estados federados numa ação conjunta de ajuste ou disciplina fiscal assim como de estabilização macroeconômica.

Se, de um lado, as elites regionais não acertaram nenhum pacto federativo com o fim de auto-coordenar cooperativamente suas ações, de outro, o governo federal se limitou a um controle agregado e técnico da expansão do endividamento, deixando ao mercado financeiro a função maior de selecionar e controlar os devedores. O sistema financeiro, por seu lado, muito confiante no governo federal, Tesouro e Banco Central (já que este é, tradicionalmente, o “emprestador em última instância”) e, mal-informado sobre todas as operações de crédito e mesmo do passivo dos estados, não cumpriu o papel que lhe foi designado pela União.

Ao que tudo indica, as falhas da coordenação do governo federal sobre as políticas fiscal e financeira dos governos estaduais têm se concentrado em dois pontos: primeiro, por não ter criado um ambiente monetário e financeiro propício à estabilidade das dívidas dos estados, em função das altas taxas de juros determinadas pelo Banco Central, e segundo, por não ter criado, junto com o Congresso, regras claras, realistas e contundentes no sentido de conseguir uma certa convergência nas ações coletivas dos governos estaduais. Esta última falha tem deixado uma grande margem para a propagação do “risco moral” entre os administradores públicos estaduais e municipais, provocando conseqüências que enfraquecem a tese da descentralização.²³ Ainda em relação à

²⁰ Sobre essa questão ver SOLDADOS (1994)

²¹ Um exemplo claro é o não cumprimento da Lei Camata, só agora aprovada no Congresso Nacional.

²² Ver GRANDGUILLAUME (1994) que oferece uma tentativa interessante para a formalização de uma Teoria Geral do Controle.

²³ É oportuno lembrar que na “Conferência Internacional em descentralização, relações fiscais intergovernamentais e governança” realizada em Brasília em junho de 1997, sob a organização do Ministério da Fazenda e Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OECD) mas com forte participação de economistas do FMI, o “mo-

essa falha, há sinais de que providências vêm sendo tomadas para que o mecanismo da coordenação, através de regras, passe a existir mais efetivamente e neste caso valem as referências à Lei n.6 de 1999-Complementar, que limita as despesas com pessoal, já aprovada, e ao Projeto de Lei Complementar, em discussão no Congresso, que dispõe sobre a responsabilidade fiscal, este sim atuando sobre a redução do “risco moral”.

6 - CONCLUSÕES

O federalismo digno de seu nome deve mobilizar quatro noções-chave, a saber, **autonomia, cooperação, equilíbrio estrutural e coordenação**. A grande onda de descentralização fiscal que se propagou quase que em todo mundo nesses últimos anos não pode ser confundido com a idéia de federalismo. Se esse processo serviu para dar maior autonomia aos governos subnacionais isso não significa que ele tenha mobilizado as outras três noções.

Alguns indicadores nos permitem afirmar que a propagação do liberalismo econômico²⁴ entre os estados-nações vem tendo como conseqüência a desestabilização dos sistemas federativos, na medida que seus princípios privilegiam uma única noção, a da autonomia. As outras três noções são bastante estranhas para os dogmas liberais, a menos que as forças do mercado se encarreguem de cumpri-las. O mesmo pode-se dizer para o processo de globalização, tendo em vista a força que este tem para fraturar com a coesão e a solidariedade entre as regiões de um país. Nesse sentido pode ser notado um estranho paradoxo no quadro atual do debate, ao mesmo tempo que se discute tanto o tema do federalismo é neste momento que este vem se fragilizando.

delo” de descentralização brasileiro e suas conseqüências receberam uma avaliação muito crítica.

²⁴Interessante notar que a Inglaterra foi um dos raros países a manter firmemente seu sistema de centralização político-administrativo, sem que com isso se defenda o mesmo modelo. Apenas para sugerir que os liberais ingleses não passaram para o mundo a receita completa do neoliberalismo atual.

É bem verdade que no Brasil não há uma tradição interna de pensar e discutir seu próprio federalismo. O sistema federativo brasileiro aparece como um *deus ex machina*, logo não discutia. Se durante toda sua história ele sempre esteve em dívida com a “utopia do federalismo” pelo menos avanços foram dados no sentido de preencher aqueles quatro requisitos. Entretanto, nas duas últimas décadas, quando então pensava-se que o federalismo finalmente seria atingido com a forte descentralização fiscal ao mesmo tempo que com a multiplicação dos mecanismos formais de política de desenvolvimento regional, vê-se, ao contrário, que esse objetivo ficou um pouco mais distante. Ao mesmo tempo que a descentralização fiscal imprimiu uma autonomia jamais vista aos estados federados brasileiros, assiste-se à fragilização da cooperação entre os estados, aprofundamento dos desequilíbrios estruturais entre regiões e estados e à desordem e crise fiscal-financeira destes.

Abstract:

This paper is part of a series of recent efforts aimed to improve the understanding of the Brazilian federal system. It is based upon the simple idea that there is not a crisis in the Brazilian federal system, in its proper sense. What occurs is the absence of an historical evidence regarding the solidity and the articulation of the basic principles of federalism. To demonstrate this hypothesis, the author assumes the thesis that federalism, to exist and work as a system, must comprise four basic principles: autonomy, cooperation, structural balance and coordination. To accomplish with that demonstration the paper was structured in two parts: in the first one, a theoretical conceptualization of the four principles is presented; the second part gathers those concepts to analyse the Brazilian federal system. The conclusion is that the Brazilian system lacks of solidity and articulation among those four basic principles.

Key Words:

Federalism; Articulated Actions; Public Institutions; Political Economy; Brazil.

7 - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRUCIO, F.L., COSTA, V.M.F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. (Pesquisas, 12).
- AFONSO, J.R.R. **Descentralização fiscal, efeitos macroeconômicos e função de estabilização: o caso (peculiar) do Brasil**. In: SEMINÁRIO SOBRE GESTÃO DA DESPESA PÚBLICA, Brasília. **Anais...** Brasília, 1996.
- AFONSO, J.R.R., RAMUNDO, J.C.M. **Federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 1995. (Mimeogr.).
- AFONSO, J.R.R. & REZENDE, F. O **(des)controle do endividamento de estados e municípios: análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma**. Rio de Janeiro: IPEA, 1988. (Texto para Discussão interna, 132).
- AFFONSO, Rui de B. A crise da federação no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMPASSES E PERSPECTIVAS DA FEDERAÇÃO NO BRASIL, 1995, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Fundap, 1995.
- AMARAL FILHO, J. do. Crise fiscal dos estados brasileiros e (necessidade de um) novo paradigma de regulação. In: SEMINÁRIO POLÍTICAS ECONÔMICAS E MUDANÇAS ESTRUTURAIS NA AMÉRICA LATINA, 1991, Salvador. **Anais...** Salvador, 1991.
- _____. Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação de estratégias alternativas (à guerra fiscal). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 13., 1995, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPEC, 1995.
- _____. Dívidas dos Estados: reversão por trás dos números. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 16 jun. 1993. Caderno de Economia, p. 2.
- _____. Rupture politique, nouvelles formes d'intervention publique et croissance dans le Ceara contemporain. **Cahiers des Ameriques Latines**, Paris, n. 21, p. 131-156, 1997.
- AXELROD, R. **The evolution of cooperation**. New York: Basic Books, 1984.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório anual do Banco Central**. [S.l.], [19--].

- BUITER, W.H. & KLETZER, K.M. Coordinación de políticas fiscales como federalismo fiscal: integración económica, bienes públicos y eficiencia en economías en desarrollo. **Boletín del CEMLA**, v. 40, n. 3, p. 130-134, may-jun. 1994.
- BURDEAU, G. **Traité de science politique**. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1967.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES **Economie Européenne (marché unique, monnaie unique)**. Bruxelles, 1990.
- CONGRESSO NACIONAL (Brasil). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, [1988?].
- CONSIDERA, C.M., MEDINA, M. H. **PIB por Unidade da Federação: valores correntes e constantes-1985**. Brasília: IPEA, 1998.
- COSTA PORTO, W. L'Organisation Federale. In: MAUS, D., BOM, P. **La Nouvelle République Brésilienne**, Paris: Economica, 1991.
- COUHARDE, C. Integration économique, union monétaire et disequilibres structurels entre les pays de la communauté européenne., Paris, 1995. Thèse (Doctorat) - Université de Paris XIII.
- D'ALCANTARA, G., TULKENS, H. **Le fédéralisme**, Bruxelles: DeBoeck Université, 1994.
- DEBRAY, R. La guérilla autrement. **Le Monde**, Paris, 1996. p. 5.
- DE ROUGEMONT, D. **Dictionnaire international du fédéralisme**. Bruxelles: Bruylant, 1994.
- DINIZ, C.C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. **Nova Economia**, v.3, n.1, p. 35-64, Belo Horizonte, 1993.
- _____. Brasil: dinâmica regional recente e suas perspectivas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMPASSES E PERSPECTIVAS DA FEDERAÇÃO NO BRASIL, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Fundap, 1995.
- DINIZ, C. C., CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 53-75, jul. 1996.
- ELAZAR, D. J. **Exploring federaslim**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- FERNANDEZ, C.R. A experiência internacional em descentralização: el caso Argentino In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL IMPASSES E PERSPECTIVAS DA FEDERAÇÃO NO BRASIL, 1995, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FUNDAP, 1995.
- GILBERT, G. Le fédéralisme financier. **Revue Economique**, Paris, v. 60, n. 4, p. 713-733, 1996.
- GRANDGUILLAUME. **Théorie générale du contrôle**, Economica: Paris, 1994.
- LAVINAS, L., MAGINA, M. **Federalismo e desenvolvimento regional: debates da Revisão Constitucional**. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, 390).
- LAVINAS, L., MAGINA, M.A., SILVA, M.C. **Federalismo e regionalização dos recursos públicos**, Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, 369).
- MACHADO Horta, R. Problemas do federalismo. In: UNIVERSIDADE DE MINAS

- GERAIS. **Perspectivas do federalismo brasileiro**. Belo Horizonte, 1958
- MARC, A. *Dialectique du déchaînement (fondements philosophiques du fédéralisme)*. Paris: La Colombe, 1961.
- MAY, R.J. **Federalism and fiscal adjustment**. London: Oxford at the Clarendon Press, 1969.
- MUET, P.A. Ajustements macroéconomiques, stabilisation et coordination en union monétaire. **Revue D'Economie Politique**, Paris, n. 5, p. 151-170, sept.-oct., 1995.
- MUSGRAVE, R. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- OATES, W.E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE IMPASSES E PERSPECTIVAS DA FEDERAÇÃO DO BRASIL, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FUNDAP, [19--].
- PNUD. **Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros - Projeto Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília, 1998.
- SAHA, A. **The new federalism in Brazil**. Washington: World Bank, 1990. (Working Paper, 557).
- SAHA, A. *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. Washington: World Bank, 1994.
- SHAPIRA, M.F.P. *Argentine: fédéralisme et territoires*. **Cahiers des Ameriques Latines**, Paris, 1992.
- SOLDADOS, G. The electoral cycle: a brief survey of literature. **Revue d'Économie Politique**, Paris, v. 104, n. 4, p. 571-655, juil./août. 1994.
- TACITO, C. L'ordre social dans la Constitution de 1988. In: MAUS, D., BOM, P. **La Nouvelle République Brésilienne**, Paris: Economica, 1991.
- TANZI, V. **Federalismo fiscal e descentralização: exame de alguns aspectos relativos à eficiência e à dimensão macroeconômica**. Washington: FMI, 1995.
- TER-MINASSIAN, T.(1995), **Relações fiscais intergovernamentais na perspectiva macroeconômica: algumas questões e experiências de países**. Washington: FMI, 1995.
- WERBECK, R.F. *Federalismo fiscal y políticas de estabilización en el Brasil*. In: AMADEO, E.A. (Org.). **Estabilización y reforma estructural en América Latina**. Bogotá, 1993. p. 62-87.
- WERLANG, S.R.da C., FRAGA NETO, A. Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos. In: ENCONTRO DE ECONOMIA, 20., São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPEC, 1992.

Recebido para publicação em 27.AGO.1999.