

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E SEUS IMPACTOS SOBRE OS ENTES FEDERADOS: UMA
ANÁLISE DO PRIMEIRO NÍVEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cristóvão de Souza Brito (Universidade de Pernambuco - UPE)

A Descentralização Política e seus impactos sobre os Entes Federados: uma análise do primeiro nível da Administração Pública

Resumo

Com a Constituição de 1988, consolidou-se a tese de que a ampliação dos graus de autonomias administrativa e financeira (aliada a uma competência legal para alterar e criar tributos na ambiência local), transformar-se-ia em instrumento eficiente e eficaz para a superação da crise do Estado Brasileiro, legando às gestões municipais os meios materiais necessários ao exercício da governança. Subjacentes a esse credo teórico, porém, firmaram-se as questões relacionadas ao confronto inevitável entre as responsabilidades herdadas pelas administrações municipais e o portfólio de recursos financeiros, potencialmente disponibilizado aos gestores municipais. Ocultariam as intenções virtuosas inscritas no processo de descentralização, os mecanismos sinalizadores de uma assunção precarizada de responsabilidades pelos entes federados, em face de uma propensão gradativa de transferência de recursos cadentes por parte do Poder Central e de ameaça à governabilidade? O presente artigo consiste, pois, de um esforço de condensação de um dos três vetores (o âmbito federal) considerados num trabalho de tese que buscou investigar as condições em que a descentralização político-administrativa intentou materializar a retórica da peça constitucional aos reais objetivos de um novo ordenamento na administração pública do País.

1.1 – Aspectos Introdutórios

O presente artigo trata de um quadro referencial de confrontações teóricas e empíricas, com vistas a contextualizar de forma mais pragmática, a consistência e a coerência dos argumentos que vêm construindo a base de todo o processo de descentralização política, iniciado com a Carta Constitucional de 1988. Bem como de seu seqüenciamento, a partir dos aditamentos, supressões e alterações nos dispositivos legais insertos nas leis ordinárias, decretos, decretos-lei, etc. Os quais buscaram, e buscam dar ao processo de Reforma do Estado Brasileiro, em teoria, um padrão consentâneo, ajustado, atualizado e corretivo das discrepâncias verificadas ao se realizar a transição do planejamento para o curso da ação política, materializado na política fiscal e na execução orçamentária de receitas e despesas.

Neste sentido, a análise realizada se escudou na observação de fatos e de mudanças no curso da ação política que se formou a partir de 1988, utilizando-se do recurso da inferência lógica na confrontação dos fundamentos teóricos que encarnaram o espírito reformista da Assembléia Constituinte com as evidências empíricas que, posteriormente, abrigaram as acomodações que se fizeram necessárias. Acomodações estas, que foram decorrentes, primeiramente, da ruptura do pacto político que cimentou as bases para a nova Lei Magna, e, subseqüentemente, de um inevitável cotejamento com as experiências descentralizadoras realizadas no ambiente internacional e de uma óbvia avaliação do curso interno que o processo de reforma político-institucional ia delineando.

Deste modo, objetivando uma coerência com a linha de argumentação que o presente estudo firmou com análises anteriores¹, buscou-se confrontar as premissas expostas naquela ocasião com os fatos demonstráveis e justificadores de todo o processo tendencial que a reforma do Estado Brasileiro percorreu, a partir de 1988. A qual se iniciou com a idéia majoritária de redução gradativa da função estatal na condição de Estado Social Burocrático de inspiração weberiana, que se encaminhou para a do Estado Mínimo de inspiração neoliberal e que, posteriormente, a partir de meados dos anos 90, evoluiu para um entendimento de que o paradigma ideal seria o do Estado Adequado ou Necessário. Este último resultante de uma convergência de arranjos que uniu partidos de uma posição de centro-esquerda mais pragmática (**BRESSER PEREIRA**, 1997, p.9-20). Em meio a este curto périplo de mudanças, inserem-se novas configurações teóricas que, a um mesmo tempo em que pregam um inescusável grau adequado de intervenção estatal na economia, criam novas ficções político-jurídicas. Estas vêm de alterar substancialmente o papel do estado na gestão e execução da *res publica*, inserindo uma lógica de raciocínio, que além de bastante

complexa, tem o condão de recriar um dilema de origem ao estabelecer uma nova esfera de articulação com a relação “público/ privado”. Que se refere à gênese ficcional do terceiro setor. Ou seja, um ambiente no qual a provisão de certas demandas públicas escaparia ao escopo da ação estatal, e se transformaria em destinação objetiva de uma área de atendimento estritamente pública, mas não-governamental (BRESSER PEREIRA, 1997, *idem*).

É, pois, em meio a esta corrente de progressões que vem alterando e ajustando o novo ciclo descentralizante (ARRETCHE,1996; MELO,1996) aos parâmetros e aos resultados alcançados a partir das experiências externas e dos desempenhos alcançados no próprio laboratório em que se converteu a reforma do Estado Brasileiro que se intenta discutir, aclarar e testar algumas questões relevantes e inscritas na temática analisada. Referidas questões ganham relevância para este estudo, na medida em que podem destituir-se, ou das virtudes, ou dos defeitos que se lhes foram atribuídas, ao longo dos mais de três lustros de implementação das citadas reformas.

O trabalho de verificação e de confrontação dos postulados que direcionaram a fase descentralizadora iniciada em 1988, (com as premissas assumidas e apresentadas em trabalhos anteriores), desenvolveu-se em três níveis distintos (na realidade uma trilogia investigativa), dos quais o presente artigo trata do primeiro. Nele, o foco de verificações se volta para a ambiência político-institucional prevalecente no círculo exclusivo do Poder Central, num corte temporal que abrange os anos que antecedem e que se sucedem à vigência da Carta de 1988. A intenção foi a de testar os fundamentos que justificaram a descentralização política como alternativa de saída para a crise fiscal do Estado Brasileiro, bem como de verificação de suas postulações virtuosas, no tocante a uma melhora nas condições de governabilidade² conferidas aos três níveis de execução das políticas públicas (União, Estados e Municípios).

Isto posto, passa-se, na seção em seqüência, ao primeiro nível de análise e de investigação, relativo aos fundamentos que constituíram *la raison d'être* da Nova Carta Constitucional Brasileira.

1.2 – O Estado Brasileiro Pré e Pós 1988: inferências quantitativas e qualitativas acerca do processo de mudanças: “retórica política x ação política”

Os argumentos e os fundamentos que justificaram a mobilização da sociedade brasileira, no sentido de referendar um novo Poder Constituinte, sem embargo, eram consentâneos com as aspirações coletivas de reestabelecimento pleno de um regime democrático de governo e de uma nova ordem social e econômica. Também se evidenciava convincente considerar que os processos descentralizantes ocorridos na Europa (França, Itália

e Espanha) exerceram grande influência sobre a lógica social que conduziu o zelo da constituinte pelo foco neolocalista que distingue a atual Constituição Brasileira (ARRETCHE,1996, *opus. cit*; MELO,1996, *opus cit*). Por estas razões, esta seção cuidou de analisar os aspectos quantitativos que conferem ao substrato das mudanças descentralizadoras, a faculdade de um julgamento objetivo e real acerca dos resultados alcançados. Cumpre acrescer que não se tratou de uma verificação ampla acerca dos padrões de governança³ e de governabilidade alcançados pelo Poder Central, mas, precipuamente, de avaliar em que condições efetivas o Estado Brasileiro vem se desincumbindo de seu mister constitucional e repassando aos estados federados e, principalmente, aos municípios, as transferências e as repartições dos recursos financeiros constitucionalmente reservados a esses. Parte-se, pois, do princípio consensualmente aceito de que a análise de mérito e da força retórica das políticas postas em ação para a reconfiguração do Estado Brasileiro, desde 1988, é posta à prova, na medida que os aspectos quantificáveis e os aspectos mensuráveis, extraídos da práxis política (execução orçamentária), corroboram ou desmentem certas qualidades atribuídas ao grau de governança.

O processo de análise descrito inicia-se com um apanhado das receitas arrecadadas, e das despesas realizadas, no âmbito federal, e das transferências de recursos financeiros efetivadas pela União em direção aos estados e municípios. Os cortes temporais para a análise, cobrem, na medida do possível, o maior número de observações disponíveis, abaixo e acima do ano de 1988, considerado como o ponto de referência para as comparações necessárias. Tal preocupação deve-se ao fato de que, sempre que possível, este estudo originalmente se valeu do método estatístico (teoria da correlação e análise de regressão) para dar maior consistência às suas conclusões, o que implicou no uso de um corte temporal amplo, que assegurasse os graus de liberdade necessários à validade das conclusões, acerca dos resultados alcançados antes e após 1988. As análises referentes a esse primeiro nível de verificações servem-se, primeiramente dos registros contábeis agregados referentes às receitas arrecadadas, às despesas realizadas e às transferências ou repasses constitucionais e voluntários efetuados pela União. Intenta-se, nesta primeira etapa, avaliar a natureza mais geral do processo de reforma do Estado Brasileiro, no que respeita às diretrizes que almejou imprimir à busca de uma saída para a sua crise fiscal, via descentralização político-institucional. Isto, em face de teses que apostavam em regimes políticos mais flexíveis, com estruturas administrativas mais enxutas e mais fluentes, a partir da deferência aos membros federados (estados e municípios) de repasses de atribuições, de encargos e de recursos financeiros relativos à satisfação das necessidades públicas.

A dupla crença na possibilidade de superação da crise de governabilidade e de descoberta de uma nova fórmula para direcionar o desenvolvimento socioeconômico nacional - via municipalismo - assumida pelo Governo Federal e pela Assembléia Nacional Constituinte, após o processo de abertura democrática, serve de mote para justificar neste estudo o exame mais geral acerca da convergência das intenções com os resultados. O móvel a conduzir esta análise assenta-se no princípio de que a descentralização política e institucional foi uma resultante do jogo político que se processou após a queda do Regime Militar, e que se materializou efetivamente por uma lógica de ação coletiva que legitimou a Assembléia Constituinte e referendou a correção de trajetórias de desenvolvimento. Deste modo, neste processo que se legitima pelo contrato social (Constituição) parecem estar presentes os quatro elementos essenciais à configuração ideal das vontades e necessidades coletivas: o subjetivo, o objetivo, o jurígeno e o formal⁴.

O subjetivo está expresso no ato constitucional da representação política (a Constituinte), que assumiu a responsabilidade de expressar a vontade coletiva de pessoas físicas e jurídicas, manifestadas pelo sufrágio eleitoral. O elemento objetivo se delinea quando as vontades declaradas das partes elegem os objetos ou matérias de seus interesses. O elemento jurígeno constitui o amálgama ou solda dos outros dois elementos já definidos (o subjetivo e o objetivo), formalizando o consentimento das partes interessadas, constitutivo dos direitos e deveres individuais e coletivos, inclusive, dos entes públicos, o qual imprime dinamicidade e curso à ação política.

Insere no elemento jurígeno, a faculdade ou prerrogativa da competência exclusiva para criar tributos não repartíveis entre os entes federados, concede à alçada federal uma possibilidade efetiva de alteração do ordenamento jurídico-constitucional estatuído originalmente na Constituição de 1988. O elemento forma constituiria o requisito mais manipulável e menos vinculado ao contrato social, uma vez que a definição dos meios e instrumentos a viabilizarem o acordo de vontades, via de regra, é apartada da Lei Maior e subestabelecida pelo instituto da via ordinária (legislação complementar e leis menores emanadas no curso normal do processo legislativo). Não obstante, ainda que o elemento forma seja definido geralmente pelas leis menores, parece ser esta característica que confere um padrão adaptativo e mutante ao curso da ação política, nesses mais quinze anos de reforma constitucional. Assim, as possibilidades abertas pela inscrição de consentimento deferido (direitos) ao Estado para criar tributos e a flexibilidade para formalizar o curso da ação política de um modo desvinculado da Lei Maior, colocam-se para este estudo como fatos fragilizadores das forças do elemento jurígeno e do elemento forma, atacados que são pela

excepcionalidade de tratamento que a própria peça constitucional confere ao Estado. Resulta daí que a descentralização político-institucional, ao buscar alcançar em sua instância finalística ou objetiva, a realização das necessidades públicas, não pode ser analisada de modo completo se não se a considera como produto final viabilizado por um circuito que, iniciado na esfera eminentemente política, transubstancia-se na essencialidade puramente material de uma política fiscal. Política essa a qual lhe provê os meios e recursos para que possa tornar-se visível e avaliável, qualitativa e quantitativamente. E é justamente pela análise da execução orçamentária (aplicação dos recursos), inerente a uma política orçamentária, e pela análise da carga fiscal, inerente a uma política tributária, que a pretensão deste artigo, volta-se para verificar desvios, mudanças e inconsistências nos rumos tomados pela descentralização.

Num segundo momento, seria desejável analisar de modo mais específico o processo de execução orçamentária relativo à classificação funcional-programática, avaliar as questões relacionadas ao discurso encampado pela Constituição de 1988, concernente ao tamanho e ao papel intervencionista do Estado na Economia. Uma vez que dados e informações sobre programas, projetos e atividades do Poder Central, no curso das reformas, podem fornecer evidências acerca da consentaneidade das teses então defendidas. Entre elas, as questões relativas ao possível encolhimento da função estatal, suscitadas, em grande parte, pelo reconhecimento de uma crise que se emaranhou nas teias da história sócio-política brasileira recente. A qual evoca como elementos justificadores, ora os percalços de uma política governamental interna que deu visibilidade a uma crise financeira, ora a uma questão imperativa do ordenamento capitalista mundial, que delimitou, inicialmente, de forma redutora, a área de atuação do espaço estatal, encerrada na camisa de força de uma crise fiscal de identificação generalizada na economia global. Entretanto, por serem conhecidas as limitações de ordem, prevista para a submissão de artigos ao XII ENA, deixa-se de apresentar esta que seria a segunda etapa de análise.

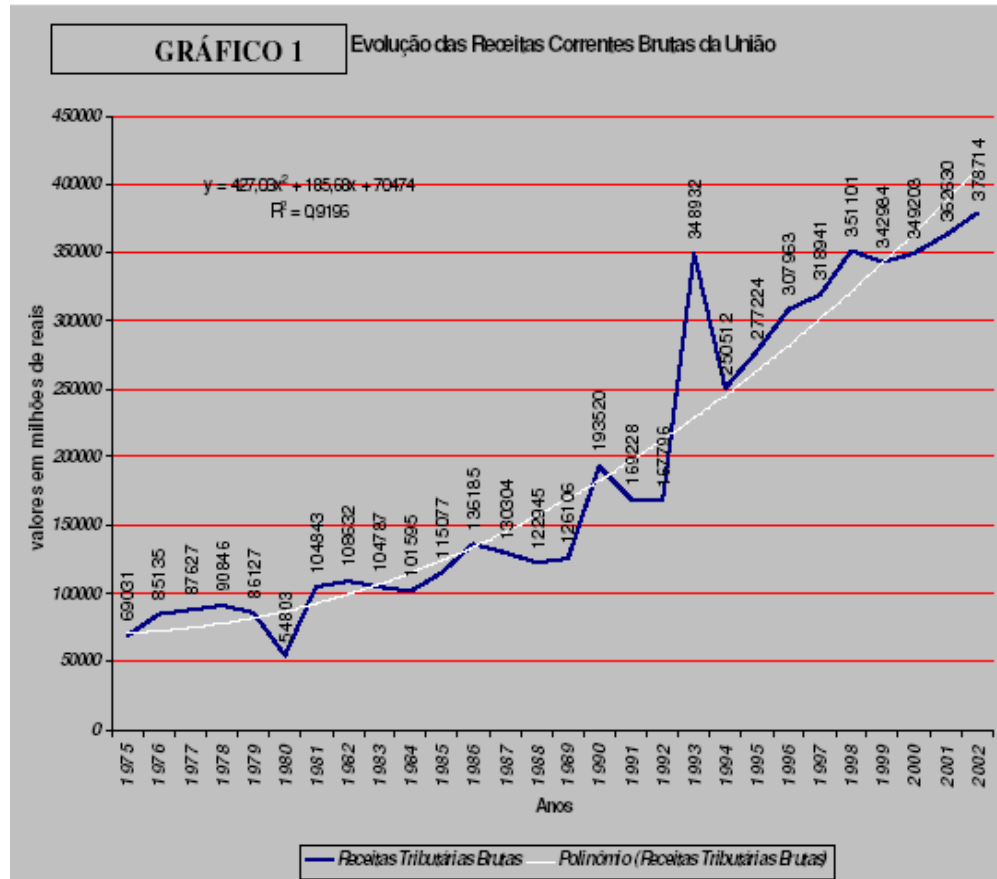
Isto posto, inicia-se a análise dos dados agregados relativos à execução orçamentária da União, tal como explicitado anteriormente.

1.1.1 - A Descentralização Política sob o foco analítico da Execução Orçamentária da União

1.1.1.1 – Uma análise segmentada dos rumos da execução orçamentária pré e pós 1988

O **GRÁFICO 1**, em seqüência, demonstra a evolução das receitas correntes brutas da União. A rubrica em tela compreende, no plano de contas governamental: a receita tributária com impostos, taxas, contribuições sociais e econômicas e transferências. Os dados que serviram de base à elaboração deste e dos demais gráficos expostos em seqüência integram as

Tabelas I e II, que compõem o anexo ao trabalho completo e foram obtidos de órgãos vinculados ao planejamento e à execução orçamentária do Governo Federal, tais como IPEA, STN, BNDES e SRF. Os valores neles referenciados estão expressos a preços relativos a dezembro de 2000, a partir da série de deflatores, disponibilizada pelo IPEADATA.



Fontes : IPEADATA, STN/ MF
 Obs: Dados a preços de dezembro de 2000 – Deflacionados pelo IGP- DI)

A simples observação do Gráfico permite concluir que as receitas correntes brutas arrecadadas pelo Poder Central apresentam, em termos médios, uma trajetória ascendente ao longo dos anos, entre 1975 e 2002. A linha de tendência (cor branca) corrobora a trajetória ascensional. Os pontos situados na curva de receitas correntes (cor azul marinho), localizados acima da linha de tendência, deixam perceber que entre 1976-1979, 1981-1983, 1986, 1990 e 1993-1999, tipificam períodos, ou anos isolados, em que a tendência de crescimento das citadas receitas foi crescente e acima da média geral dos pontos cobertos pela curva de tendência. De modo inverso, os pontos situados abaixo da linha de tendência, caracterizam períodos ou anos em que o crescimento médio das receitas correntes tendeu a se situar abaixo da média ostentada para todo o período (1975-2002). Não obstante, mesmo situando-se abaixo da linha de tendência, é possível perceber que a partir de 1992, observa-se uma

propensão a crescimento firme, que se mantém até 1998, declina em 1999 e se recupera em 2000, 2001 e 2002.

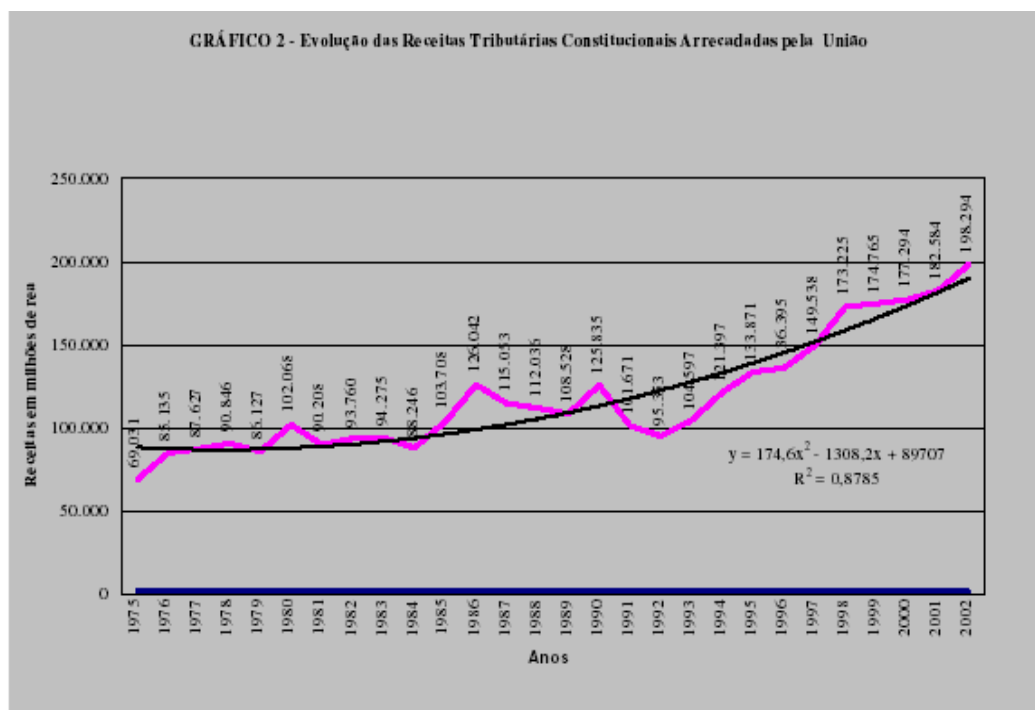
A busca de referenciais explicativos para configurar o que se apegou ser uma crise fiscal do Estado Brasileiro, a partir de 1985, de fato se justifica em parte pelos antecedentes de impactos gravosos assinalados pela segunda crise do petróleo (1979) e pela crise bancária norte-americana de 1982. Deste modo, entre 1981 a 1985, como observado no gráfico, verifica-se um período de comportamento declinante na realização de receitas, o que, em parte, pode ser explicado pelo impacto provocado pela mencionada crise do petróleo, que trouxe consigo uma retração na atividade econômica do País, haja vista a forte correlação existente entre o modelo de desenvolvimento assumido no Regime Militar e a dependência a financiamentos externos para sustentá-lo.

As mudanças no mercado financeiro internacional, por conta da crise do petróleo e da crise bancária norte-americana de 1982, representaram para o Brasil o estancamento das fontes de financiamentos externos essenciais ao processo de expansão da matriz industrial brasileira. A consequência óbvia de uma retração no nível da atividade econômica, *per si*, reflete-se, em se mantendo inalteradas as políticas tributárias, numa perda qualitativa e quantitativa da realização de receitas por parte do Governo Central. O período antecedente de 1975 -1981, a despeito de registrar as dificuldades e a necessidade de definição de prioridades no Governo Geisel, objetivando contornar os impactos da primeira crise do petróleo, revelou-se favorável à expansão da arrecadação de receitas. Uma vez que estas saltaram de 69.031 milhões de reais, em 1975, para 86.127 milhões de reais, em 1979 (ver gráfico), o que representa uma taxa de crescimento geométrico médio da ordem de 5,7 % a.a. O ano de 1980, que assimila o impacto do segundo choque ocorrido em 1979, mostra um nível declinante de receita de 54.803 milhões de reais.

O período compreendido entre os anos de 1981 (receita de 104.843 milhões de reais) e 1988 (receita de 122.945 milhões de reais) demonstra uma quase regularidade na alternância de resultados financeiros expansivos e declinantes. Os anos limites citados pontificam, para o período, uma taxa de crescimento médio geométrico da ordem de 2,3 % a.a. É de se observar que o referido período tem como divisor de águas o ano de 1988, ou seja, o ano em que se dá início a um novo contexto de política descentralizante, cujos reflexos vão se manifestar no ano seguinte. De fato, o ano de 1988 registra uma recuperação da arrecadação global da União, recuperação que se repete nos anos de 1989 e de 1990, aos quais se segue um declínio em 1991. A partir de 1992, conforme se observa no gráfico, há um indicativo de crescimento

contínuo das receitas correntes arrecadadas pelo Poder Central, o qual requer um processo de análise mais abrangente para encontrar os elementos justificativos para um tal desempenho.

O **GRÁFICO 2**, a seguir, constitui um referencial elucidativo para esclarecer este desempenho, posto que dá conta da evolução da principal fonte de receitas do Poder Central e base de sustentação para que este cumpra o seu mister constitucional de prover os estados e municípios com recursos financeiros: as receitas tributárias brutas constitucionalmente compartilhadas. A linha de tendência no gráfico (cor preta), indica um comportamento em média crescente para as citadas receitas.



Obs: exclusive as contribuições sociais e a CPMF

Fontes : IPEADATA, STN/MF

Obs: Dados a preços de dezembro de 2000 – (Deflacionados pelo IGP- DI)

A simples observação do gráfico em apreciação, em virtude das performances alcançadas, incitam questionamentos oportunos e pertinentes, como por exemplos: seria tal evolução das receitas tributárias uma forma incontestada de tendência à superação da tese da crise fiscal, diagnosticada no início dos anos 80? Este desempenho, em anos mais recentes e a partir de 1992, vem se refletindo, em termos de uma participação mais ampla do Poder Central no atendimento das demandas sociais e expansão do raio de ação das políticas públicas ao seu encargo? Ele é consentâneo com o discurso de que é no reforço da governabilidade e da governança das gestões locais que reside a alternativa para vencer a crise e para retomar o desenvolvimento socioeconômico nacional?

Assim, a **TABELA I**, em seguimento, demonstra a evolução das “receitas tributárias líquidas” arrecadadas pela União no período 1986-2002, após o repasse das transferências constitucionais efetuadas pela União a Estados e Municípios, as quais se colocam como um primeiro passo para o processo compreensivo das questões suscitadas no parágrafo anterior. Em virtude da indisponibilidade de dados relativos às transferências constitucionais de anos anteriores, as séries apresentadas envolvem um corte temporal mais curto de observações. As receitas ora consideradas constituem um subgrupo (do grupo “receitas tributárias brutas”) que abrange, exclusivamente, as receitas líquidas com impostos, taxas e contribuições fiscais e parafiscais (orçamento de seguridade).

TABELA I
Evolução das Receitas Tributárias Brutas, das Transferências Constitucionais e das Receitas Tributárias Líquidas da União

ANOS	Rec. Tribut. Brutas ¹ (A)	Transferên. Constit. (B)	C=A/B %	Rec. Tribut. Líquidas ¹ D = (A - C)	E = C/A %
1.986	126.042	29.121	23	96.921	77
1.987	115.053	23.830	21	91.223	79
1.988	113.851	19.824	17	94.028	83
1.989	109.509	16.338	15	93.171	85
1.990	189.177	27.569	15	161.608	85
1.991	155.255	23.343	15	131.912	85
1.992	176.299	21.836	12	154.463	88
1.993	195.094	24.881	13	170.213	87
1.994	210.140	23.693	11	186.447	89
1.995	235.954	28.328	12	207.626	88
1.996	247.965	29.650	12	218.315	88
1.997	263.289	32.144	12	231.145	88
1.998	281.272	36.476	13	244.796	87
1.999	289.907	38.190	13	251.717	87
2.000	291.014	37.196	13	253.818	87
2.001	299.424	38.424	13	261.000	87
2.002	324.295	40.641	13	283.654	87

Fontes: IPEADATA, STN/ MF

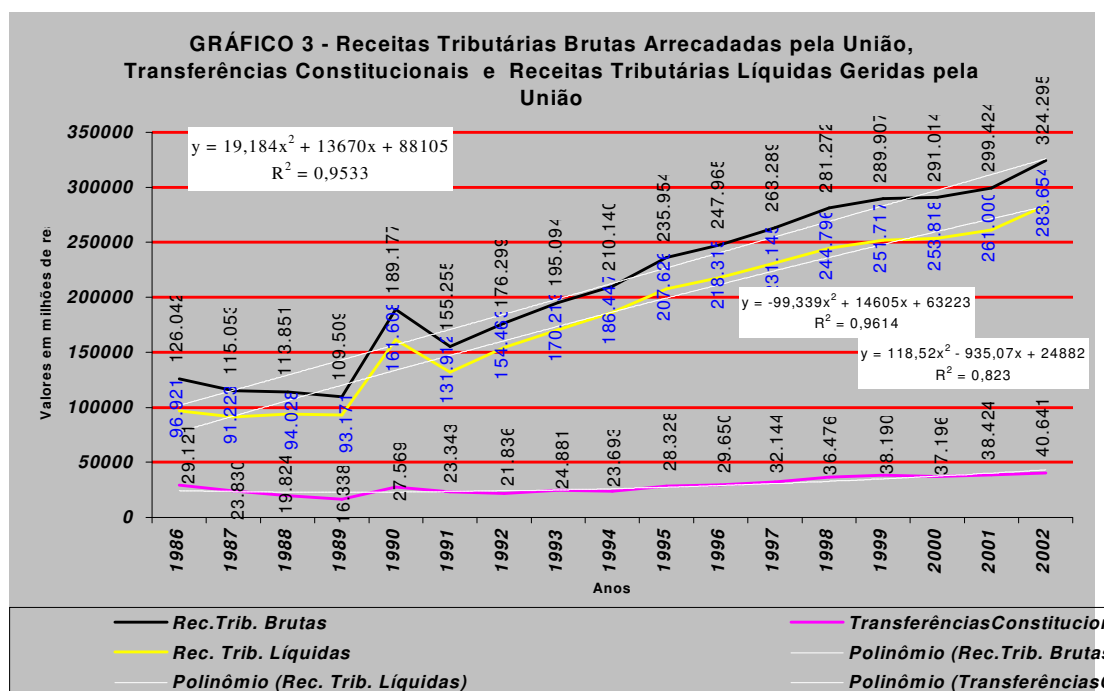
Obs: Dados a preços de dezembro de 2000 – (Deflacionados pelo IGP- DI)

(1) - Exclusive arrecadação da CPMF e FGTS

A observação da Tabela em questão mostra claramente um comportamento declinante, em termos relativos, dos repasses constitucionais realizados pela União a Estados e Municípios, entre os anos de 1986 a 1989, ainda que em termos absolutos, tais repasses sejam, em média crescentes, a partir de 1990. Entretanto, contrariando a tese da crise fiscal, os anos de 1986 e de 1987, registram as mais significativas participações relativas destes recursos em relação às receitas tributárias brutas arrecadadas (ver coluna C da tabela em exame), 23 % e 21 %, respectivamente. Observe-se, também, que a despeito de se verificarem quedas das receitas entre 1986 a 1989, os repasses das transferências se reduzem mais que

proporcionalmente aos declínios nas receitas. A partir de 1989, esta participação cai, oscilando entre 15 e 12 %. Contrariando, porém, a tese da crise fiscal, percebe-se uma retenção maior das receitas tributárias líquidas auferidas pelo Poder Central, que salta de 77% em 1986, para alcançar participações relativas que oscilam entre 85 a 87 %, a partir de 1989. Clara também é a visão de que, excetuados os anos de 1987 e de 1992, os demais valores de receitas tributárias brutas arrecadadas sustentam uma evolução crescente dos encaixes financeiros auferidos pelo Poder Central. Estas verificações contrariam, em tese, o argumento de continuidade de uma crise fiscal, uma vez que, conceitualmente, esta só estaria caracterizada diante de uma configuração gravosa, persistente e continuada de uma quadro de dificuldades estruturais⁵ na economia brasileira, inviabilizadora da progressão na realização das receitas tributárias, o que não aconteceu como se mostrará mais adiante.

O **GRÁFICO 3**, em seqüência, constitui um instrumento auxiliar que dá mais visibilidade aos dados demonstrados na **TABELA I**:



Fontes : IPEADATA, STN/MF

Obs: Dados a preços de dezembro de 2000 – (Deflacionados pelo IGP- DI)

As equações de tendência (funções polinomiais), integrantes do gráfico em apreciação, demonstram os segundos coeficientes, relativos às receitas tributárias brutas (linha azul marinho) e às receitas tributárias líquidas (linha amarela) precedidos de sinais positivos, indicativos de tendência crescente na formação destas receitas. Entretanto, o segundo coeficiente da equação referente às transferências constitucionais (linha violeta) está precedido de sinal negativo, indicador de uma tendência de crescimento declinante destes

recursos. Os coeficientes de correlação, (R^2) das três equações, bastantes elevados, demonstram o grau de relacionamento entre a evolução destes valores em ou seja, em relação aos anos que compõem a série temporal analisada.

Dessa forma, consideradas estas primeiras inferências realizadas, ainda que não se possa descaracterizar o argumento da crise fiscal como um dos pontos de origem para justificar o prurido da reforma constitucional, que se instaurou após o processo de abertura democrática (a partir de 1985) e que redundou no processo de descentralização política, mostra-se ser passível de sustentação o argumento de que, após 1986, esta justificativa parece perder força, ante a evidência de uma crescente arrecadação de receitas tributárias. A TABELA II, apresentada em seqüência, demonstra a composição das receitas em poder da União.

TABELA II
Composição das Receitas Tributárias Líquidas Geridas pela União
1989-2002

ANOS	RIBUTOS ARRECADADOS PELA UNIAO- em milhões de reais				
	RECEITA FEDERAL ¹	PREVIDÊNCIA	FGTS	CPMF ²	SOMA
1989	95.561	49.465	13.531	-	158.556
1990	122.899	52.396	14.430	-	189.725
1991	95.564	49.261	13.264	-	158.089
1992	93.935	48.111	12.418	9.197	154.463
1993	106.009	51.751	12.453	563	170.213
1994	124.269	49.003	13.177	9.869	186.448
1995	133.716	57.748	16.162	288	207.626
1996	136.268	64.703	17.344	1	218.315
1997	147.375	65.963	17.806	9.483	231.144
1998	156.121	66.437	22.239	10.760	244.797
1999	169.454	61.467	20.796	9.222	251.716
2000	173.841	60.385	19.591	15.241	253.818
2001	178.992	62.008	20.000	16.274	261.000
2002	182.802	63.186	20.661	17.005	283.654

¹ Corresponde ao saldo das receitas constitucionais compartilhadas, após o repasse das transferências a estados e a Municípios;

² As receitas da CPMF escapam ao rigor constitucional do compartilhamento.

Fontes : BNDES/ Banco Federativo

A Constituição de 1988, ao incorporar as receitas de contribuições previdenciárias (orçamento de seguridade) e ao criar uma nova configuração nas receitas de impostos constitucionalmente compartilhados entre estados e municípios – além de dotar a União de competência para criar novos tributos ou ampliar e reconceituar os já existentes - imprimiu a grande distinção que atualmente se faz entre receitas tributárias líquidas em poder da União e receitas tributárias constitucionalmente compartilhadas. Estas últimas integrando atualmente um subgrupo das primeiras. Cumpre, portanto ressaltar que, a partir de 1992, passou a existir

uma diferenciação nítida nos volumes de recursos financeiros apropriados na rubrica receitas tributárias líquidas geridas pela União com o reforço do IPMF, e, posteriormente, com a CPMF. O referido reforço, observado nos últimos anos da tabela em análise, vem compensando parte substancial do volume de recursos financeiros transferidos pelo Poder Central aos estados e aos municípios e conferindo ao primeiro a utilização de uma fonte de arrecadação que escapa ao rateio constitucional de recursos. A última coluna da tabela antecedente revela, portanto, a real disponibilidade líquida de recursos financeiros geridos pela União. Estes montantes de receitas próprias (tributos arrecadados pela Receita Federal) e de receitas derivadas (contribuições parafiscais da previdência e do FGTS), acrescidas de receitas próprias originadas do regime de competência exclusiva conferida à União para criar tributos de natureza financeira, como é o caso da CPMF, representam uma diluição bem mais considerável da participação das transferências constitucionais no total bruto das receitas tributárias arrecadadas (demonstradas na **TABELA I**), uma vez que a CPMF, por exemplo, vem amortecendo o impacto destas sobre o montante de tributos arrecadados. As arrecadações substancialmente mais elevadas, ano a ano, a partir de 1992 até 2002, em favor das receitas tributárias denotam aspectos qualitativos subjacentes, que subentendem outras formas de realizações de receitas, criadas a partir de então, tal a magnitude das mencionadas receitas em relação às receitas tributárias. Posto que estas se compõem, por dedução óbvia, do somatório dos valores que integram a coluna 2 (receita federal) da **TABELA II** com os valores das transferências constitucionais que integram a coluna B da **TABELA I**. Com o intuito de melhor esclarecer a questão, a **TABELA III**, em seqüência, demonstra as receitas tributárias arrecadadas pela União, segundo uma tipologia bem peculiar de classificação.

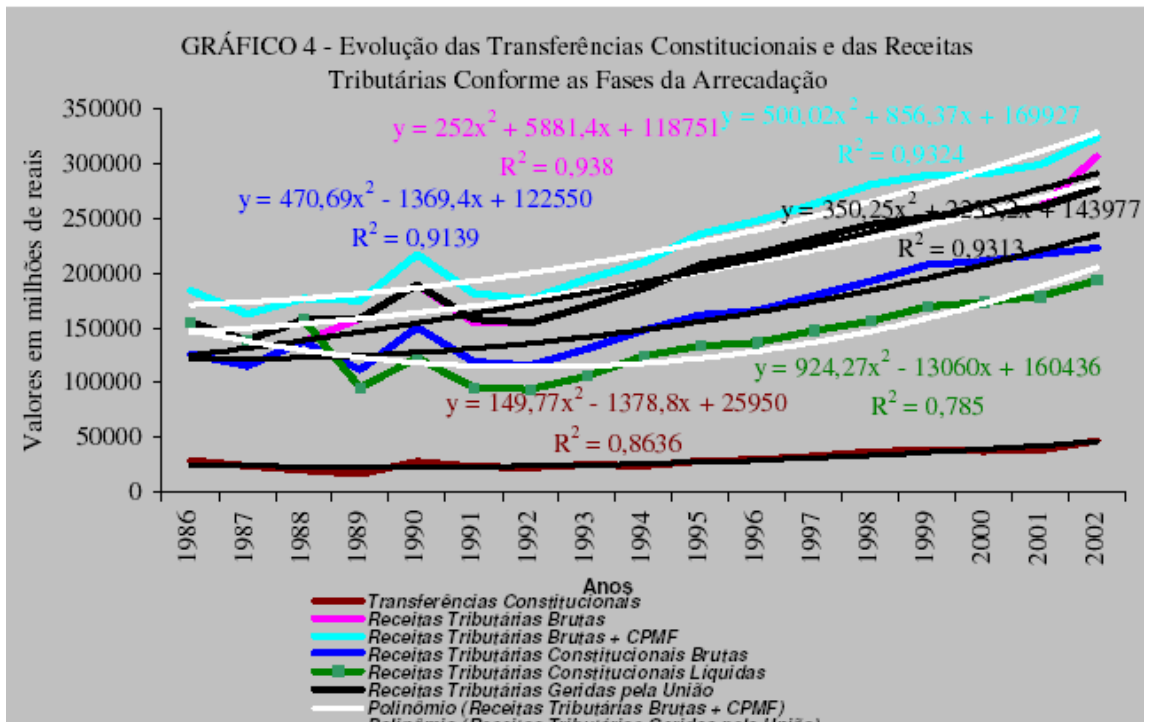
TABELA III
Receitas Tributárias Arrecadadas pela União, segundo os Canais de Arrecadação

ANOS	Valores em milhões de reais						
	Transf. Constituc	Receitas Tributárias Líquidas	Receitas Tributárias Brutas	Receitas Tributárias Constituc Brutas	Receitas Tributárias Líquidas	Receitas Trib. Const. Liquid. + CPMF	Receitas Tributárias Geridas p/União
1986	29.121	126.042	155.163	126.042	96.921	96.921	96.921
1987	23.830	115.053	138.884	115.053	91.223	91.223	91.223
1988	19.824	137.408	157.232	137.408	117.584	117.584	117.584
1989	16.338	158.556	174.895	111.899	95.561	95.561	158.556
1990	27.569	189.725	217.294	150.468	122.899	122.899	189.725
1991	23.343	154.810	178.153	118.907	95.564	95.564	158.089
1992	21.836	154.463	176.299	115.771	93.935	103.132	154.463
1993	24.881	170.213	195.094	130.890	106.009	106.572	170.213
1994	23.693	186.448	210.140	147.961	124.269	134.138	186.448
1995	28.328	207.626	235.954	162.043	133.716	134.004	207.626
1996	29.650	218.315	247.965	165.918	136.268	136.269	218.315
1997	32.144	231.144	263.289	179.520	147.375	156.858	231.144
1998	36.476	244.797	281.272	192.596	156.121	166.881	244.797
1999	38.190	251.716	289.907	207.644	169.454	178.676	251.716
2000	37.196	253.818	291.014	211.038	173.841	189.082	253.818
2001	38.424	261.000	299.424	217.417	178.992	195.266	261.000
2002	40.641	269.182	309.823	223.443	182.802	199.807	283.654
Taxa Média de Crescimento:	2,1% ao ano	4,9% ao ano	6,1% ao ano	3,6% ao ano	4,0% ao ano	4,6% ao ano	6,9% ao ano

Fontes : IPEADATA, STN/MF

Obs: Dados a preços de dezembro de 2000 – (Deflacionados pelo IGP- DI)

A segunda coluna compõe-se das transferências constitucionais repassadas aos Estados e Municípios. A terceira coluna da tabela em análise demonstra o total das receitas tributárias brutas arrecadadas pela União (impostos, taxas e contribuições fiscais e parafiscais, incluindo a arrecadação da previdência e do FGTS), exclusive a arrecadação da CPMF. A quarta coluna demonstra as receitas tributárias brutas arrecadadas pela União, inclusive a arrecadação da CPMF. A quinta coluna compõe-se das receitas tributárias líquidas constitucionalmente em poder da União. A sexta coluna refere-se aos valores das receitas tributárias constitucionais que cabem à União após o repasse das transferências a Estados e a Municípios (formada pela diferença entre os valores da quinta coluna e os da segunda coluna), acrescida da arrecadação do CPMF. A sétima coluna compõe-se das receitas tributárias líquidas efetivamente em poder da União (formadas pelos valores de receitas próprias da quinta coluna, aos quais se somam os valores das arrecadações das contribuições parafiscais da previdência e do FGTS e do CPMF). A tabela em análise também mostra os crescimentos médios geométricos de cada uma das concepções de receitas, no período considerado. Evidenciando que os grupos de receitas tributárias em sentido amplo (que incluem as receitas constitucionalmente compartilhadas), apresentam taxas de crescimento de 5,7 %, de 6,1 % e de 6,9 % ao ano, bem superiores às taxas de crescimento das receitas tributárias em sentido estrito (ou seja, as receitas tributárias constitucionalmente compartilhadas), cujos crescimentos foram de 2,1 % e de 3,6 %. Estes desempenhos permitem concluir que enquanto os recursos constitucionais apresentam taxas menores e declinantes, as receitas geridas pela União (última coluna da **TABELA III**) crescem a uma taxa crescente e que supera em mais de três vezes a taxa de crescimento anual das transferências constitucionais (segunda coluna da TABELA 4.3). O que é mais significativo na observação da tabela em apreciação é o fato de justamente as transferências constitucionais apresentarem a menor taxa de crescimento entre todas as demais receitas. A tabela demonstrada anteriormente permite que se estabeleçam comparativos da evolução das transferências constitucionais em relação a cada uma destas fases de arrecadação das receitas tributárias. O **GRÁFICO 4**, a seguir, demonstra a evolução das receitas expostas na **TABELA III**.



Fonte dos dados primários : STN/MF – Banco Federativo/BNDES.

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

As equações (polinomiais) que integram o gráfico demonstram tendências firmes e crescentes para as receitas tributárias brutas, para as receitas tributárias brutas + CPMF e para as receitas tributárias geridas pela União, haja vista os sinais positivos dos coeficientes de inclinação das respectivas equações (segundo membro). Os coeficientes de correlação das equações em referência são bastante elevados (acima de 90 %), explicando a tendência de crescimento em função do tempo histórico considerado. Para as receitas tributárias constitucionais brutas, para as receitas constitucionais líquidas, para as receitas constitucionais líquidas + CPMF e para as transferências constitucionais, as respectivas equações evidenciam uma tendência declinante no tempo, em virtude dos coeficientes de inclinação (segundos membros das respectivas equações) apresentarem sinal negativo.

Da análise do **GRÁFICO 4**, resultam as seguintes conclusões: a) tanto as receitas tributárias brutas (inclusive e exclusive as receitas da CPMF), via de regra, apresentam tendências evolutivas crescentes; b) apesar de crescente, as expansões das receitas tributárias constitucionais brutas, das receitas tributárias constitucionais líquidas e das transferências constitucionais, são menos expressivas que as das receitas tributárias brutas em geral (consideradas na alínea “a”); c) apesar de crescentes, no período considerado, as receitas tributárias constitucionalmente compartilhadas (brutas, líquidas e referentes às transferências) vêm ostentando tendências de crescimento a taxas anuais decrescentes, conforme o

demonstram os citados coeficientes de inclinação das suas respectivas equações de tendência e a evolução real das tendências exibidas no **GRÁFICO 4**.

Não obstante seja evidente o melhor desempenho obtido pelo Poder Central na execução de suas receitas tributárias, ele é ainda mais expressivo no período de 1988-2002 (ver **GRÁFICO 2**), quando as receitas saltam de 126.042 milhões de reais, em 1986, para 324.295 milhões de reais em 2002, isto representando uma taxa de crescimento médio da ordem de 6,1 % ao ano. Entretanto, há que se considerar que a partir de 1988, as receitas tributárias brutas da União passam a incorporar ao seu orçamento as receitas relativas às contribuições previdenciárias e do FGTS (ou orçamento da seguridade). Este procedimento mascara e superestima, em parte, o desempenho das receitas correntes da União, uma vez que as receitas de contribuições previdenciárias não se incorporam ao grupo de receitas próprias cabíveis ao Estado. Neste contexto, portanto, para que se possa ter uma noção real da evolução das receitas correntes arrecadadas pela União, faz-se necessário expurgar a inclusão das receitas de contribuições previdenciárias e de seguridade. Assim as receitas consideradas próprias do Poder Central são aquelas discriminadas na sexta coluna da **TABELA III**, não obstante o Governo desfrute de grande flexibilidade para utilizar as receitas parafiscais (orçamento de seguridade), conforme as suas conveniências. Cumpre esclarecer que o conceito de receita originária ou própria, em termos de orçamento público, são definidos pelo Código Tributário Nacional (1993) como recebimentos (ou entradas) de recursos financeiros que se integram ao patrimônio público “sem quaisquer reservas, condições ou correspondências no passivo”, as quais acrescentam valor como fato novo e positivo⁶. Assim, conquanto perfilarem na classificação das contas públicas na categoria receitas correntes, as contribuições previdenciárias e de seguridade em geral, dada a sua natureza parafiscal, não constituem entradas, mas apenas consistem em ingressos públicos, haja vista que implicam numa contraprestação exigida ao Estado, em termos de pagamentos de benefícios aos inativos, aposentados e pensionistas da Previdência Social.

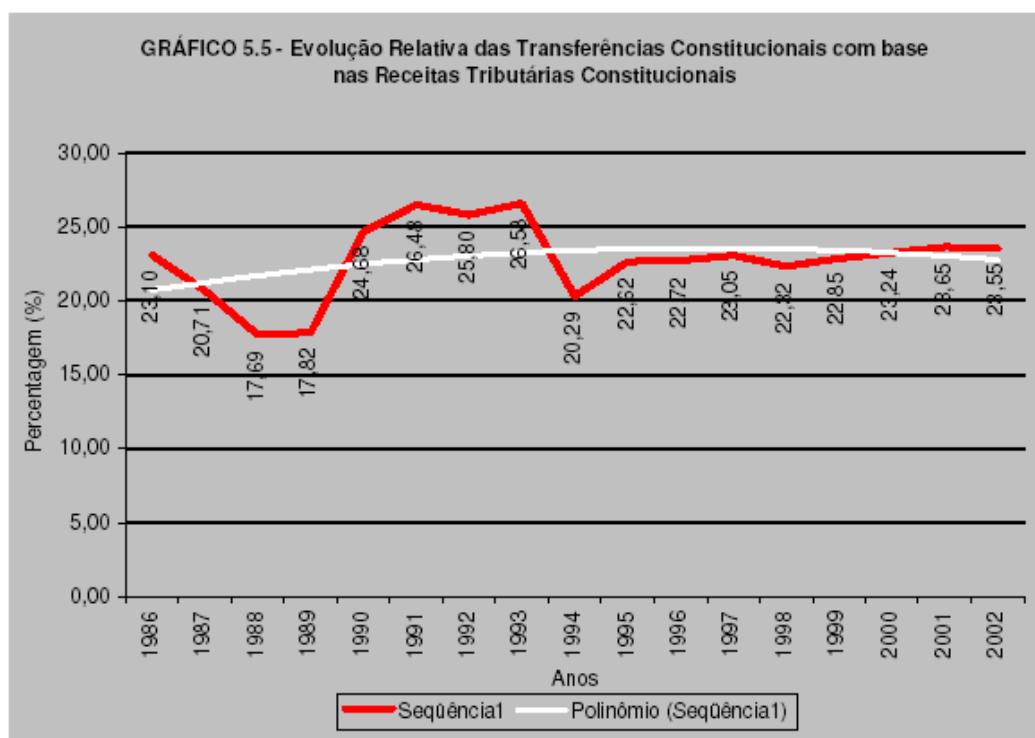
Deste modo, para os objetivos fixados pela pesquisa, fez-se necessário retirá-las do contexto das receitas tipicamente reservadas à manutenção das funções públicas estatais. Isto, com o intuito de aferir-se o potencial de recursos efetivamente colocados à disposição do Poder Central, para, a partir deste ponto, analisar-se a dinâmica da descentralização, nos seus desdobramentos materiais, os quais, em tese, deveriam servir de suporte à conformação dos padrões de governança desejados, perseguidos, monitorados e reavaliados desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988. Este procedimento permite perceber que, a despeito da redução no volume das receitas tributárias constitucionais líquidas, quando são

deduzidas as transferências e desconsideradas as receitas do orçamento de seguridade (vide a sexta coluna da **TABELA III**), em poder da União, ainda assim elas excedem, em termos de taxa de crescimento anual, as receitas tributárias constitucionais brutas (quinta coluna). Isto significa que o Poder Central, com o passar dos anos, tem conseguido ficar com uma parcela relativamente maior das citadas receitas após o repasse das transferências, pelo aumento de arrecadação com receitas não compartilhadas. Mais ainda, o exame da sétima coluna, que inclui a arrecadação da CPMF, demonstra uma capacidade do Poder Central para gerar recursos financeiros excepcionais, caracterizados como receitas financeiras próprias, que desmistifica, ao menos *a priori*, a tese da crise fiscal. Haja vista que, excluída a hipótese de se tratarem de receitas tributárias previstas no texto constitucional, sobram evidências de que a União vem se respaldando na sua competência exclusiva para legislar e criar contribuições de natureza fisco-tributária não compartilháveis entre estados e municípios, para gerar recursos adicionais que aumentem seu poder de governança. A convergir para esta conclusão, chama-se a atenção para o fato de que a CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira e as várias contribuições criadas em adimplemento às receitas relacionadas à seguridade social (COFINS, PIS, CSLL, etc), são exemplos desta prática recorrente do Governo Federal.

Em relação a este fato, **Rezende** (1997, p.1-10) avaliou que o texto constitucional, de fato, exerceu inicialmente um impacto negativo sobre a disponibilidade dos recursos fiscais da União e positivo para as receitas financeiras dos estados e municípios. Mas, à proporção em que as perdas para a União foram assumindo uma dimensão crescentemente desfavorável, as contribuições sociais passaram a ser utilizadas como recurso legal compensatório às perdas de arrecadação do IR e do IPI. De tal forma que, a partir de 1994, a participação da União nas receitas globais dos três níveis de governo, alcançou o patamar de 59%, quando antes havia declinado para 55%.. Isto implicou em perdas na participação relativa dos estados, a qual declinou de uma posição inicialmente favorável (em 1988) de 30 % do bolo arrecadado, para 25 %, a partir de 1994.

Esta situação parece estar bastante configurada, de modo indireto, pelos excedentes financeiros demonstrados na sétima coluna da **TABELA III**, que vêm assegurando à União esta variante compensatória. Porém uma visão mais realista acerca das teses vinculadas ao curso da descentralização política e institucional, enquanto processo que se escuda objetivamente e materialmente na geração e definição das fontes de recursos financeiros viabilizados por uma política fiscal, só pode ser melhor avaliada se se procede a uma análise de caráter mais específico. Ou seja, no referente ao que os dispositivos constitucionais

estipendiam na Seção IV da Constituição, como recursos sujeitos à repartição tributária e que se configuram, no plano de contabilidade governamental, como transferências correntes constitucionais. O **GRÁFICO 5**, em seqüência, mostra a evolução das citadas transferências correntes (segunda coluna da **TABELA 3**), na forma de participação relativa sobre os recursos tributários brutos constitucionalmente compartilhados (coluna 5 da **TABELA III**).



Fontes: STN/ MF – Banco Federativo/ BNDES.

Obs: valores a preços de dezembro de 2000 (deflacionados pelo IGP-DI informado pelo IPEADATA).

Conforme pode ser observado, a evolução relativa das transferências correntes (recursos constitucionalmente assegurados a estados e municípios), apresenta-se, em termos médios, em trajetória declinante (observar a linha de tendência, na cor branca), no período 1986-2002.

2 – Conclusões

A verificação processada no parágrafo precedente é especialmente gravosa, quando se verifica que os recursos tributários geridos pela União cresceram, de forma expressiva, no período de tempo, ora analisado. Porquanto sugere, que o Poder Central vem desmistificando a crise fiscal e, ao mesmo tempo, acumulando maior poder de arrecadação, o qual sinaliza para duas possibilidades. A primeira, relacionada a uma tendência à recentralização ampla dos

recursos decorrentes da política fiscal no Poder Central, o que implicaria numa dependência política maior de estados e municípios para serem aquinhoados por um beneplácito estatal, condicionado a uma maior relação de subalternidade e de alinhamento dos entes federados menores aos seus interesses supervenientes.

A segunda possibilidade refere-se a uma também possível postura absenteísta ou mais descuidada, com relação ao pacto federativo, o que implicaria em deixar os entes federados menores à sua própria sorte. Possibilidade esta equivalente a reconhecer a descentralização política para a União, como um processo que viabilizou o desvencilhar-se de um fardo penoso, ao repassar expressiva parcela de atribuições e de encargos materiais aos entes federados. Os pontos extremos da série (1986 e 2002) apresentada no **GRÁFICO 5** apontam uma taxa média geométrica de crescimento da ordem de 3,0 % ao ano. Entretanto, os anos situados neste intervalo revelam um comportamento bastante oscilante na evolução destas receitas, até o ano de 1995, com diferenças significativas de 9% entre a maior participação (26,6 %, em 1993) e a menor participação (17,7 %, em 1988). Só a partir de 1995 é que esta diferença na oscilação se reduz para 1%. O comportamento, portanto, desta participação vem se situando entre 18 % e 19 %, a partir do citado ano. O curioso, portanto, é que, nos anos anteriores, à Constituição de 1988, as transferências a estados e municípios eram, em termos relativos, bem mais expressivas que as repassadas após a vigência desta. Isto, mesmo em se considerando que no período que a antecede, há de se reconhecer que, do ponto de vista estritamente financeiro, existia uma relação frágil no que respeitava ao pacto federativo, entre a União, estados e municípios. Fato este que, à primeira vista, sugeriria uma conjuntura de dificuldades no repasse destas verbas, possivelmente atribuíveis ao argumento da crise fiscal. Relação frágil, porquanto, a característica centralizadora deu margem a um planejamento compreensivo que subestimou as necessidades dos municípios e ignorou o papel destes entes menores. Ou seja: não se pode desconsiderar o fato de que, até que a Constituição de 1988 inaugurasse o seu pendor municipalista, inexistia um compromisso formal a criar vinculações mais densas e mais estreitas no compartilhamento tributário, o que, paradoxalmente, não impediu que os repasses constitucionais fossem mais significativos, nesta fase pré-Constituição, mesmo a despeito dessa ausência de compromisso formal herdada até 1987 do Estado Autoritário.

NOTAS:

¹ Este artigo constitui um pequeno excerto de um trabalho de tese que explorou as possibilidades da descentralização político-administrativa no Brasil após a Carta de 1988.

² “Governabilidade é o poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta”. (Bresser Pereira, *opus cit*, p.19). Ver também (CASTRO SANTOS, 1996, p.1-19).

³ Governança é definida como sendo a capacidade que o Estado detém “para tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução.” (BRESSER PEREIRA, *opus cit* p.19). Ver também (CASTRO SANTOS, 1996, p.1-19).

⁴ (MEIRELLES, 2000; REALE, 1988; LEHEFELD, 2004)

⁵ Em contraposição a uma crise conjuntural que se denota pelo caráter menos duradouro e com maior facilidade de superação. Ver (Maia, 2001, p. 20-30).

⁶ (SILVA, 1996,p.86).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARRETCHE, Marta T.S.. Mitos da Descentralização – Mais democracia e eficiência das políticas públicas? “in” RBCS, N° 31, ano 11, páginas 44-66. São Paulo-SP, 1996.

BRESSER, Luís C. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte.<http://www.scielo.br>. 1996

MAIA, Jayme de Mariz. Economia Internacional e Comércio Exterior. Editora Atlas.São Paulo – SP, 443 páginas, 2001

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MELO, Marcus André. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal” efeitos perversos da descentralização? “in” SÃO PAULO EM PERSPECTIVA. São Paulo-SP. 1996.

SILVA, Lino M. da. Contabilidade Governamental – um enfoque administrativo. São Paulo-SP. Editora ATLAS. 3ª edição, 1996.

REALE, Miguel. Aplicações da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

REZENDE, Fernando (1997). Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios, 1997. www.cepam.sp.gov.br.