



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS (DCH) CAMPUS I  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO DO  
CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PGDR)**

**SIDNEY SILVA SANTOS**

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO:  
REFLEXOS SOBRE O ORÇAMENTO DO ESTADO DA BAHIA  
2002-2009**

Salvador  
2011

**SIDNEY SILVA SANTOS**

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO:  
REFLEXOS SOBRE O ORÇAMENTO DO ESTADO DA BAHIA  
2002-2009**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PDGR) como requisito para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Maria Ferreira Menezes  
Co-orientador: Prof. Msc. César Barbosa

Salvador  
2011

Ficha Catalográfica  
(Elaborada por Elisiene Oliveira CRB- 5/1468)

S237t Santos, Sidney Silva.  
Transferências intergovernamentais da união: reflexos sobre o orçamento do estado da Bahia - 2000 - 2009. / Sidney Silva Santos, 2011.  
91f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional - (PGDR), Salvador, 2011.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Maria Ferreira Menezes.

1. Federalismo Fiscal 2. Transferências Governamentais 3. Orçamento Público  
I. Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Ciências Humanas  
II. Menezes, Ana Maria Ferreira. III. Título.

CDU: 336.1:352(813.8)

# TERMO DE APROVAÇÃO

SIDNEY SILVA SANTOS

## TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO: REFLEXOS SOBRE O ORÇAMENTO DO ESTADO DA BAHIA 2002-2009

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional, Universidade do Estado da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Salvador,

*Ana Maria Ferreira Menezes* \_\_\_\_\_

Doutora em Administração Pública, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Brasil  
Universidade do Estado da Bahia, Brasil

*Sílvia Humberto* \_\_\_\_\_

Doutor em Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil  
Universidade Estadual de Feira de Santana, Brasil – Examinador externo

*Maria de Fátima Hanaque Campos* \_\_\_\_\_

Doutora em História da Arte, Universidade do Porto, Portugal  
Universidade Estadual de Feira de Santana, Brasil – Examinador externo

*César Barbosa* \_\_\_\_\_

Mestre em Economia, Universidade Federal da Bahia, Brasil  
Universidade Estadual de Feira de Santana, Brasil – Especialista na área de Finanças Públicas

## AGRADECIMENTOS

A Deus, em todas as suas mais variadas manifestações.

À minha orientadora, Profa. Dra. Ana Maria Ferreira Menezes, pelas orientações, compreensão, contribuição para o amadurecimento intelectual, incentivo e firmeza para a consecução deste objetivo.

Ao Prof. Msc. e Co-orientador César Barbosa, também pelas orientações, contribuições, incentivo e disponibilidade para a realização deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Sílvio Humberto e à Profa. Dra. Fátima Hanaque, pelas valiosas contribuições.

Agradeço à Secretaria de Planejamento do Governo do Estado da Bahia (SEPLAN), pela oportunidade de participação neste mestrado, especialmente à Superintendência de Orçamento Público (SPO), na pessoa do Superintendente Cláudio Peixoto.

À equipe de trabalho da Diretoria de Informação e Sistematização Orçamentária (DSO) da SPO, na pessoa do Diretor César Barbosa.

Aos Professores, funcionários e colegas do PGDR/UNEB pela ótima convivência.

A meu pai Eronildes, minha mãe Joselita (*in memorian*), minha esposa Ana e minha filha Diana, por tudo que representam.

Aos familiares e amigos pelo incentivo e carinho durante essa jornada.

## RESUMO

Este estudo objetivou analisar os reflexos das transferências governamentais da União na composição da receita orçamentária do Estado da Bahia, de modo a subsidiar as discussões em torno do atual federalismo fiscal e as possíveis conseqüências para as finanças públicas, em nível regional. Desta forma, foi feita uma revisão de literatura sobre os conceitos que envolvem a relação entre o processo de descentralização e o federalismo fiscal. Em seguida, foi focado o atual sistema de partilhas da estrutura do federalismo fiscal brasileiro destacando seu histórico, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. Para isso, se fez necessário o auxílio de um esquema analítico devido à complexidade da sua estrutura tanto legal quanto administrativa. Assim, buscou-se analisar as transferências intergovernamentais da União e o seu rebatimento na estrutura de contas das receitas públicas do Estado da Bahia no período de 2002 a 2009 por meio da utilização de indicadores fiscais onde se buscou captar e explicitar tendências quanto à capacidade de financiamento de políticas públicas por parte da administração pública do Estado da Bahia no atual arranjo fiscal federativo. Dessa forma, concluiu-se que, no decorrer do período delimitado, foi detectada uma tendência a uma maior dependência das transferências intergovernamentais da União na composição da receita orçamentária disponível do governo do estado, o que vai de encontro à perspectiva de maior autonomia dos entes federados, pressuposto da organização federativa.

**Palavras-chave:** Federalismo Fiscal. Transferências Governamentais. Orçamento Público.

## ABSTRACT

This study it objectified to analyze the consequences of the governmental transferences of the Union in the composition of the public revenue of the State of the Bahia, in order to subsidize the discussions around the current fiscal federalism and the possible consequences for public finances at the regional level. This has made a review of the literature on the concepts that involve the relationship between the process of decentralization and fiscal federalism. It was then focused on the current system of sharing the structure of Brazilian fiscal federalism highlighting its history, especially from the 1988 Federal Constitution. For this, it was necessary to the aid of an analytical scheme due to the complexity of its structure both legal and administrative. Therefore, we attempted to analyze the Union's intergovernmental transfers and its folding in the structure of accounts of public revenues of the State of Bahia in the period 2002 to 2009 through the use of fiscal indicators, where we seek to capture and explain trends in financing capacity public policy by the government of Bahia state in the current federal fiscal arrangement. Thus, it was concluded that, during the defined period, detected a trend toward a greater reliance on intergovernmental transfers from the Union in the composition of budgetary revenues available from state government, which goes against the prospect of greater autonomy of the entities federal, federal assumption of the organization.

**Keywords:** Fiscal federalism. Governmental transferences. Public budget.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Instrumento legal e percentual de participação do IPI e IR na composição do FPEM, 1967-2007 .....	52
Quadro 2 – Distribuição dos recursos do FPE, por estado e Distrito Federal – LC 62/89 .....	54
Quadro 3 – Classificação das principais transferências quanto à modalidade, disposição de recursos e aspecto institucional no Brasil.....	58
Quadro 4 – Fontes próprias do tesouro e respectivas destinações do orçamento do Estado da Bahia, 2010.....	61
Quadro 5 – Fontes Outras do tesouro e respectivas destinações do orçamento do Estado da Bahia, 2010.....	62
Quadro 6 – Outras Fontes e respectivas destinações do orçamento do Estado da Bahia, 2010. ....	63
Quadro 7 – Principais fluxos de receitas de transferências da União no orçamento do estado da Bahia, 2010 .....	66

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estado da Bahia, Receita recolhida - 2002 – 2009 .....	71
Tabela 2- Estado da Bahia, Despesa empenhada - 2002 - 2009.....	73
Tabela 3– Estado da Bahia, Indicadores de Resultados Primário, Nominal, Dívida Consolidada, RCL e relação Dívida/RCL -2002 - 2009.....	74
Tabela 4 - Proporção das transferências pelo critério de discricionariedade, Bahia 2002 – 2009 .....	81
Tabela 5 - Proporção das transferências pelo critério institucional, Bahia 2002 - 2009 .....	81
Tabela 6 - Proporção das transferências pelo critério modalidade, Bahia 2002 - 2009 .....	82
Tabela 7 – Variação da despesa total e receita total disponível, Bahia - 2002 - 2009 .....	84

## LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Brasil: participação das regiões no PIB, 1996 - 2006 (em %) .....	41
Gráfico 2 – Brasil: PIB per capita regional a preços de 2000, 1996 - 2006 (em R\$ 1000,00).42	
Gráfico 3 – Estado da Bahia, Grau de Vinculação e Poder Discricionário da Receitas Estaduais, 2002 – 2010.....	65
Gráfico 4 – Resultado primário, nominal, Bahia – 2002-2009 (em R\$ mil).....	76
Gráfico 5 – Receita corrente líquida e dívida consolidada líquida, Bahia – 2002-2009 (em R\$ mil) .....	76
Gráfico 6 – Investimentos, juros e encargos e amortização da dívida, Bahia – 2002-2009.....	77
Gráfico 7 – Receitas disponível e de operação de crédito, Bahia – 2002-2009 .....	78
Gráfico 8 – Principais transferências da união no orçamento do Estado da Bahia, 2002 – 2009 .....	80
Gráfico 9 – Brecha vertical, Bahia - 2002 – 2009 .....	84
Gráfico 10 – Hiato de financiamento, Bahia - 2002 – 2009.....	85
Gráfico 11 – Grau de dependência das transferências da união, Bahia – 2002-2009 .....	86

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BC	Banco Central do Brasil
BV	Brecha Vertical
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível
CMN	Conselho Monetário Nacional
DSO	Diretoria de Informações e Sistematização Orçamentária
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FPEM	Fundo de Participação dos Estados e Municípios
FPEX	Fundo Constitucional de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FSE	Fundo Social de Emergência
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GC	Governo Central
GSN	Governos Subnacionais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IR	Imposto de Renda
ITR	Imposto Territorial Rural
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei de Orçamento Anual

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual de Investimento
RCL	Receita Corrente Líquida
RLR	Receita Líquida Real
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
Sefaz	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEPLAN	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
SPO	Superintendência de Orçamento Público
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL .....</b>	<b>22</b>
2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS DO FEDERALISMO.....	22
2.2 FEDERALISMO FISCAL E OS ASPECTOS ECONÔMICOS DA DESCENTRALIZAÇÃO .....	28
2.3 AS RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL .....	36
<b>3 SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO.....</b>	<b>44</b>
3.1 ESTRUTURA DA REPARTIÇÃO DE RECEITAS NO BRASIL .....	44
3.2 ASPECTOS DA TAXONOMIA DAS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS DO BRASIL.....	49
<b>4 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA ESTRUTURA DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA .....</b>	<b>60</b>
4.1 CLASSIFICAÇÕES DAS RECEITAS NA ESTRUTURA DO ORÇAMENTO DO ESTADO DA BAHIA .....	60
4.2 APROXIMAÇÃO COM O OBJETO DE ESTUDO .....	66
4.2.1 Indicadores de resultados no orçamento do Estado da Bahia.....	75
4.2.2 Perfil das transferências intergovernamentais no contexto do orçamento do Estado da Bahia.....	79
4.2.3 Brecha vertical e o hiato de financiamento .....	83
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>91</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os efeitos do processo de globalização da economia vêm se fazendo sentir no âmbito das relações institucionais entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, assim como vem operando grandes transformações, particularmente nos agentes econômicos, afetando governos, empresas e cidadãos nas suas relações de produção, consumo e trabalho.

No campo das finanças públicas, no que tange aos Estados nacionais, a porosidade das fronteiras ocasionadas pela financeirização da economia, potencializada pelo avanço das tecnologias de informação, trouxe, entre outros consequentes, o estreitamento de economias estruturalmente diversas, volatilizando os fundamentos macroeconômicos e aprofundando as disparidades regionais das estruturas geopolíticas, até então, caracteristicamente rígidas. (PIANCASTELLI; BOUERI; LIMA, 2006).

Isso impactou profundamente as estruturas tributárias dos países em desenvolvimento, particularmente o Brasil, onde, historicamente, o setor público tem um papel fundamental na dinâmica da economia.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), conforme a metodologia das contas nacionais, as administrações públicas do Brasil, que abrange a União, os estados e os municípios, foram responsáveis por 15% do valor agregado da economia, consumindo perto de 20% do Produto Interno Bruto (PIB), arrecadando 36% do PIB em tributos e transferindo para o setor privado 16% em subsídios, principalmente na forma de benefícios previdenciários e assistência social. Ademais, a dívida líquida e os juros líquidos pagos alcançam 40,16% e 5,6% do PIB, respectivamente (IPEA, 2009).

Estudos recentes, sobre as finanças públicas no Brasil, indicam duas tendências que se revelam bastantes significativas e relacionadas no que diz respeito à capacidade dos estados subnacionais proverem as crescentes demandas sociais e superarem os problemas crônicos ocasionados pelo baixo nível e concentração da renda.

Uma primeira tendência aponta para o ajustamento fiscal das contas públicas ao longo dos últimos dez anos (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008). Os resultados primários obtidos demonstram o esforço fiscal da maioria dos estados brasileiros em cumprir as metas fiscais de desempenho estipuladas pela renegociação da dívida, a partir do final da década de 90, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme Luz (2003, p. 124),

O programa de ajuste fiscal é decorrência da renegociação de dívidas, com vistas a evitar novos endividamentos na esfera estadual gerados pelos atuais déficits primários e/ou serviços de dívidas elevados, e que a União venha a financiá-los no futuro. [...] constituindo parte integrante do contrato de assunção e renegociação da dívida, ao amparo da Lei nº 9.496/97.

A princípio, o ajustamento fiscal de grande parte dos entes da federação demonstra uma tendência de eficiência fiscal que se busca atingir, na medida em que a persistência de déficits fiscais tinha sido uma constante nas últimas três décadas e desde sempre agravada por crises conjunturais, estruturais ou sistêmicas que prejudicam a estabilidade do sistema monetário e a trajetória de um desenvolvimento sustentável em termos fiscais.

A segunda tendência, vis-à-vis a primeira, demonstra um declínio na capacidade de investimento dos estados subnacionais, o que significa dizer uma diminuição na capacidade de resolução destes entes federativos, não obstante o crescimento da carga tributária.

Esse contexto fiscal brasileiro torna ainda mais grave a situação dos estados que estruturalmente já têm uma baixa capacidade de investimento, em sua grande maioria, situados nas regiões norte e nordeste do Brasil. Isto remete, necessariamente, para a discussão do modo como o pacto federativo vem sendo costurado ao longo dos anos, bem como às diferentes abordagens teórica e metodológica com as quais vem sendo abordado, predominantemente, pela teoria econômica.

É fato que o pacto federativo brasileiro tem características marcadamente assimétricas, tanto verticais (União, Estados e Municípios) quanto horizontalmente (entre Estados e entre Municípios), fazendo com que a administração fiscal de arrecadação e gastos tenha o seu papel estratégico na provisão da demanda por bens públicos, muita vezes, pouco eficiente, caracterizados pela sua ausência ou por sobreposição de funções.

Ademais, no contexto histórico de uma economia financeiramente globalizada, o papel dos estados subnacionais vem sendo vetor resultante de forças reestruturantes de difícil prospecção face às instabilidades do modo de produção hegemônico que é o capitalismo.

Como uma das possíveis consequências deste fato, tem-se a tendência ao fortalecimento da União em detrimento dos entes subnacionais, fenômeno conhecido por centralismo, que vem se concretizando através de formas como a de programas de ajustamento fiscal, muito embora a Constituição de 1988 prescrevesse uma partilha tributária caracteristicamente descentralizadora.

A referência a esta temática está intimamente associada à capacidade dos estados subnacionais de atuar, na escala regional, no provimento e financiamento para a tomada de

decisões e implementação de políticas públicas, o que requer uma relativa autonomia nos aspectos administrativos, fiscais e financeiros.

Nesse contexto, a relação fiscal entre os entes federativos através de sua estrutura de competências tributárias de arrecadação, de um lado, e sua estrutura de gastos públicos, do outro, é configurado pelas relações e articulações de poder dentro dos Estados federativos.

No que tange a forma de partilha de receitas, um sistema de transferências em países federativos tem a função precípua de diminuir os desequilíbrios inter e intra regiões, sejam estes causados por razões históricas, políticas, geográficas ou econômicas. No Brasil, essa finalidade está explícita na Constituição de 1988, ao preceituar a promoção do “[...] equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios [...]” (artigo, 161, inciso II, da Constituição).

Esse papel tornou-se ainda mais relevante, já que o volume dos fluxos das transferências representou, no ano de 2002, o triplo do que os municípios arrecadam diretamente de tributos e o dobro da receita própria, financiando 65% das despesas municipais; e um terço da receita própria dos estados, respondendo pela quarta parte das suas despesas. (AFONSO, 2004, p. 7).

Ressalte-se que um sistema de transferências é resultante da singularidade do processo histórico de cada país, distante, assim, de uma tipologia ideal que se torne genérica a todos. No entanto, buscam-se em seus aspectos funcionais características que os tornem efetivos para o propósito pelo qual foram concebidos. Nesse sentido, conceitos como de autonomia, equidade fiscal e flexibilidade administrativa devem ser balizadores da estrutura de um adequado sistema de transferências, o que significa dizer que

Um sistema de transferências adequado deve permitir aos governos que recebem os recursos clareza em seu mandato e previsibilidade das suas receitas; autonomia fiscal, ou seja, recursos suficientes para execução das políticas sob sua responsabilidade; flexibilidade para tomada de decisões ao mesmo tempo em que deve possibilitar a salvaguarda dos objetivos do governo concedente. Além disso, um bom sistema de transferências deve buscar a equidade de recursos per capita entre as jurisdições para que as mesmas tenham condições de oferecerem um padrão mínimo de serviços e também deve ser sensível às oscilações econômicas, demográficas e sociais do País. [...] (MAC DOWWEL; GREMAUD, 2005, p. 3).

Atualmente, na ausência da agenda de discussões sobre as políticas industriais e dos planos regionais de desenvolvimento no âmbito da União, o sistema de transferências vem sendo questionado, entre outros aspectos, quanto a sua potencialidade de gerar na economia distorções no sistema tributário, em detrimento do seu aspecto de coordenação federativa.

O sistema de transferências intergovernamentais no Brasil é bastante complexo e sujeito a mudanças periódicas, muitas vezes substanciais, a depender da correlação de forças

políticas ou de mudanças conjunturais ou estruturais da economia, ainda que, formalmente, este seja caracterizado como um sistema rígido.

Os principais fluxos de receitas intergovernamentais são formados pelos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Fundo de Incentivo a Exportação (FPEX), Lei Complementar 86/97, a Lei Kandir, Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico (CIDE), transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS), a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e cota-parte do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), ambas cota-parte dos estados para os municípios; além de outros fluxos com menor representatividade como a cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR) para municípios, o Imposto de Renda (IR) retido pelos estados e municípios, *royalties*, programas de repasse automático, transferências fundo a fundo e as transferências voluntárias.

No que pese o caráter legal da maioria destas transferências, o que em um primeiro momento representaria uma segurança quanto à estabilidade dos fluxos, torna-se um fator restritivo quando da necessidade de flexibilização diante das mudanças ocasionadas pela conjuntura econômica. Isto muitas vezes se reflete na instabilidade do fluxo de receitas dos entes receptores e dificulta a construção dos instrumentos legais de planejamento como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA).

Historicamente, o processo brasileiro de descentralização fiscal, que foi construído ao longo da década de oitenta, não foi acompanhado de um planejamento da descentralização dos encargos. Conforme Prado (2003), isto aconteceu devido ao processo de redemocratização, com a emergência dos conflitos gerados pelo excesso de centralização por parte do governo central durante o regime de exceção na década de 1970. Assim, a maioria das medidas legais e reformas constitucionais foram direcionadas para a ampliação, ao mesmo tempo da parcela dos recursos fiscais controlados pelos Governos Subnacionais (GSN) e na direção da autonomia na gestão dos recursos ampliados.

Ainda segundo Prado (2003), duas consequências principais podem ser destacadas a partir disso: a primeira, trata da falta de qualquer orientação para o necessário processo de adequação dos mecanismos de financiamento federativo. Ocorreu que, de modo inverso ao

que acontece em outras federações, a descentralização financeiro-orçamentária veio primeiro, e a descentralização de encargos depois: “Lei de Say fiscal”, onde a receita cria a sua própria despesa. A segunda, um amplo processo de municipalização dos recursos e, em certa medida, de atribuição de encargos. Conseqüentemente, do ponto de vista da atribuição de encargos e disponibilidade líquida de recursos, a situação dos estados não sofreram mudança significativas.

Abrucio (1998) destaca outros aspectos significativos quanto a esse momento histórico. No que pese os estados da federação terem um aumento pouco significativo em termos percentuais da receita total disponível, de 27% para 28,5%, enquanto os municípios aumentaram de 11% para 16,6% e a União reduziu sua participação de 62% para 54,9% ,após a Constituição de 1988, foram os estados os vitoriosos da “batalha tributária” que se desenvolveu em torno da Constituinte. Apesar do aumento significativo da receita disponível para o município, grande parte do montante de recursos que lhes dão sustentação depende de outras esferas de governo (ABRUCIO, 1998, p. 105).

Nesse contexto, o autor partiu da hipótese de que as vantagens obtidas pelos estados federados, após a Constituição de 1988, foi resultante de um processo de empoderamento dos governadores, derivado da lógica de transição do período de redemocratização do país, que se baseou na atuação regional dos atores e da fragilidade dos partidos políticos poucos nacionalizados.

Assim, tendo suas raízes na crise do poder central e na crise do Estado Nacional-Desenvolvimentista como um dos fatores determinantes desse processo, formou-se, no período de redemocratização, o que Abrucio denominou de um “federalismo estadualista” caracterizado pelo fortalecimento dos estados, “[...] sem, no entanto, estabelecerem coalizões hegemônicas de poder no plano nacional para reconstruir o Estado e o sistema político”. Isto caracterizou um relacionamento intergovernamental não cooperativo entre os membros da federação tanto vertical quanto horizontalmente. (ABRUCIO, 1998, p. 23).

A crise do poder central, ao longo da década de 80, decorreu do esgotamento do modelo de financiamento do Estado desenvolvimentista, o que desorganizou a sua função como ordenador das relações federativas, calcada em um modelo de presidencialismo centralizado ou padrão varguista de presidencialismo. Do mesmo modo, isso afetou o antigo pacto político de sustentação nacional, que orbitava o poder central, gerando uma espécie de vácuo em torno de um projeto nacional para o país, levando-se em conta a não formação de coalizões ou grupos que assumisse tal papel. (ABRUCIO, 1998, p. 23).

Acrescenta, ainda, Abrucio (1998) que

[...] A dinâmica institucional de redemocratização foi marcada por partidos frágeis em termos nacionais e pelo papel central ocupado pela eleição aos governos estaduais, inclusive na definição da composição do Congresso Nacional. Em tal contexto, o sistema político obedeceu mais a padrões regionais do que nacionais. Isto deu maiores incentivos para que a classe política brasileira atuasse de forma meramente estadualista, e não em torno de um novo pacto político nacional. (ABRUCIO, 1998, p. 23).

Desta forma, esta dinâmica foi um dos fatores que fundamentaram o discurso dominante pela descentralização dos recursos nos trabalhos da Constituinte, tendo como uma de suas consequências a indefinição das atribuições de cada esfera de governo no processo de distribuição dos encargos.

Assim, esta ênfase no processo de descentralização, aliado aos argumentos de que as políticas públicas quando gestadas pelo poder local ganhariam contornos de eficiência na alocação dos recursos e estariam sujeitas a uma maior fiscalização por estarem próximas à população, adquiriu uma feição municipalista. Como consequência, os municípios, no que pese o poder dos estados, adquiriram um papel protagonista, tanto na distribuição de recursos quanto na distribuição de encargos, muito embora de maneira desordenada.

Isto fez com que as atribuições dos estados ficassem menos evidente e mais diluída, e criou condições para que os governadores passassem atuar na busca de controle do sistema político regional, base do sistema ultra presidencialista de governo no nível estadual. (ABRUCIO, 1998, p. 106). Por sua vez, esse sistema tinha como característica básica a hipertrofia do poder executivo estadual como centro político, representado no papel do governador, o qual controlava os outros poderes e toda a dinâmica da política estadual durante o período de redemocratização.

Em face deste contexto, levanta-se uma discussão do processo de configuração do federalismo brasileiro, se de fato ocorreu uma descentralização, com repartição de poder decisório entre os entes federativos, ou uma desconcentração, destacando-se tão somente o processo de transferências de encargos, funções, competências e recursos de uma esfera para outra, mas mantendo-se o status de uma hierarquia com a respectiva relação de subordinação entre os entes federados. (MENEZES, 1999).

Advém daí a necessidade de analisar, nos entes federativos intermediários, como operam os mecanismos de distribuição de recursos fiscais no atual contexto de uma economia cada vez mais aberta, demograficamente diversa, em um ambiente fiscal cada vez mais restrito, frente às demandas da sociedade que, ao mesmo tempo, têm que obedecer aos imperativos da responsabilidade fiscal e à geração de superávits fiscais para fazer face aos

compromissos da dívida pública, principalmente em estados que têm uma frágil base de arrecadação própria, a exemplo dos estados do norte-nordeste do Brasil e, em especial, a Bahia.

Frente ao contexto do federalismo fiscal, as finanças públicas, que envolvem a estrutura do sistema tributário e orçamentário, espelham nos instrumentos legais de planejamento, regido por normas constitucionais a partir de 1988, esta problemática. Dentre estes, destaca-se o orçamento anual que, por demonstrar as metas a serem alcançadas por determinada política de governo por meio de critérios de classificações mais analíticos, pode servir a uma análise mais detalhada.

Grande parte da receita orçamentária do estado da Bahia é composta pelas denominadas transferências correntes, que chegaram a compor em 2008, 39,7% da receita total. Por sua vez, estas transferências são compostas em quase sua totalidade pelas transferências da União. (BAHIA, 2009).

Da mesma forma, o estado da Bahia é o maior receptor do fluxo das receitas do Fundo de Participação dos Estados (FPE), com coeficiente 9,3962 conforme Lei Complementar 62/89, que é composto por um percentual sobre a arrecadação das receitas do Imposto de Renda (IR), 21,5%, e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 21,5%. Este fundo, no plano de contas das receitas do estado da Bahia, é o segundo mais importante em termos de fluxo de receita, compondo aproximadamente em 2007, 38,5% e 20,7% das suas receitas tributária e correntes, respectivamente. (BAHIA, 2009).

Nesse sentido, qualquer afetação nesses fluxos necessariamente irá refletir nas contas públicas do Estado como um todo. Assim é que, considerando a relevância dessa questão, enunciou-se o seguinte problema: quais os reflexos das transferências intergovernamentais da União sobre as receitas orçamentárias do governo do estado da Bahia no período 2002/2009?

As questões norteadoras subjacentes a este problema são: a) os fluxos destas transferências apresentaram algum padrão de financiamento identificável com as mudanças ocorridas nos cenários econômico-fiscal do país no período considerado? b) em que medida as transferências da União, com seu rebatimento na receita orçamentária, condiciona a estrutura de gastos do orçamento do Estado da Bahia?

Como objetivo geral, este estudo analisou a natureza da relação entre os fluxos das transferências da União e a receita orçamentária do estado no período de 2002 a 2009, por intermédio de um conjunto de indicadores fiscais, onde se buscou a caracterização da trajetória destas receitas na estrutura de contas do Governo do Estado da Bahia.

Como objetivo específico este estudo pretendeu:

- contextualizar historicamente as transformações do sistema de partilhas de receitas do federalismo fiscal brasileiro, especificamente a partir da Constituição de 1988;
- destacar o papel dos fluxos das transferências da União na estrutura de contas do Governo do Estado da Bahia dentro do contexto das relações intergovernamentais de modo a subsidiar as discussões em torno do pacto federativo;
- evidenciar as variações dos fluxos de receita de transferências intergovernamentais da Bahia a luz das mudanças nos cenários econômico e fiscal nacional e internacional.

A justificativa pessoal para a escolha deste tema levou em consideração a convergência entre o objeto de estudo e os trabalhos desenvolvidos pela Diretoria de Sistematização Orçamentária (DSO), da Superintendência de Orçamento Público (SPO) da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) do Governo do Estado da Bahia, se constituindo, portanto, em uma oportunidade de desenvolvimento profissional e pessoal.

Justificou-se socialmente este trabalho por tratar de um tema que envolve alguns aspectos das fontes de financiamento das políticas públicas, que podem servir para a análise das receitas para a composição dos instrumentos legais de planejamento: LDO, LOA e PPA, dentro do atual contexto federativo.

A relevância científica deste estudo caracterizou-se pela aplicação de uma metodologia adequada tanto na validação quanto na interpretação de dados de modo que possa ser utilizados na análise de fenômenos correlatos, bem como pela singularidade do recorte proposto no âmbito dos estudos realizados a respeito das receitas do estado da Bahia.

O método de abordagem foi o método indutivo que, conforme Marconi e Lakatos (2009, p.106): à “[...] aproximação dos fenômenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias (conexão ascendente) [...]”. Pretende-se, a partir da particularidade do objeto, propor alternativas analíticas que possam ser utilizadas em estudos análogos para outros estados do Brasil.

Quanto à tipologia, tratou-se de uma pesquisa descritiva, onde se buscou, além da identificação de relações entre variáveis, “[...] determinar a natureza dessa relação.” (GIL, 2008, p. 42). Pode-se, por exemplo, no caso da Bahia, examinar as relações subjacentes a alguns aspectos do processo de planejamento regional.

Quanto aos métodos de procedimentos, tratou-se de uma pesquisa *ex-post facto* que, conforme Gil (2008), procura verificar a existência de relações entre variáveis, com a

limitação de manipulação das mesmas e um estudo de caso, posto que se buscou o aprofundamento amplo e detalhado do fenômeno específico delineado.

Assim, partiu-se da revisão de literatura sobre o tema através de livros, teses, monografias, artigos e anais de encontros e congressos, para a pesquisa documental das contas públicas do Governo do Estado da Bahia e da União, por meio físico e eletrônico através dos bancos de dados de instituições como a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do banco de dados sobre finanças públicas do Brasil (Finbra), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Banco Central do Brasil (Bacen), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por meio do seu banco de dados IPEADATA, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O referencial teórico adotado levou em conta as concepções de federalismo desenvolvidas pela ciência jurídica, normativa e positiva, e também pela ciência política, passando pelas concepções do federalismo fiscal e aspectos do descentralismo fiscal abordados pela teoria econômica neoclássica e das finanças públicas, especialmente no que tange as funções de governo, desenvolvidos por Musgrave e Musgrave, e os objetivos da política econômica, de inspiração Keynesiana, para o entendimento profícuo do conceito de brecha vertical, definido como a diferença entre a estrutura de despesas assumidas pelas unidades subnacionais da federação, no caso os estados, e as receitas obtidas das suas próprias bases tributárias, sem as transferências. Daí, como forma de equacioná-la na organização federativa, a utilização do recurso às transferências intergovernamentais.

Além desta introdução, no segundo capítulo, procedeu-se a uma revisão de literatura sobre os conceitos que envolvem o federalismo, federalismo fiscal e os dilemas atuais que se refletem sobre os estados subnacionais no atual contexto do arranjo federativo fiscal.

O terceiro capítulo enfoca o atual sistema de partilhas da estrutura do federalismo fiscal brasileiro destacando seu histórico, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. Para isso, fez-se necessário o auxílio de um esquema analítico, desenvolvido por Prado (2004), devido à complexidade da sua estrutura tanto legal quanto administrativa.

No quarto capítulo, foi realizada a análise da base empírica dos dados dos orçamentos do Governo do Estado da Bahia dentro do esquema analítico e do recorte temporal definido, que incluiu os estudos estatísticos constituídos por uma análise de um conjunto de indicadores fiscais com base nas fontes de dados do Finbra, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do

o Sistema de Informações Contábeis do Governo, da Secretaria da Fazenda do Governo Estado da Bahia (Sicof), e do Balanço Geral do Estado, bem como a discussão dos resultados.

Por fim, a conclusão, na qual se resgataram os principais argumentos desenvolvidos e se buscam expectativa para a construção de um novo pacto federativo e questões para futuras pesquisas.

## **2 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL**

Neste capítulo foi trabalhada a relação entre os conceitos de federalismo e descentralização. Nos aspectos de eficiência econômica da descentralização foi abordada a teoria das finanças públicas, onde se ressaltam teóricos como Musgrave e Musgrave, que versam sobre as funções do governo (alocativa, distributiva e estabilizadora) e Oates e Tiebout, que propuseram teorias sobre descentralização federalista. Do mesmo modo, descreveram-se outras perspectivas teóricas baseadas em Affonso e Souza. Em seguida, foi abordada a historicidade das relações intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro pontuando a sua conformação, principalmente, a partir da Constituição de 1988 e suas alterações posteriores.

### **2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS DO FEDERALISMO**

O conceito de transferência intergovernamental adquire o seu pleno significado quando relacionado ao Estado organizado sobre os princípios do federalismo, e intrínseco a este, aos aspectos do federalismo fiscal. Assim, inicialmente, cabe uma breve discussão sobre as características desse sistema de organização do Estado.

Segundo Shikida e Araújo Jr. (2008), dados do Forum of Federations afirmam que apenas 24 dos 193 países do mundo encontram-se sob o regime federalista, o Brasil incluído. Mais dois, Iraque e Sudão, estariam em fase de transição para o federalismo, e o Sri Lanka é um país que também pode fazer parte deste pequeno clube. Ou seja, aproximadamente um oitavo dos países considerados adotam este regime, e, entre eles, a maior parte é considerada democracia ocidental, com uma grande amplitude em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

Ainda assim, se espraia a opinião de que a solução federalista é uma das mais bem sucedidas para lidar democraticamente com os conflitos inerentes entre os níveis de governo de um país ou em países com uma acentuada heterogeneidade regional ou étnica, com o desejo perpétuo de autogoverno por parte das unidades subnacionais. No entanto, para que o arranjo federativo funcione, é necessária a manutenção de algumas condições consideradas básicas, a saber: “[...] a existência de um contrato federativo alicerçado por um forte

arcabouço institucional; a convivência entre os princípios da autonomia e da interdependência; e , a republicanização da esfera pública, sobretudo na esfera subnacional”. (ABRUCIO, 1998, p.27).

Quanto ao primeiro aspecto, o termo contrato denota um sentido figurado que possa alcançar a forma de uma Constituição, como defende a visão mais normativa do federalismo. A relação entre os princípios de autonomia e da interdependência torna-se condição básica na medida em que enquanto a autonomia se sustenta “[...] na difusão de muitos centros de poder, ancorados na soberania popular e no controle mútuo” (ALMEIDA, 1996 apud ABRUCIO, 1998, p.27), o princípio da interdependência se estabelece quando existe um canal de negociação permanente entre os entes federados que se traduz na busca de formas cooperativa de resolução de conflitos.

Quanto ao último aspecto, o da republicanização da esfera pública, tendo em vista a perspectiva de um sistema democrático,

O governo republicano alicerça-se na soberania popular e deve estar vinculado ao controle do poder, seja por meio dos checks and balances entre os poderes, seja porque o republicanismo parte do pressuposto de que não há “donos de poder”, num sentido patrimonial, mas há coisa pública [...] o federalismo republicano desse modo, baseia-se no governo do povo e não só para o povo, e para que isso aconteça deve haver o maior número possível de espaços institucionais públicos para serem preenchidos pelos cidadãos sobretudo nos níveis subnacionais de governo. (ABRUCIO, 1998, p. 28).

Dessa forma, satisfeitas estas condições básicas, a adoção do sistema federalista tenderia para um arrefecimento dos conflitos inerentes as questões de distribuição de poder.

Uma das principais características do federalismo diz respeito à divisão do poder entre as entidades, consideradas autônomas, que o constitui. Considerando a organização do Estado moderno, assentado no princípio da soberania, constata-se a presença de um poder central e de certo grau de descentralização de competência administrativa para tratar de questões regionais ou locais a depender do tipo de Estado e de sua extensão territorial. No entanto, a questão do poder político adquire relevância na forma de organização do Estado. (PORFÍRIO JR, 2004, p. 3).

Reside nesse ponto, a diferença de organização do Estado em Unitário, que se constitui pela presença de um único centro de poder político; e o Estado Federal, no qual o poder é dividido entre as entidades que o constitui. Na maioria dos países de estrutura federalista essa divisão é bipartite, e se dá entre a União e os estados ou províncias regionais. No Brasil, os municípios compõem essa divisão de poder.

Ressalte-se que a descentralização, seja ela política, administrativa, legislativa ou financeira, não é exclusiva de nenhum desses dois tipos “puros” de organização, podendo um Estado Unitário ser descentralizado e um Estado Federal centralizado, ficando patente, pois, a questão da distribuição do poder político. Isto é diferentemente do processo de desconcentração, no qual a transferências de encargos, funções, competências e recursos não vêm acompanhados de uma distribuição do poder decisório.

A organização do Estado federalista ainda guarda outros pressupostos que o diferenciam de um Estado Unitário. Do ponto de vista normativo, segundo Carlos Velloso (apud PORFÍRIO JR, 2004), o Estado de estrutura federal apresenta as seguintes características: repartição constitucional de competências; autonomia estadual, que compreenda os aspectos de auto-organização, autogoverno e autoadministração; participação do Estado-membro na organização e nos destinos da federação; discriminação constitucional das rendas tributárias, com as respectivas repartições de competência e distribuição.

A repartição constitucional de competências decorre do fundamento do Estado Federal submetido ao diploma normativo magno, a Constituição, que estabelece a divisão do poder entre as diversas partes do território, bem como as respectivas funções a serem exercidas pelas unidades federadas. Nesse sentido, Silva, J. A. (2005, p. 479) observa que “[...] competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do poder para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. Ressalte-se que os limites da repartição regional e local de poderes guardam estreita relação com a natureza e o tipo histórico de federação, se fruto de uma descentralização mais acentuada ou mais restrita, e assim por diante. Ademais, nesse conceito de competência, destaca-se o aspecto das diversas modalidades de poder, pressupondo-se, assim, diversas modalidades de competências.

Dessa forma é que se pode falar de competência material, que pode ser exclusiva ou comum (art. 21 e 23, da Constituição brasileira); ou de competência legislativa, que pode ser exclusiva (art. 25), privativa (art. 22), concorrente (art.24) e suplementar (art. 24), do mesmo diploma legal. (SILVA, J. A. 2005).

Quanto ao aspecto da autonomia dos estados, discussão juridicamente complexa que extrapola os limites deste trabalho, a que se ressaltar que em relação ao poder de autonomia dos entes federados, no que pese a sua equivalência em termos hierárquicos, só o Estado federal como um todo, reconhecido pelo Direito Internacional como pessoa, é titular da

soberania, que é o poder supremo na capacidade de autodeterminação. Já os estados federados,

[...] são titulares tão só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal. [...] A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas [...]. (SILVA, 2005, p. 485).

Na ótica do autor, assim se destaca a relação intrínseca entre autonomia e competência, não explicitando, porém, quem determina quem.

A participação das entidades federadas na organização e nos destinos da federação é um dos aspectos essenciais da organização dessa forma de governo. No Brasil, esta forma de representação está explicitada como uma função do Senado Federal (art. 46 da CF), bem como à participação das assembleias legislativas estaduais no processo de elaboração das emendas constitucionais, conforme artigo 60 da Constituição.

A discriminação constitucional de rendas tributárias é considerada o fator estruturante da organização federalista. A rigor, sem a discriminação da partilha de recursos entre entes federados não há que se falar em federalismo. Este ponto será tratado com mais detalhe no decorrer do trabalho.

Geraldo Ataliba enfatiza as características da federação sob a seguinte ótica: existência de uma Constituição Federal de característica rígida, com o fim de garantir a estabilidade do Estado; presença de poder constituinte próprio nos Estados-membros; território; povo; repartição constitucional de competências; bicameralismo, entendido como a representação do povo por meio de eleições proporcionais à população e pela representação dos estados-membros de forma paritária; e a existência de um corte constitucional que zele pela Constituição Federal. (ATALIBA, 1980).

Dalmo Dallari (1998) observa que o Estado Federal é antes de tudo uma forma de Estado, não de governo, muito embora exista uma estreita relação entre a adoção da forma de organização federativa e os problemas de governo.

O autor destaca, assim, os seguintes aspectos do Estado Federal :

- a) perda de condição de Estado por parte dos estados-membros, na medida em que a adesão entre os estados faz nascer um novo Estado;
- b) Constituição Federal como base jurídica. Não é apenas um simples tratado entre os entes;

c) inexistência de direito de secessão, por proibição constitucional seja explícita, ou não. No Brasil esta cláusula pétrea está definida na Constituição de 1988, no Título IV, “Da Organização dos Poderes”, Seção VIII, “Do Processo Legislativo”, subseção II, “Da Emenda à Constituição”, no art. 60, § 4º, Inciso I ;

d) só o Estado Federal tem o poder soberano, já que, pelo próprio conceito de soberania, torna-se difícil à coexistência de mais de um poder soberano dentro do mesmo Estado;

e) atribuições da União e das unidades federadas estabelecidas constitucionalmente, com suas respectivas distribuições de competências;

f) ausência de hierarquia na organização federativa pela atribuição a cada esfera de poder de uma competência determinada ;

g) renda própria destinada a cada uma das esferas de competência, levando-se em conta que ao se distribuir competências se atribui também os encargos. A ausência de fontes de receita praticamente aleija o processo da constituição da autonomia; compartilhamento de poder político entre a União e as unidades federadas, por meio de órgãos representativos; e

h) a existência de uma cidadania nacional. (DALLARI, 1998, p. 91-93).

Na abordagem desses teóricos, destacam-se três aspectos relevantes da estrutura federalista. O primeiro refere-se ao fundamento jurídico-constitucional, que estabelece as repartições de competência e vai muito além de um tratado entre as partes que possa vir a ser modificado ao sabor das circunstâncias; o aspecto da representatividade, estabelecendo que tanto a população quanto os estados-membros devem estar devidamente representado na estrutura do poder político; e o da repartição da renda, que se entende por federalismo fiscal, diretamente relacionado com o primeiro aspecto, mas que enfatiza os aspectos financeiros da relação entre os entes federados. Enfim, todos eles visam à sustentação da autonomia.

De forma geral, circunstâncias históricas, sociais, políticas e econômicas influenciaram os motivos pelos quais uma ou outra nação se organizou na forma de uma estrutura federativa. É possível afirmar, entretanto, que a conformação dos países federalistas guarda estreita relação com o surgimento do Estado moderno nos fins do século XVII, com o fim do Estado absolutista e o nascimento do Estado liberal, com o surgimento da burguesia e o modo de produção capitalista.

Bobbio (1998, p. 475) ainda vai mais longe ao conjecturar sobre as concepções do federalismo, que este, assim como o liberalismo ou o socialismo, é uma doutrina social de

caráter global, que vai além do aspecto institucional comportando “[...] uma atitude autônoma para com os valores, a sociedade, o curso da história e assim por diante”.

Reportando-se um pouco mais as concepções do federalismo, é preciso ressaltar que existem dois modos de formação do Estado federal. O primeiro é a formação por agregação, que se estabelece a partir da união de estruturas pré-existentes, que se agregam e formam uma Federação, a exemplo dos Estados Unidos e Alemanha. O segundo é o Estado Federal por segregação, que surge em decorrência de uma estrutura única que estabelece as divisões territoriais, desmembrando-se em várias outras unidades, com autonomia concedida. O Brasil se encaixa neste último exemplo.

Assim, no primeiro caso, existe um direcionamento no caminho da abdicação da soberania<sup>1</sup>; enquanto no segundo caso a autonomia é concedida. Isto é importante por que, como já destacado, a autonomia é um dos pilares da estrutura federalista e por isso vale a pena se deter em alguns dos seus aspectos como a autonomia política, administrativa e financeira.

Para Conti (2001, p.13), a autonomia política se refere à competência para legislar dentro do âmbito delimitado pela Constituição, bem como a competência para tomar parte nas decisões do Estado. Faz parte também da autonomia política a competência privativa relativa à função de provisionamento de bens e serviços públicos e a existência de órgãos que lhe sejam próprios.

Ainda segundo o autor, a autonomia administrativa se concretiza pela capacidade, sempre referenciada pela Constituição, da prerrogativa de auto-organização, ou seja, de estabelecer a sua organização interna, por meio de órgãos e formas, para cumprir as funções constitucionalmente determinadas.

Já a autonomia financeira, elemento substancial que costura as autonomias política e administrativa, diz respeito às formas de dotação de fontes próprias de arrecadação, que leva em conta tanto os tributos de sua competência como as fontes de arrecadação indireta, a exemplo das diversas formas de transferências, tratativa deste trabalho.

O argumento é simples, como pode uma entidade federada cumprir as funções determinadas constitucionalmente na ausência de recursos sequer para a sua manutenção? Assim, é que nos próximos passos aborda-se este aspecto tão caro a estrutura organizacional federativa, que é o federalismo fiscal.

---

<sup>1</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre a diferença entre o conceito de soberania e autonomia ver Conti, 2001.

## 2.2 FEDERALISMO FISCAL E OS ASPECTOS ECONÔMICOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

O federalismo fiscal pode ser entendido como a forma pelo qual as diversas esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro. (CONTI, 2001). Essa assertiva, apesar de restrita, instiga a análise quanto ao grau de autonomia dos seus membros, bem como a forma pela qual são financiadas as funções que lhe são atribuídas.

Alguns autores (AFFONSO, 1995; SOUZA, 1996; AGUIRRE e MORAES, 1997) enfatizam o processo de descentralização fiscal como uma questão central ao tema do federalismo fiscal. Esta descentralização, por sua vez, é observada levando em conta algumas dimensões das relações intergovernamentais, que podem ser da ordem da eficiência econômica, política, institucional, espacial etc.

Dentre estas, o aspecto de eficiência econômica da descentralização fiscal vem se destacando e tem sido objeto de estudos teóricos realizados, principalmente, pelos economistas. Desta forma, as teorias econômicas do “bem-estar” se constituíram no alicerce teórico das muitas conjecturas que falam ao tema. No entanto, ressalte-se que “[...] quando os economistas passaram a olhar o federalismo sob o prisma da racionalidade econômica, o que ocorreu por volta de 1950, as federações já existiam” (MENDES, 2004, p. 423).

A importante contribuição de Samuelson para a teoria econômica da descentralização fiscal teve como marco a publicação de dois artigos, em 1954 e 1955, sobre o conceito de bem público na teoria econômica do bem-estar. Musgrave e Musgrave (1980), também nos idos da década de 50, com os estudos sobre as funções do governo, sedimentou a construção teórica dos argumentos que ressaltam a eficiência econômica como forma de estruturar normativamente a organização federativa no seu aspecto fiscal.

Ao apresentar as justificativas da necessidade da intervenção do governo na economia, devido, principalmente, as falhas de mercado, a existência dos bens públicos, as externalidades, os desequilíbrios geradores de desemprego e da estabilidade de preços, as diferenças na distribuição da renda e da riqueza, Musgrave (1980) destaca três funções básicas: a alocativa, a distributiva e a estabilizadora.

A função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens e serviços públicos de acordo com as demandas dos habitantes da região beneficiada e seu financiamento.

Segundo Musgrave e Musgrave (1980, p. 6), dada as características peculiares do bem público, a sua provisão não pode se dar com a mesma lógica da provisão do bem privado.

Assim, os bens públicos possuem características que diferem da lógica de provisão e alocação de bens privados como sinalizado pelo mercado. Desta forma, enquanto um bem privado é considerado rival, ou seja, o consumo de um bem por um indivíduo, impossibilita o consumo deste mesmo bem por outro indivíduo, o consumo do bem público é não-rival, de forma que o bem consumido por um indivíduo, não afeta o consumo deste mesmo bem por qualquer outro indivíduo.

Isso tem uma implicação direta na formação dos preços através das curvas de oferta e demanda do bem. Enquanto o funcionamento do sistema de mercado, baseado na troca e no direito de propriedade exclusiva, é assemelhado a um leilão, no qual o maior lance sinaliza a disposição do consumidor a pagar para a obtenção de um bem da sua preferência, e ao mesmo tempo do produtor ofertá-lo, o bem público, na ausência desta disputa, dado que o seu benefício teoricamente é estendido a quantos pretendem consumi-lo, tem necessariamente outra lógica de alocação e provisão. Essa lógica refere-se ao processo político como substituto ao mecanismo do sistema de mercado.

Assim, o bem público, ao lado da característica de ser não-rival, é de difícil individualização do seu consumo. Isto se refere ao princípio da “não-exclusão” do consumo desses bens.

Os exemplos dos consumos de bens como iluminação pública, justiça, segurança pública ou defesa nacional representam a dificuldade de individualizar o que cada indivíduo desfruta deste tipo de bem e conseqüentemente daquilo o que cada um esteja disposto a pagar pelo seu consumo e assim ratear os custos da produção pela população beneficiada. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p.25). Em outras palavras, a apuração do custo de provisão desse bem ou seria inviável ou seria tão dispendioso que não valeria apenas apurá-lo.

Musgrave e Musgrave (1980, p.44) asseveram que essa natureza não-rival do bem público abrange duas questões fundamentais. A primeira, diz respeito ao que constitui a alocação eficiente de recursos (Pareto eficiente) para produzir ao menor custo o que o consumidor deseja, e a segunda, de que forma as decisões a respeito da alocação desses bens são tomadas. Daí a necessidade de um processo político para a conformação de um orçamento público. (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 43).

No entanto, as diferenças que caracterizam os bens públicos e bens privados dificilmente ocorrem de maneira pura na vida real, principalmente, devido à presença de externalidades positivas ou negativas, a exemplo da educação, vacina, e o problema da poluição respectivamente, o que os caracterizam como bens mistos, ou a eleição de um

determinado bem devido a sua importância em termos de benefício para a sociedade, os bens meritórios.

Outro fator que afeta a provisão do bem público diz respeito à limitação espacial dos seus benefícios, ou seja, os benefícios são restritos a uma determinada região e conseqüentemente disponíveis para os residentes da mesma. Isto pode levar ao fenômeno do congestionamento, que ocorre quando o bem não apresenta característica de “consumo não-rival” em toda a sua extensão. Estas características têm uma implicação importante na questão do federalismo fiscal.

Posto isto, as razões de eficiência para a provisão do bem público é vista como receptiva a uma solução de estrutura fiscal descentralizada.

Assim é que Oates (1968) propõe um modelo de descentralização que otimiza a relação entre a oferta de bens pelo setor público e o perfil de demanda dos agentes econômicos de determinada comunidade, baseado nos seguintes pressupostos: produção governamental restrita aos bens públicos puros; número finito e determinado de bens públicos produzidos; números de bens restritos a uma delimitação geográfica específica; correspondência perfeita entre agrupamento geográfico e preferências individuais; igualdade no consumo individual dos membros da mesma comunidade; ausência de externalidades; ausência de custos de tomadas de decisão; ausência de mobilidade individual entre localidades; estabilidade de preços e pleno emprego.

O modelo ainda estipula que a forma federativa maximizadora de bem-estar é aquela que proporciona a perfeita correspondência entre a provisão e o financiamento dos bens, dada a proporção entre números e espaços ao tamanho da população com idênticas preferências fiscais segundo o “princípio do benefício”. Este princípio estipula a contribuição de cada indivíduo conforme o bem-estar obtido pela cesta de bens ofertados. (SILVA, M. S. 2005, p. 121).

Com base nesses pressupostos, o modelo conclui que existe maximização da eficiência econômica em uma organização federativa, nos parâmetros alocativos, quando observada a correspondência entre as ações do governo e a preferência dos grupos que o financiam. Desta forma, o governo central deve se responsabilizar pela provisão de bens que correspondam a sua preferência em todo o território nacional, assim como os estaduais, pela provisão de bens de preferências regionais, e os locais pelas preferências locais, respeitando sempre o perfil dessas demandas.

Necessário ressaltar que, como se trata de um modelo, muitos aspectos da realidade são “idealizados” e a cada modificação, em um ou em outro dos pressupostos do modelo, outras consequências são inferidas.

Tiebout, reconhecido pela sua máxima “os indivíduos votam com os pés”, incorporou ao seu modelo os pressupostos da plena mobilidade dos indivíduos e do perfeito conhecimento pelo cidadão da cesta de serviços oferecidos, e ainda dos tributos, de determinada localidade. Do mesmo modo defendeu que a impossibilidade de determinação de um gasto público eficiente conforme os mecanismos de mercado, só era válida para o nível mais abrangente, ou seja, o nível federal. Para o nível local, portanto, estes mecanismos deveriam ser aplicados. (CHALFUN, 2004).

Também observou a possibilidade da ocorrência do fenômeno do congestionamento, quando ocorre uma desproporção entre a quantidade de bens ofertados e a sua respectiva demanda, levando a uma ineficiência do sistema alocativo em determinada localidade.

Acrescente-se a isso fatores como as restrições devido à existência de custos financeiros causadas pelo processo político de manifestação de preferências e estrutura administrativa para a arrecadação dos recursos tributários, etc.

Essas e outras variáveis incorporadas ao modelo levaram Oates a uma nova formulação denominada de “correspondência imperfeita”, que incorpora a função fiscal distributiva e estabilizadora na construção de um modelo ótimo federativo. (SILVA, M. S. 2005, p. 125). Conforme Musgrave e Musgrave (1980, p. 9),

Na ausência de medidas de políticas, que ajustem o estado de distribuição existente, a distribuição de renda e riqueza depende primordialmente da distribuição da dotação dos fatores de produção. Assim, a distribuição de renda vai ter uma relação direta com a dotação de fatores de cada indivíduo e com os preços que estes fatores alcançam no sistema de mercado. Se o sistema for caracterizado por mercados competitivos, o preço do fator será dado pelo valor de sua produtividade marginal. Entretanto, é necessário lembrar que as habilidades individuais diferem e conseqüentemente o mesmo ocorre com os salários. Além disso, a transmissão via herança da riqueza individual não fornece uma distribuição uniforme de riqueza. Logo, a distribuição de renda – determinada pelas dotações de fatores e pelos preços destes, que resultam do funcionamento do sistema de mercado – pode, ou não, ser consistente com aquela que a sociedade considera justa ou adequada.

Desta forma, para atingir os objetivos de uma política de distribuição de renda o governo lança mão de vários mecanismos da política fiscal, como um esquema de transferências, que combine impostos progressivos, de um lado, e subsídios, do outro; ou impostos de renda progressivos para financiamento de políticas públicas, entre outras. Dada a complexidade dessas ações nos fluxos econômicos de renda, torna-se necessária uma ação coordenada em escala nacional para a preservação de certo grau de uniformidade que

minimizem as possibilidades de deslocamento espacial dos fatores produtivos. Nesse sentido, essas políticas, conforme a teoria, seria mais bem conduzida pelo governo central.

Quanto aos aspectos da função estabilizadora, os argumentos para a condução de uma ação mais centralizada seguem quase a mesma lógica da função redistributiva.

Musgrave e Musgrave (1980) teorizam sobre anulação do “efeito multiplicador” nas unidades subnacionais, dada uma economia aberta em um contexto nacional, ocasionado pelos vazamentos gerados pelo comércio em função das importações, ou efeitos de transbordamento, que anularia os dispêndios públicos orientados para favorecimento dos recursos locais. Esse argumento também é defendido por Oates. Do mesmo modo, enfatizam que uma política fiscal de estabilização “[...] requer periodicamente déficits ou superávits orçamentários com correspondentes aumentos ou redução da dívida pública”. (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 541).

Quanto à dívida pública, tem-se ainda a dificuldade dos governos locais de acesso ao mercado de capital, posto que não possuem o controle sobre a política monetária, com os credores geralmente localizados em outras jurisdições. Desta forma, conclui-se que para essa função o grau adequado de coordenação fiscal é bastante difícil de ser atingido, evidenciando assim a necessidade de um governo central responsável pela política estabilizadora.

Baseado nestes argumentos, reafirma-se que funcionalmente o desenho de um sistema federativo deve caminhar no sentido da descentralização quando se trata da função alocativa e no sentido de uma maior centralização de funções no governo central quando se trata das funções distributivas e estabilizadoras.

O teorema da descentralização de Oates, desenvolvido no início da década de 70, também preconiza que a centralização só se justifica quando ocorrem impedimentos à mobilidade dos residentes, transbordamentos significativos, economias de escala e alto custo administrativo para o nível local. (CHALFUN, 2004).

Quanto a uma maior descentralização na função alocativa, argumenta-se que, quanto mais próximo o governo estiver do cidadão, mais próximo estão suas prerrogativas de atendimento na alocação dos bens públicos de sua preferência. Ademais, os motivos referentes à fiscalização dos gastos do governo e da percepção direta da realização de onde estão sendo gastos o dinheiro dos impostos arrecadados pela comunidade, são fatores que depõem em defesa de uma gestão descentralizada.

No entanto, deve ser feita crítica da atualidade dessas teorias, construídas há várias décadas, face às mudanças que aconteceram na sociedade nos últimos tempos como a

globalização econômica, as exigências de disciplina fiscal e as reivindicações populares por maior transparência no gastos de recursos públicos e para o atendimento das suas demandas básicas e as novas que surgiram. (PIANCASTELLI; BOUERI; LIMA, 2006, P. 29).

Por outro lado, sabe-se que a divisão estanque de responsabilidades é muito difícil de ocorrer na prática, mesmo porque existe objetivos conflitivos entre elas, ou seja, existem *trade-offs*, por exemplo, quando da tomada de decisões de aumento de gastos pelas unidades subnacionais e a necessidade de manutenção de políticas contracionistas de gastos por parte do governo central visando manter a estabilidade de preços, etc.

Ademais, as relações entre descentralismo e federalismo vão além dos aspectos relativos à busca pela eficiência econômica.

Assim é que, para Affonso (2000), embora o federalismo e a descentralização tenham interseções em alguns de seus aspectos, são conceitos essencialmente diferentes, com abrangência e determinações históricas específicas. Essas interseções, em princípio, dizem respeito à necessidade do Estado atender a variedade de demandas territorialmente diferenciadas.

Entretanto, o componente essencial dessa diferença reside na distribuição de poder político-econômico. Enquanto a descentralização implica na redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências e responsabilidades, circunscritas à determinada formação econômico-social, entre instâncias governamentais, poderes estatais, Estado e sociedade etc., que conformam o poder político-econômico, o federalismo constitui-se pela difusão dos poderes em vários centros, com autoridade conferida pelo processo político (sufrágio universal), e não por delegação de algum poder central.

Dessa assertiva o autor conclui que o processo de descentralização necessariamente não implicaria no estabelecimento de uma federação, já a federação, sob determinado contexto histórico, teria como pressupostos algum nível de descentralização.

Ainda com base nessas pressuposições, o federalismo contemplaria a coexistência de autonomias dos diferentes níveis de governo. Numa visão mais abrangente delineada por Bothe (1995 apud AFFONSO, 2000), o federalismo abarcaria uma série de contradições entre unidade x diversidade, poder local x poder central, união x autonomia, não cabendo a definição somente do ponto de vista do descentralismo, que seria apenas mais um atributo. Isto tem uma importante implicação do ponto de vista histórico, na medida em que se pode entender o federalismo no contexto de uma busca de equilíbrio entre forças integrativas ou desintegrativas.

Nesta mesma linha de raciocínio, pode-se compreender concepções interpretativas que caracterizam o federalismo como um processo permanente de barganhas pragmáticas que formam os pactos federativos por meio de arranjos institucionais e políticos diferenciados.

Do mesmo modo, pode-se contextualizar que a relação entre federalismo e descentralização se altera a depender do contexto histórico: se se parte de um contexto de forte centralismo, como o Brasil nas décadas de 60 e 70, o federalismo pode se identificar com o processo de descentralização; caso contrário, em um contexto de desagregação entre unidades federativas, o federalismo pode se identificar com um processo de centralização (AFFONSO, 2000, p.131).

Assim, pode-se conjecturar a respeito dos processos de descentralização que ocorreram em países que adotaram a forma de organização federalista, levando-se em conta aspectos dos movimentos sócio-político e econômico da história recente.

Em sua análise, Affonso (2000) atribui ao processo de espraiamento da descentralização as “promessas” não realizadas do “socialismo real”, ao esgotamento do nacional-desenvolvimentismo nos países do terceiro mundo, incluso o Brasil, e a crise do *Welfare-State*, nos países desenvolvidos. Aliado a isso, o processo da globalização e o enfraquecimento do poder regulatório dos Estados Nacionais, e a ré-ascensão do ideário liberal. Comuns a todos esses aspectos, o processo de fragmentação dos alicerces do Estado, em seus vários nuances, até então constituído. Isto tudo reforçou o processo de descentralização como paradigma de eficiência, principalmente no setor público.

Esta análise torna-se mais instigante quando referencia a perspectiva desse paradigma ao desenvolvimento econômico, já que este processo seria uma reação possível dos Estados Nacionais aos imperativos da globalização fragmentadora. Assim, o processo de descentralização conformaria as brechas das grandes decisões de investimento, determinadas pela lógica do mercado, por meio de reforço a programas como os de treinamento de mão-de-obra, cooperativas de produtores locais, programa de renda mínima, entre outros.

No caso do Brasil, a disparidade socioeconômica entre as unidades da federação, tanto vertical quanto horizontalmente, assim como o peso do setor público na economia por meio da complexidade do aparato estatal composto pela administração direta, autarquias, fundações, empresas estatais públicas e mistas e o sistema financeiro público, caracterizam um sistema complexo no qual vem ocorrendo a descentralização em sua relação com o federalismo.

Affonso (2000, p.132) pondera que

[...] a soldagem do pacto federativo se estruturou através de um intrincado e pouco explícito mecanismo entre esferas de governo e entre regiões. A mera operação dos fluxos privados de comércio, de mão-de-obra e de recursos financeiros revelou-se incapaz de promover a diminuição da heterogeneidade socioeconômica, ao contrário acentuou. [...] Além das transferências fiscais e parafiscais, utilizadas como mecanismos de compensação inter-regional, há que se considerar, no caso do estado brasileiro, os gastos diretos da União nas regiões, os repasses implícitos na atuação das empresas estatais federais e do sistema financeiro público e, os gastos federais com previdência.

Observa-se, com isso, que a análise legal ou normativa das transferências intergovernamentais entre as entidades federativas constitui-se em apenas um aspecto, dentre outros, da complexa relação federativa atualmente em vigor, no Brasil.

Souza (1996) corrobora essa vertente analítica enfatizando a falta de clareza e conhecimento do modo como a descentralização afetou cada município e estado de modo particular. Sua análise, entretanto, parte de uma concepção, baseada em Burgess (1993 apud SOUZA, 1996), que tem o federalismo como um conceito de valor, recomendação e posição de apoio a federação, conseqüentemente como uma ideologia política.

Desta forma, busca-se compreender o federalismo além dos seus aspectos formais e legais, em direção as suas motivações ou razão de ser. Assim, no caso específico do Brasil, afirma-se que o federalismo se constituiu como uma forma de acomodação das demandas das elites com objetivos conflitantes, assim como um modo de atenuar as grandes disparidades entre regiões.

No que diz respeito ao descentralismo, este tem a conotação de um conceito vago e ambíguo na medida em que: a) a literatura ignorou o papel representado pelas esferas intermediárias (estados membros) devido à ênfase no aspecto local em relação ao global dado pelo slogan “Pense global e aja localmente”; b) ao significado dado pela literatura anglo-saxônica à descentralização, que é um redirecionamento para o mercado e atores locais, o que reduz as instâncias de politização; c) ao fato de que as formulações teóricas no que diz respeito a descentralização só levam em conta os países industrializados, com dificuldade de aplicação das bases conceituais e metodológicas em países que não o sejam.

Quanto a este último aspecto, Souza (1996) argumenta que a teoria marxista é de difícil aplicação em países do terceiro mundo por não considerar o papel do clientelismo na configuração do sistema político. Com a teoria da escolha pública ocorre o mesmo, já que os cidadãos não detêm direito de critério de escolha de moradia, baseando-se tão somente na disponibilidade de emprego. Por fim, preconiza uma reflexão sobre a descentralização baseada em experiências concretas. Isso vale especialmente para o caso brasileiro devido ao seu alto grau de heterogeneidade atribuído as desigualdades regionais muito profundas, o que

vem mantendo as tensões no arranjo federativo e apontando os limites da descentralização e do federalismo diante dessa configuração.

### 2.3 AS RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

Para o entendimento da conformação atual do sistema de transferências intergovernamentais brasileiro torna-se necessário referenciar-se em alguns marcos temporais da sua história recente, que modificaram significativamente o federalismo fiscal brasileiro.

Diversos estudos já foram realizados sobre as consequências que a reforma tributária realizada em 1967 trouxe para o sistema de transferência, principalmente quanto à alteração na dinâmica de apropriação de receita fiscal. Convém, entretanto, destacar três importantes aspectos. O primeiro, refere-se à centralização da arrecadação de receitas por parte do governo federal; o segundo, a formatação de um sistema de transferências redistributivas, centradas no FPEM, como forma de atenuar o primeiro aspecto; e por último, a definição de competência do ICM, como sendo estadual, muito embora submetido ao controle do governo central e do senado, quanto as suas principais variáveis, a exemplo da alíquota. Da mesma forma se estipulou o percentual de 20% desse imposto a ser devolvido aos municípios na proporção da sua arrecadação no seu território. (PRADO, 2003).

No que pese estas duas últimas medidas atenuantes, é fato que durante o regime militar, até o início dos anos 80, a perda da autonomia por parte das entidades subnacionais tornou-se uma característica do federalismo brasileiro.

Conforme Castro e Correia (2007, p. 54),

As relações fiscais e financeiras entre a esfera federal e os governos estaduais nos anos 1970 envolviam transferências negociadas ou não, concessão de financiamentos, autorizações para operação de crédito e, certamente, discussão e execução de normas referentes ao controle do endividamento. Mas esse sistema de “concessões” estava condicionado à execução de determinados programas e projetos de interesse estratégico do regime autoritário. Dessa maneira, exercia-se o controle sobre os gastos dos níveis inferiores de governo e, ao mesmo tempo, por envolver a realização de investimentos, via de regra, obtinha-se o apoio dos blocos de poder regional. [...].

No entanto, o cenário das contas públicas a partir dos anos 80, em meio a crise fiscal e financeira do Estado, ocasionado, entre outros aspectos, pelo esgotamento do modelo de financiamento do desenvolvimento calcado no endividamento externo e pelos altos índices de inflação, ocasionava a deterioração das bases tributárias. Concomitantemente, as entidades subnacionais buscaram mecanismos, basicamente por meio de mais endividamento, que

salvaguardassem ao mesmo tempo, a sua autonomia financeira e o atendimento das demandas surgidas a partir do processo de redemocratização.

Esse cenário moldaram as discussões em torno da Constituição de 1988, e como não poderia deixar de ser, trouxeram os seus reflexos no âmbito do federalismo fiscal.

Uma característica marcante desta Constituição é a sua nítida concepção descentralizadora. As mudanças nas partilhas da receita tributária favoreceram nitidamente os municípios, que tiveram substancial aumento nas receitas disponíveis, ao lado de um ganho de autonomia, que colocou o federalismo brasileiro como um dos mais descentralizados do mundo.

Ademais, foram aumentados os percentuais dos impostos que constituem o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de 21,5 para 22,5, sendo que também foi incluída uma cláusula distributiva para o FPE, quando 85% deste fundo passaram a ser destinados às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Para essas mesmas regiões, foi criado o Fundo de Desenvolvimento dos Estados, com o percentual de 3% da arrecadação do IR e IPI. Também foi criado o IPI – Exportação, como forma de compensar os estados exportadores de produtos industrializados da isenção do ICMS com 10% do IPI, sendo este rateado para os municípios em 25%. Também foi acrescentada à base do ICMS dos estados a incidência sobre energia elétrica, lubrificantes e combustíveis e serviços de comunicação e transporte.

No entanto, mesmo as proposições da Constituição de 88 não foram capazes de resolver muitos dos aspectos da crise financeira e fiscal pela qual o país atravessava, preso que estava a “ciranda” do endividamento público gestada na década anterior, o que gerou, entre outras consequências, a recentralização de receitas por parte da União, nos anos 90.

Em termos gerais, a situação de favorável liquidez externa, nos anos 70, fez com que o Estado brasileiro captasse recursos externos muito além da sua capacidade de receita própria. Com a crise do sistema financeiro internacional, o que levou a taxa de juros a patamares extremamente altos, este padrão de financiamento começou a se deteriorar. Isso foi evidenciado nos déficits da balança de pagamentos, notadamente no aumento da remessa de juros e diminuição da entrada de recursos externos, o que, com a inflação em alta, levou também a necessidade de sucessivas desvalorizações cambiais para acomodar os preços internos. (MENEZES, 2003).

Assim, a elevação da remessa de juros passa a alimentar o aumento do déficit público, num sistema “perverso” que se retroalimenta, agravado, ainda, pela possibilidade de pagamento da dívida do setor privado em moeda nacional, fato conhecido como “estatização da dívida” e pela colocação de títulos da dívida pública no mercado. Desta forma, constata-se a “explosão” da dívida interna.

Concomitantemente, nos anos 80, agrava-se a deterioração da arrecadação tributária e a pressão por aumento dos gastos públicos. A primeira causa ficou demonstrada pelo efeito Oliveira-Tanzi, que procurou explicar a debilitação das finanças públicas pela perda de valor da receita tributária dada pelo espaço temporal decorrido entre o fato gerador e a sua respectiva arrecadação aos cofres públicos. Ressalte-se, no entanto, quanto a este aspecto, que esta mesma defasagem temporal foi usada também para o financiamento das despesas públicas, já que também haveria certo espaço entre a despesa incorrida e o pagamento pelo governo.

Quanto ao segundo aspecto, o caminho aberto para a redemocratização do país teve nos governos estaduais uma forte base de reorganização do poder político, principalmente após as eleições governamentais de 1982, e que passaram a reivindicar uma parcela maior de recursos, inclusive para novas demandas surgidas em face do modelo excludente dos anos anteriores.

Dessa forma, observou-se a necessidade de reestruturação das relações entre Estado e sociedade, bem como a redefinição do modelo econômico. (MENEZES, 2003).

Sem entrar no mérito das veias interpretativas que orbitavam em torno da atuação do papel do Estado nos anos 90, considerando-o essencialmente o causador dessa situação de quase insolvência, o fato é que o comprometimento cada vez maior das receitas disponíveis das entidades subnacionais com a dívida e os gastos correntes manteve-se a despeito do processo de descentralização incorrido. Desta forma, continuou a ser recorrente o financiamento público por meio da intermediação financeira, com a realização de operações de crédito através dos próprios bancos estaduais e emissões de papéis da dívida, com o conseqüente aumento da dívida fundada, principalmente, devido ao aumento dos seus encargos, mais que proporcional aos da sua receita.

Assim, segundo Menezes (2003), “tornou-se [...] impossível pensar qualquer transformação fiscal, sem uma correspondente transformação financeira nas relações intergovernamentais”.

Estas transformações ocorreram em meio aos imperativos da estabilização em primeiro lugar, pelos vários planos econômicos sucessivos e sem sucesso, que tinham como objetivo diminuir os índices de inflação. Depois com o Plano Real, que tinha como âncoras a valorização cambial e a política monetária restritiva, com altas taxas de juros.

Em termos de finanças públicas, os objetivos macroeconômicos de estabilização passaram a conduzir os demais aspectos do federalismo fiscal. As altas taxas de juros contribuíram para o aumento ainda mais do déficit público, ao tempo em que eram inibidoras do investimento produtivo. A consequência mais imediata foi a continuação da deterioração das contas públicas.

No outro “front”, pela necessidade premente de garantir recursos que dessem sustentabilidade aos planos de estabilização, o governo central, ao mesmo tempo em que transferiu encargos, ampliou a sua receita por meio de contribuições fiscais não partilhadas.

Esse último processo se deu inicialmente pelo estabelecimento de fundos. Desta forma, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), pela Emenda Constitucional Revisora nº 1/1994 que vigorou nos exercícios de 1994 e 1995. Este fundo foi posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), pela Emenda Constitucional nº 10/1996, para vigorar até 1997. No entanto, a sua vigência foi estendida até dezembro de 1999, por meio da Emenda Constitucional nº 17/997.

Esse processo ainda continuou com a Desvinculação da Receita Orçamentária (DRU) estabelecida por meio da Emenda Constitucional nº 27/2000.

Uma questão de ordem federativa que se impõem é que estes fundos eram calculados anteriormente à repartição das receitas tributárias que se incorporariam aos FPEM, diminuindo o montante a ser distribuído.

Questiona-se, assim, o porquê da aceitação, por parte dos representantes dos estados e municípios, do aumento das receitas da União em detrimento das combatidas finanças das entidades subnacionais. Ainda mais que o processo que caracteriza a aprovação de Emenda à Constituição é considerado rígido, necessitando da aprovação das duas casas do Congresso Nacional, em dois turnos e com a aprovação, em ambos, de três quintos dos votos dos respectivos membros, conforme o Art. 60, Inciso III, parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988.

Aliado a isto, outros aspectos influenciaram o desequilíbrio das relações federativas nessa época, a exemplo dos aumentos nas alíquotas das contribuições sociais, a Lei Kandir e a obrigatoriedade da retenção de 15% do FPEM para a composição do Fundef.

A partir do meado para o final da década de 90, passou-se a estabelecer uma ampla renegociação da dívida dos estados, aliado a uma rígida disciplina fiscal, com o propósito de gerar superávits primários para o equacionamento do problema da dívida. Processo este que culminou com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Por meio do Voto nº 162, o Conselho Monetário Nacional (CMN) operacionaliza o refinanciamento das dívidas dos estados, baseado em acertos de compromisso fiscal, dos débitos em atraso até o mês de novembro de 1995. A partir de setembro de 1997, com a Lei 9.496, a União assume as dívidas públicas mobiliárias dos estados com metas determinadas em relação aos seguintes parâmetros: a) Dívida financeira em relação à receita líquida real; b) Resultado Primário; c) Arrecadação de receitas próprias; d) Privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; e e) Despesas de investimento em relação à receita líquida real.

Em vários aspectos, pode-se afirmar que a LRF elevou ao *status* de Lei Complementar vários expedientes institucionais que se delinearão ao longo da década de 90, com o objetivo de impor uma disciplina fiscal aos entes federados, a exemplo da Lei Camata e da Lei 9.496. Essa mudança de *status* significa o alcance não apenas das entidades federadas, mas de todos seus respectivos poderes constituídos, Executivo, Legislativo e Judiciário, mais o Ministério Público.

Assim, em seus artigos estão delineados os parâmetros que os respectivos entes devem se enquadrar, principalmente no que diz respeito ao comprometimento de despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida (RCL), a dívida com relação, também, a RCL, as despesas de caráter continuado, a renúncia de receitas, a antecipação de receita orçamentária (ARO), bem como as formas de recondução aos limites, caso estes sejam excedidos, e as respectivas punições aos gestores que não estejam em conformidade com a Lei.

Simultaneamente aos aspectos da disciplina fiscal, não por acaso, nada menos que seis planos de estabilização, desde 1986, já tinham sido tentados para conter a alta da inflação, a exemplo dos Planos Cruzado I e II, Plano Bresser, Verão, Collor I e II até chegar ao Plano Real, em 1994. Em termos gerais, o plano Real foi inicialmente concebido sob dois pilares, ou âncoras, que eram a Unidade Real de Valor (URV) e a taxa de câmbio fixa, equiparada ao dólar. Esse regime cambial provou ser suscetível aos ataques especuladores da economia internacional, o que obrigava a minidesvalorizações cambiais sucessivas da moeda, gerando mais ataques especulativos. Essa suscetibilidade era respaldada pelos ataques as moedas da

Rússia, México e Argentina. Entretanto, a manutenção do câmbio valorizado era síntese de uma lógica política para a manutenção do poder em função das eleições que se aproximavam.

A partir de 1999, o Brasil passou a adotar o câmbio flutuante e em seguida, seis meses após, o sistema de metas de inflação ou *inflação target* para servir como âncora nominal da economia nessa nova estratégia de combate a inflação. Desde então, o Brasil vem baseando a sua política macroeconomia apoiada no câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação, aliada a uma política de crescente abertura da economia. Além disso, destaca-se um forte viés no uso de instrumentos de política monetária, principalmente a definição das taxas de juros, conduzida pelo Banco Central.

No que pese a vigência de novos arranjos institucionais após a Constituição de 1988, a exemplo do Plano Real, em 1994, e da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, que suscitaram modificações nas relações federativas, as desigualdades regionais, quando medidas pela produção de riqueza, pouco deram sinais de arrefecimento, conforme o Gráfico 1. Cabe destacar, nesse período, o aumento do PIB da região centro-oeste. Esse gráfico demonstra o quanto rígida vem se apresentando a estrutura de produção de riquezas no Brasil.

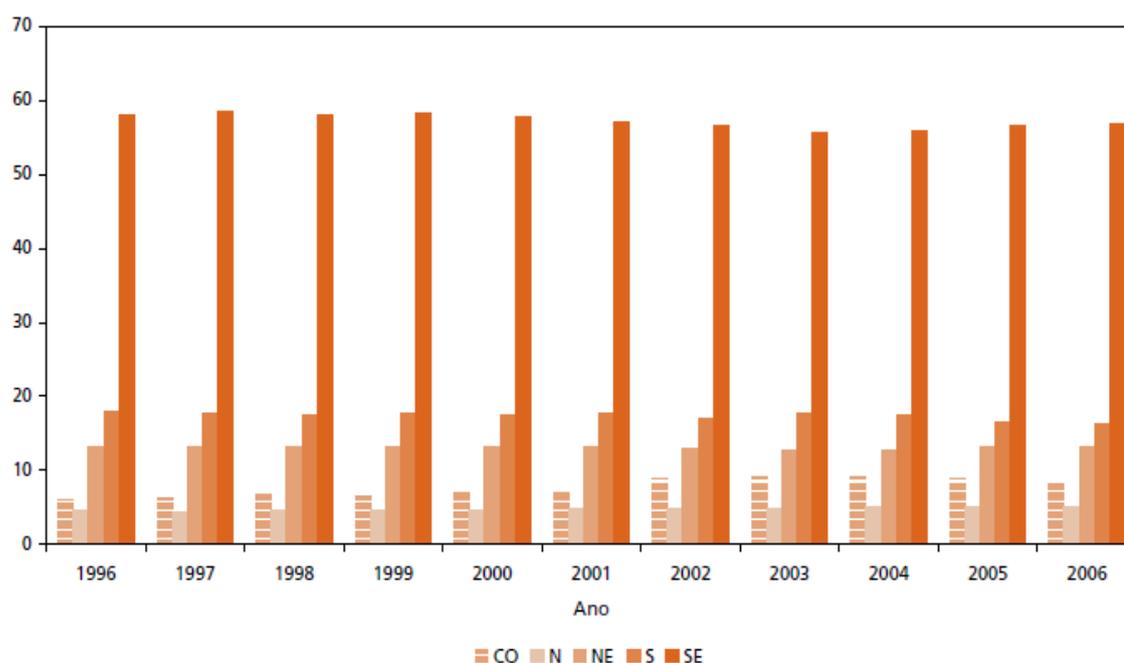


Gráfico 1 - Brasil: participação das regiões no PIB, 1996 - 2006 (em %)  
Fonte: Dirur/IPEA, 2009b

O Gráfico 2 demonstra o PIB per capita por região, com um pequeno aumento em todas as regiões, observando-se contudo uma maior inclinação para as regiões sul, sudeste e centro-oeste em relação as regiões norte e nordeste, o que denota a ampliação das diferenças

regionais. Aqui também se destaca a evolução deste indicador na região centro-oeste. Muito dessa melhora é atribuída, principalmente, ao aumento das fronteiras agrícolas causadas especialmente pelo cultivo da soja, com o respectivo aumento do preço internacional dessa *commoditie*.

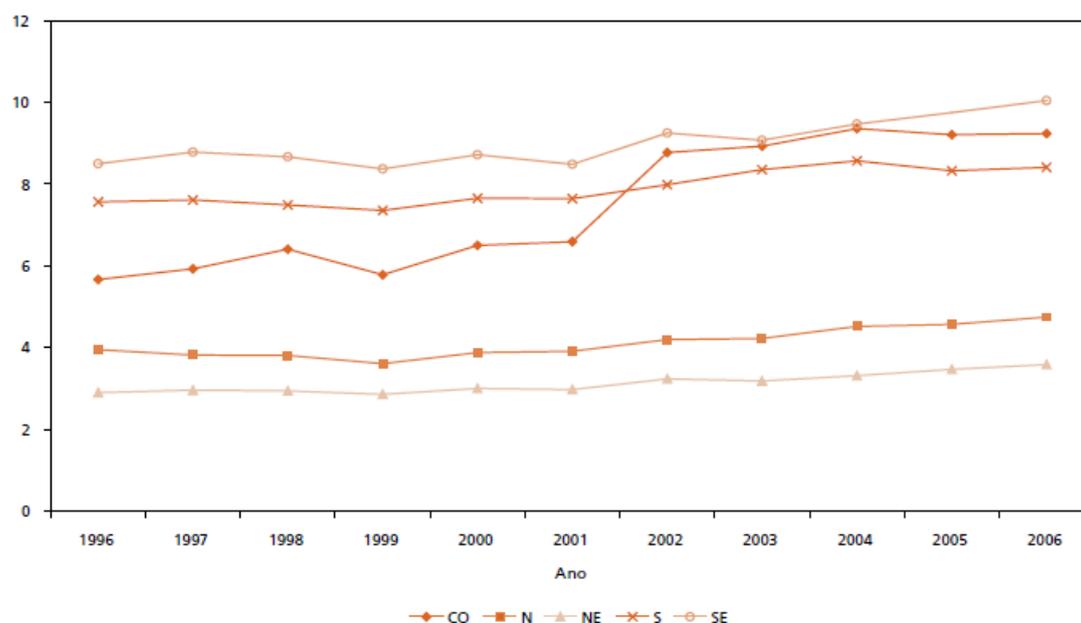


Gráfico 2 - Brasil: PIB per capita regional a preços de 2000, 1996 - 2006 (em R\$ 1000,00)  
Fonte: Dirur/IPEA, 2009b

Do mesmo modo, os cenários apresentados pelos Gráficos 1 e 2 refletem a pouca eficiência da execução das políticas de desenvolvimento regional. Quanto este aspecto é notório que as políticas de desenvolvimento regional no Brasil até os idos dos anos 50 eram feitas através de ações isoladas ou agências específicas para a alocação dos recursos públicos em regiões poucos desenvolvidas. Em 1959 foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), extinta por medida provisória em 2001, e posteriormente recriada em julho de 2003. Em 2005, por meio do Ministério de Integração Nacional, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), composta por vários programas da União, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). (IPEA b, 2009).

Essa intermitência ou mesmo ausência de políticas de desenvolvimento regional vem tencionado as relações federativas sob muitos aspectos, principalmente no que tange as relações fiscais entre os estados federados. Dessa forma, os conflitos inerentes a essas relações são decididos ou de forma pontual, sob o calor do debate, ou por meio de decisão

judicial da corte suprema, como é o caso dos regimes especiais de incentivos fiscais, epicentro da “guerra fiscal”.

Quanto a esse último ponto, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) de quatorze Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade vêm ratificando o que está prescrito pela Lei Complementar nº 24/75, que regula a concessão de isenções do ICMS, principalmente quanto à obrigatoriedade da aprovação pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que inclui todos os estados federados, dos benefícios fiscais concedidos. Essas ações visam questionar os decretos e leis de seis estados e do Distrito Federal que concederam incentivos fiscais sem esta prévia aprovação.

Isso é também reflexo da não implementação da tão discutida reforma tributária, cuja unanimidade da sua urgência só se compara ao tempo da sua permanência na agenda política. A delimitação clara dos princípios tributários, que regem a relação entre os entes federados, ajudaria a conduzir o debate atual sobre temas tão caros ao futuro do país como no caso dos incentivos fiscais, como visto, do imposto sobre o consumo, se origem ou destino, e do pré-sal.

No entanto, a que se destacar as recentes transformações no país ocasionadas pelos programas de transferência direta de renda, a exemplo da bolsa família, e a política de aumento real do salário mínimo que vem se refletindo nos índices da diminuição da pobreza e aumento da “nova” classe média, respectivamente.

Em síntese, esses são alguns aspectos do cenário que vem moldando as relações federativas fiscais do Brasil até os dias atuais.

Na próxima seção, adentra-se no sistema de partilha de receitas do federalismo fiscal brasileiro, em suas unidades conceituais básicas, classificações e suas bases legais.

### **3 SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO**

Neste capítulo buscou-se caracterizar o sistema de transferências governamentais baseado nas formulações de Prado (2003; 2004), bem como nos seus aspectos institucionais e legais.

#### **3.1 ESTRUTURA DA REPARTIÇÃO DE RECEITAS NO BRASIL**

Conforme já discutido anteriormente, uma das características mais importante da organização federativa é a repartição das competências entre entidades autônomas e, dentre estas, a repartição de receitas é uma das mais relevantes na medida em que visa assegurar a independência financeira dos entes federativos, prerrogativa da sua autonomia, com vistas ao equilíbrio e a harmonia desejável nesse modo de organização.

Essa repartição de receitas pode se dar por meio da repartição das fontes de receita e pela distribuição do produto da arrecadação.

A repartição das fontes de receita, conforme Conti (2001, p. 37), é um mecanismo pelo qual as regras que distribuem as diversas competências de arrecadação das fontes de receita, no caso, entre o poder central e as unidades subnacionais, são estabelecidas de maneira prévia. Daí, uma primeira diferença, quando estas regras são fixadas e enumeradas na Constituição, denominada de discriminação rígida de rendas; ou são discriminadas de modo a caber discricionariedade do poder tributante, denominadas de discriminação flexível de renda.

No Brasil, a Constituição Federal, artigo 153-156, prevê os tributos de competência da União, estados e municípios de forma detalhada, estabelecendo também as competências privativas e comuns a cada um destes entes, o que o coloca entre os países que adotam a discriminação rígida de rendas.

O outro mecanismo de repartição de receitas é realizado por meio da repartição do produto da arrecadação. Assim, a provisão das fontes de receitas é feita pela distribuição de parte do produto arrecadado de uma entidade para outra. Isto se pode dar por meio da participação na arrecadação de determinado tributo, ou por meio da participação em fundos.

Neste caso, a Constituição, artigo 158 a 160, mais o art. 162, também estabelece previamente as regras e os mecanismos que lhe darão suporte. (CONTI, 2001, p. 38).

A participação direta na arrecadação de um tributo ou participação na arrecadação direta acontece quando parte do tributo arrecadado por uma unidade federativa pertence a outra unidade. Neste caso, parte deste tributo volta na forma de transferência, classificada como devolutiva. No Brasil, um exemplo bastante elucidativo é o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), mesmo sendo competência da União, cinquenta por cento do produto da arrecadação é obrigatoriamente destinado aos Municípios onde se localiza o imóvel.

Já a participação em fundos, ou participação indireta ocorre quando parcelas de um ou mais tributos são destinadas à composição dos fundos. Neste caso, os recursos do fundo são rateados aos beneficiários segundo alguns critérios definidos previamente. Este é o caso, no Brasil, dos Fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM) e dos Fundos de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme preceitua a Constituição Federal, no art. 159, inciso I.

Bird (1993) levanta quatro tipos de questões a respeito das finanças intergovernamentais levando-se em conta os seus desequilíbrios inerentes: 1) a questão da distribuição dos gastos, ou quem faz o quê?; 2) a questão da distribuição da receita, ou quem aplica quais tributos?; 3) a questão do desequilíbrio vertical, ou como o desequilíbrio entre as receitas e os gastos dos governos subnacionais, que resulta das respostas anteriores, é resolvido?; 4) a questão do desequilíbrio horizontal, ou em que medida as instituições fiscais deveriam procurar ajustar diferenças em necessidades e capacidades entre unidades que pertencem a um mesmo o nível de governo?

O autor é enfático quanto às características que são compartilhadas pela maioria das federações quando defende que “[...] Em cada país existe um desequilíbrio fundamental na distribuição de gastos e receitas, e conseqüentemente, na necessidade de transferências fiscais intergovernamentais para fechar a lacuna orçamentária”. (BIRD, 1993, p. 2. sic.).

Conclui, ainda, que as transferências refletem de modo profundo a natureza do sistema político do país; deste modo, a sua natureza política deve ser levada em conta, explicitamente, no esboço dos sistemas de transferências. Assim, sugere que uma maneira de fazer o que foi anteriormente dito é focar nos efeitos ao invés dos instrumentos usados para alcançá-los.

Nessa mesma ótica, Prado (2004) parte de esquema teórico comum entre as diversas federações para encontrar tipos básicos de funções e formatos adotados pelas federações,

ainda que as circunstâncias históricas, político-econômico e sociais as tornasse únicas e específicas no desenvolvimento das suas relações intergovernamentais.

O conceito de brecha vertical (BV) desenvolvido por Prado (2004) para referenciar a análise das relações fiscais intergovernamentais em seu aspecto mais específico, as transferências intergovernamentais, será o fio condutor para a aproximação com o objeto de estudo em questão.

Assim, parte-se da constatação de que em todas as federações se faz uso das transferências verticais como um componente básico de seus sistemas fiscais. A razão de ser destas transferências reside no fato de que os governos centrais (GC) arrecadam mais recursos do que gastam diretamente; enquanto os governos subnacionais arrecadam menos recursos que os seus dispêndios.

Dessa forma,

[...] a brecha vertical refere-se, portanto, às diferenças entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos governos subnacionais (GSN), medido pelo gasto final por eles realizado, e o volume de recursos que esses governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídos, sem dependerem de transferências federais. (PRADO, 2004, p.12).

Pode-se medi-la pela relação entre os recursos próprios e gastos totais, ou pela relação entre os recursos dos governos subnacionais e os recursos transferidos para eles pelo governo central. Essa relação se aplica tanto da União para os estados e municípios, quanto dos estados para os municípios.

De modo geral, as causas para a existências da brecha vertical têm suas raízes nas circunstâncias políticas e históricas e que, muitas vezes, são objetos de análise da teoria das finanças públicas.

Uma primeira causa diz respeito à atribuição das principais fontes de receitas ao controle do governo central. Isto é visto como fundamental nos desenhos de sistemas tributários modernos do ponto de vista da eficiência tributária. No entanto, nas últimas décadas, o descentralismo fiscal tem ganhado espaço quanto à escolha mais eficiente de distribuição recursos e encargos em sistemas federativos.

Outra causa refere-se à predominância dos governos centrais em duas prerrogativas de coordenação federativa: redução das disparidades entre entes federados equivalentes, a denominada brecha horizontal, no que tange a capacidade de gasto, na busca da equalização por meio de sistema de transferências; e a manutenção de um volume substancial de recursos pelo governo central para fazer face à realização de projetos de interesse nacional em áreas

considerada pela sociedade como fundamental. Referente a este último aspecto, sua operacionalização se daria através de repasses seletivos aos entes federados.

Esses fatores se tornam determinantes da configuração da brecha vertical principalmente em um contexto de recentralização tributária com a descentralização de encargos, como acontece na realidade atual do Brasil.

Relativo à primeira causa, a concentração dos principais impostos no governo central, a exemplo dos impostos sobre a renda, de valor agregado e os impostos específicos sobre a produção e consumo, os argumentos referem-se principalmente aos custos impostos aos agentes econômicos pelo atendimento as diversas legislações e a possibilidade de gerar efeitos prejudiciais à eficiência econômica quando estes impostos são controlados pelos entes subnacionais. (PRADO, 2004).

Neste último caso, as causas de ineficiência econômica são atribuídas a mobilidade dos fatores produtivos e a geração de externalidades, como estipulado pela teoria das finanças.

Ressalte-se também, que esses impostos em conjunto são responsáveis por cerca de 70 a 90% das receitas tributárias da maior parte dos países, vindo daí um dos grandes debates das relações intergovernamentais quanto ao seu controle e apropriação. (PRADO, 2004).

O fato peculiar do Brasil em relação aos demais países está justamente na apropriação, por parte dos estados, de um desses principais impostos, o ICMS, que teve sua base de incidência aumentada a partir da Constituição de 1988. Não obstante, algumas propostas de reforma tributária defendam o controle deste imposto nas mãos da União, em razão da multiplicidade de legislações ordenada pelos diversos estados.

A segunda causa, como expressada, diz respeito à responsabilidade pela diminuição das disparidades regionais e de imposição de prioridades nacionais na provisão de serviços públicos.

No primeiro aspecto, os argumentos se referem à capacidade econômica desigual dos entes federados regional e local. Essa diferença se reflete na sua capacidade de autofinanciamento, mesmo levando em conta qualquer distribuição de competências de arrecadação de tributos entre os níveis de governo. Desta forma, os estados e municípios com menor capacidade econômica teriam que impor aos cidadãos das suas jurisdições uma elevada carga tributária para prover um mesmo nível de serviços públicos das entidades que detêm uma maior capacidade econômica e de desenvolvimento.

Esta iniquidade determina que parte das transferências verticais tenha critérios redistributivos e equalizadores, e não só se detenham nos aspectos devolutivos destas

transferências geradas economicamente pela jurisdição, pois, assim, só iriam refletir a mesma capacidade econômica do ente e a manutenção dessa mesma iniquidade.

Quanto ao segundo aspecto, refere-se ao poder discricionário do governo central em impor condicionalidades à receptividade de parte de sua receita fiscal, por parte das entidades subnacionais, visando à implementação de programas considerados estratégicos no âmbito nacional. Esses programas nacionais são operacionalizados via sistema de transferências do governo central para financiar serviços que normalmente são realizados pelos governos subnacionais, mas que obedecem a parâmetros ou critérios de padronização definidos pelo governo central.

Neste caso também, existe uma peculiaridade da federação brasileira, fruto da sua história recente, que foi o período da redemocratização. Como exemplo, tem-se o Sistema Único de Saúde (SUS) que foi construído pelos vários entes da federação, União, estados e municípios, por meio de vários formatos institucionais, como os fóruns, conselhos e comissões, que influenciaram o formato de partilha de recursos no âmbito do programa, diminuindo o grau de discricionariedade do governo central e impondo um sistema legal de transferência.

Visto esses aspectos, busca-se dimensionar o quanto de transferências seria razoável, em uma federação, para adequação entre recursos e encargos, ou seja, a diminuição da brecha vertical.

Prado (2004) afirma que levando em conta a distribuição de competências tributárias, que determina a distribuição inicial de recursos, as mudanças que ocorrerem nos encargos efetivos são determinantes para que ocorram mudanças nas parcelas de transferências dos recursos sob a égide do governo central. Isto seria um padrão de grande parte dos países federados, que dimensionam as transferências por meio de processos interativos de ajustamento. Este definitivamente não é o caso do Brasil, onde muitas vezes, a rigidez legal e a dificuldade de negociação entre os entes federados tornam essa espécie de ajustamento muito difícil de ser realizado.

Assim, sendo o sistema de transferências fundamental para o entendimento do processo das relações intergovernamentais no federalismo fiscal, se faz necessário, neste ponto, a sua classificação.

### 3.2 ASPECTOS DA TAXONOMIA DAS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS DO BRASIL

As transferências podem ser classificadas, quanto à disposição dos recursos, em livres ou não vinculadas e condicionadas ou vinculadas. Já quanto ao seu aspecto institucional, em constitucional, legal e contratual.

As transferências livres ou não vinculadas<sup>1</sup> são aquelas recebidas pelos governos subnacionais como recursos que podem ser usados de forma discricionária pelos seus processos orçamentários. No Brasil, os fundos de participação cumprem esse papel. No entanto, como bem destacou Prado (2004), a existência de vinculações que incidem sobre a totalidade dos orçamentos dos governos subnacionais limita a sua “liberdade” de disposição orçamentária, dando, por vezes, um caráter de condicionalidade, a exemplo dos gastos relativos à saúde, como proposto pela Emenda Constitucional nº 29.

Já as transferências condicionadas ou vinculadas, como o próprio nome diz, estão sujeitas a uma condição de alocação no processo orçamentário das entidades subnacionais, sejam em função de leis, contratos ou convênios, programas, projetos, setores específicos ou áreas determinadas de atuação.

Cabe destacar que a relação entre as transferências livres e condicionadas pode ser um indicador de proporção de grau de autonomia de um ente federado, na medida em que uma proporção maior desta última em relação primeira denota uma pré-condição para a destinação de recursos, que, nem sempre, leva em conta o processo decisório regional e local, bem como não acompanha as vicissitudes intertemporais da dinâmica nesses espaços.

Quanto ao seu aspecto institucional as transferências podem ser constitucionais, prescritas na Constituição de um país, que, por vezes, determinam inclusive os percentuais a serem transferidos ou áreas de aplicação; ou legais, regidas por normas infraconstitucionais, como as leis complementares ou ordinárias; e contratuais estas específicas das transferências voluntárias que tem como instrumento os convênios ou os contratos de repasse.

No Brasil, as transferências constitucionais estão discriminadas na Constituição de 1988, no Título VI “Da Tributação e do Orçamento”, capítulo 1 “Do Sistema Tributário Nacional”, Seção VI “Da Repartição das Receitas Tributárias”, nos art. 157 a 162. No art. 157 é discriminada a receita tributária transferida da União pertencente aos Estados e ao Distrito Federal. No art. 158 as transferidas da União e dos Estados para os municípios. No art. 159

---

<sup>1</sup> Outros autores preferem classificar, quanto à forma de execução da transferência, em compulsórias e livres; ou quanto à execução do gasto, em livre ou vinculado. (ANDRADE FILHO; SANTOS, 2000).

são discriminados os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, os Fundos Constitucionais para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões norte, nordeste e centro-oeste, FPEX, CIDE, bem como os percentuais dos impostos que os compõem e alguns critérios de rateio. O art. 160 veda a retenção ou restrições às transferências com hipóteses de exceção nos incisos de seu parágrafo único. O art. 161 atribui a Lei Complementar o estabelecimento de normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I (FPE e FPM), objetivando a promoção do equilíbrio socioeconômico entre estados e entre municípios. Também dispõe sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos art. 157, 158 e 159, e o estabelecimento do Tribunal de Contas da União como responsável pelo cálculo das quotas referentes aos fundos de participação. O art. 162 dispõe sobre a divulgação de dados sobre arrecadação, valores recebidos e transferidos dos três entes da federação.

Os debates em torno dos arranjos institucionais das transferências recaem sobre o fato de que por serem do tipo constitucional ou legal proporcionaria a garantia de recebimento do repasse, facilitando, assim, a função de planejamento; enquanto, numa outra perspectiva, uma proporção maior destas transferências seriam indicadores de enrijecimento orçamentário por parte do ente transferidor.

No Brasil, por exemplo, a necessidade de se estabelecer um elevado grau de transferências constitucionais tem o propósito de assegurar a manutenção do equilíbrio federativo, pelo menos formalmente, levando-se em conta uma ordem constitucional democrática recente, após mais de vinte e cinco anos de regime ditatorial. Na Austrália, como exemplo oposto, esse tipo de transferência não tem uma relevância significativa.

Levando-se em conta as modalidades de transferências no atual sistema de partilhas pode-se classificá-las como: devolutivas, compensatórias, redistributivas, voluntárias e condicionadas. Estas últimas, com suas peculiaridades e arranjo legal, constituem os programas nacionais.

Nas transferências devolutivas, o governo encarregado da arrecadação de determinado tributo devolve para o governo subnacional os recursos que poderia ter sido arrecadado em sua base territorial caso este último tivesse esta prerrogativa. Conforme destaca Prado (2004), não se trata de transferência voluntária, mas sim de direitos legais garantidos. A transferência do ICMS, em uma proporção maior do seu fluxo transferidos para os municípios, e o IPVA, dos estados para os municípios, são exemplo deste tipo de transferência.

As transferências compensatórias foram instituídas para atenuar os efeitos negativos nos fluxos de receitas das entidades subnacionais ocasionados pela desoneração fiscal do ICMS de produtos industrializados destinados às exportações, visando tornar os produtos brasileiros mais competitivos no âmbito das disputas pelo mercado internacional. Assim, o Fundo Constitucional de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), ou IPI – Exportação, foi criado na Constituição de 1988, tendo como base 10% da receita do IPI distribuído de acordo com a proporção do volume exportado por estado exportador, sendo 25% repassados aos municípios.

No ano de 1996, por meio da Lei Complementar 87, as desonerações foram estendidas aos produtos semimanufaturados, bens de capital e aos produtos para consumo próprio das empresas. Esta lei ficou conhecida como Lei Kandir.

Já as transferências redistributivas, são aquelas que não guardam vinculação com a arrecadação a partir de suas bases tributárias e que visam, precipuamente, reduzir as desigualdades regionais e locais aumentando o seu volume de receita e, conseqüentemente, a sua capacidade efetiva de gasto. No Brasil, estas transferências são constituídas, na sua maior parte, em termos de fluxo, pelos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, que chegaram a compor 38% das transferências totais do governo central, em 2000. (PRADO, 2004, p.37). Nos fluxos dos estados para os municípios elas formam o sistema “cota-parte” do ICMS.

Por essa definição, inclui-se no rol das transferências redistributivas o Fundef/Fundeb e as transferências do Sistema Único de Saúde (SUS), entretanto, devido às especificidades e complexidade desses dois sistemas, bem como a necessidade de ressaltar as transferências advindas dos fundos de participação, optou-se, para o propósito desse trabalho, classificá-las como sendo transferências condicionadas – Programas Nacionais, conforme especificadas mais adiante.

Neste ponto, cabe esclarecer o caráter híbrido, quanto à classificação, que algumas transferências se revestem quanto aos fluxos entre entidades federadas. Desta forma, nas transferências do tipo devolutivas, 25% do ICMS transferidos dos estados para os municípios, por não guardarem critérios de correspondência entre o volume de recurso recebido e o fato gerador no seu território, passam a ter um caráter redistributivo. Isso ocorre também com as transferências tipo compensatórias, com os 25% repassados dos estados para os municípios pelo FPEX e pela Lei Kandir.

O FPEM se reveste de especial importância para a organização federativa brasileira devido ao seu caráter redistributivo dado pelos critérios básicos de repasses de recursos. No caso do FPE, as regras estipuladas pela Lei nº 5.172/66 distribuía os recursos em 5% proporcionalmente à área territorial dos estados, e 95% conforme o valor representativo da população, ponderado pelo inverso da renda per capita de cada estado.

<b>ANO</b>	<b>DISPOSITIVO LEGAL</b>	<b>FPM %</b>	<b>FPE %</b>
<b>1967-68</b>	Emenda Const.18/65	10	<b>10</b>
<b>1969/75</b>	Ato Complementar 40/68	5,0	<b>5,0</b>
<b>1976</b>	Emenda Const. 5/75	6,0	<b>6,0</b>
<b>1977</b>	Idem	7,0	<b>7,0</b>
<b>1978</b>	Idem	8,0	<b>8,0</b>
<b>1979/80</b>	Idem	9,0	<b>9,0</b>
<b>1981</b>	Emenda Const.17/80	10,0	<b>10,0</b>
<b>1982/83</b>	Idem	10,5	<b>10,5</b>
<b>1984</b>	Emenda Const.	13,5	<b>12,5</b>
<b>1985</b>	Idem	16,0	<b>14,0</b>
<b>1985/1988*</b>	Emenda Const.27/85	17,0	<b>14,0</b>
<b>1988</b>	Const. Federal de 1988	20,0	<b>18,0</b>
<b>1989</b>	Idem	20,5	<b>19,0</b>
<b>1990</b>	Idem	21,0	<b>19,5</b>
<b>1991</b>	Idem	21,5	<b>20,0</b>
<b>1992</b>	Idem	22,0	<b>20,5</b>
<b>1993</b>	Idem	22,5	<b>21,5</b>
<b>2007</b>	<b>Emenda Const. 55/07</b>	<b>23,5</b>	<b>21,5</b>

Quadro 1- Instrumento legal e percentual de participação do IPI e IR na composição do FPEM, 1967-2007

Fonte: Baseado em Santos (2003)

\*até 04/10/1988

Desta forma, os critérios de superfície e população visavam o atendimento das necessidades da demanda por serviços públicos. Os critérios de inverso da renda per capita, por sua vez, objetivavam destinar um montante maior de recursos para os estados com menores níveis de renda por habitante. (SILVA et al, 2004).

Em 1975, uma importante alteração foi incluída nos critérios de rateio deste fundo, melhorando ainda mais a sua função redistributiva. Assim foi criada uma reserva especial para ser distribuída pelos estados do norte e do nordeste, que alcançou 20% em 1978. Os 80% restantes continuavam a ser distribuídos da mesma forma, inclusive para os estados do norte e nordeste.

Desde então os percentuais de distribuição vem crescendo ao longo do tempo por meio de sucessivas Emendas Constitucionais e pela Constituição de 1988, conforme o Quadro 1.

No Quadro 1, pode-se observar, também, as reduções percentuais do FPE e FPM, nos idos da ditadura militar principalmente nos anos de 1969 a 1975, época de grande centralização fiscal, e os graduais aumentos após esse período, *pari-passu* ao processo de redemocratização, chegando aos atuais valores em 1993, para o FPE, e 14 anos depois, para os atuais valores do FPM. Quanto a este último, o aumento de 1% se deu após forte pressão política por parte dos prefeitos, que alegavam a incapacidade de cobrir as despesas básicas de custeio, pessoal e do décimo terceiro salário, e principalmente quanto às finanças municipais não suportarem a política de ganho real do salário mínimo implementada pelo governo federal.

A partir de 1989, esse sistema de transferência vem a sofrer um importante revés com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 62/89. No que pese algumas falhas do sistema até então, ele permanecia com o seu caráter dinâmico em função das variáveis estabelecidas. Com a lei nº 62, houve o que alguns estudiosos chamam de “congelamento” a partir do estabelecimento de coeficientes fixos de distribuição tanto para o FPE como para o FPM, corroborada mais adiante pela Resolução nº 242/90 do Tribunal de Contas da União (TCU), flexibilizando, apenas, o critério de rateio populacional dentro de cada estado.

Os motivos alegados para a edição dessa lei passam pela tentativa do controle do processo inflacionário, ao lado da contenção de despesas em face de crise que se alastrava no final da década de 80, até um mecanismo de contenção ao processo de proliferação de municípios iniciado com a Constituição de 1988. As mudanças ocorridas desde então foram relativas somente aos aumentos nos percentuais de repasse dos impostos.

No que pese o resultado dos repasses dos recursos seja o de transferir das áreas mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas do país, conforme o Quadro 2, além de se constatar uma evolução mais que dobrada dos percentuais repassados, entre os anos de 1965 a 2007. Estas formas de rateio tornaram-se ineficientes com o passar do tempo ao não acompanhar as transformações pelas quais passaram as unidades subnacionais no contexto econômico-social nacional e internacional, a exemplo das mudanças de caráter demográfico e do produto interno bruto, se bem que mudanças significativas quanto a estes aspectos, levando-se em conta o atual modelo de desenvolvimento, são mais difíceis de ocorrer no panorama regional, sendo o contexto local mais afetado.

REGIÃO/UNIDADE	%	REGIÃO/UNIDADE	%
Acre	3,4210	Espírito Santo	1,5000
Amapá	3,4120	Minas Gerais	4,4545
Amazonas	2,7904	Rio de Janeiro	1,5277
Pará	6,1120	São Paulo	1,0000
Rondônia	2,8156	<b>Sudeste</b>	<b>8,4822</b>
Roraima	2,4807		
Tocantins	4,3400	Paraná	2,8832
<b>Norte</b>	<b>25,3717</b>	R G do Sul	2,3548
		Santa Catarina	1,2798
Alagoas	4,1601	<b>Sul</b>	<b>6,5178</b>
Bahia	9,3962		
Ceará	7,3369	Distrito Federal	0,6902
Maranhão	7,2182	Goiás	2,8431
Paraíba	4,7889	Mato Grosso	2,3079
Pernambuco	6,9002	M G do Sul	1,3320
Piauí	4,3214	<b>Centro-oeste</b>	<b>7,1732</b>
R G do Norte	4,1779		
Sergipe	4,1553	<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>
<b>Nordeste</b>	<b>52,4551</b>		

Quadro 2– Distribuição dos recursos do FPE, por estado e Distrito Federal – LC 62/89  
 Fonte: SILVA, A. M; FAGUNDES, F. C; PEREIRA, R. A. (2004).

No Quadro 2, pode-se observar a divisão regional e estadual dos coeficientes de distribuição do FPE, conforme a LC 62/89, destacando-se a região nordeste como a maior receptora dos recursos do fundo e a Bahia, em particular, como o estado de maior coeficiente do país.

Cabe ressaltar que do cálculo total, 15% são vinculados aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a partir da lei 11.494/07, caracterizando, por um lado, a necessidade de garantia do aporte de recursos por parte destes entes neste tipo específico de despesa ou investimento; e por outro, enrijecendo o processo orçamentário dos entes receptores.

A modalidade de transferências condicionadas, nesse esquema classificatório, são aquelas que respondem, em grande parte, pelo financiamento dos programas nacionais: o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundeb. Esses sistemas têm funções setoriais específicas e dessa forma não atuam diretamente sobre a capacidade geral de gasto do orçamento dos governos subnacionais, em tese.

O SUS é composto de recursos federais mais os percentuais de receita vinculados constitucionalmente nos três níveis de governo em gastos com saúde propostos pela Emenda Constitucional 29.

Já o Fundef/Fundeb é um sistema que opera por meio da redistribuição de uma parte dos recursos estaduais vinculados a educação entre municípios e o governo estadual, visando o mesmo montante per capita por aluno. Apropria-se de 15% dos fluxos de ICMS e das transferências federais dos fundos de participação, Lei Complementar 87 e IPI – exportação.

Cabe aqui ressaltar que, nesses dois casos, o modo de financiamento ocorre de maneira híbrida com a combinação de três formas, no Fundeb, e duas, no SUS: a) transferências de recursos federais – SUS e complementação federal do Fundeb; b) redistribuição horizontal de recursos dos governos estaduais e municipais – Fundeb estadual; c) aporte obrigatório dos orçamentos subnacionais, através de vinculações. (PRADO, 2004, p. 39). Desta forma, apresenta-se a dificuldade de classificá-los como uma transferência no sentido *strictu-sensu*.

Este modo de financiamento é resultante do desenvolvimento histórico dessas importantes áreas de prestação de serviço público cuja complexidade temática fugiria ao escopo deste trabalho. Mas, para se ter uma ideia da importância desses recursos para os governos subnacionais, na Bahia, no ano de 2009, eles responderam por recursos da ordem de cerca de R\$ 2,8 bilhões, o que equivale a aproximadamente 36% das transferências correntes.

A modalidade de transferências voluntárias são aquelas que resultam de um processo negocial a partir de cada orçamento anual do governo central, e não decorrem de qualquer exigência legal, mas que pode ser condicionada. Segundo a LRF, art. 25, a transferência voluntária é a entrega de recursos corrente ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. São feitas por meio de convênio ou contrato de repasse por intermédio de instituição ou agência financeira oficial federal.

Nascimento e Oliveira (2003) destacam a sujeição destas transferências aos arranjos políticos conjunturais, uma vez que dependem especificamente da vontade dos governos estabelecidos e da disponibilidade orçamentária.

Considerando-se que no sistema federativo brasileiro podem ser firmados acordos comuns para consecução de objetivos entre a União, estados e municípios, a falta de especificação da localização de determinados programas ou projetos nos respectivos orçamentos, ou seja, para onde deveriam ir claramente as ações, retiraria, de forma frequente, o caráter essencial que norteia sua função: a busca de maior equidade socioeconômica dentro das diversas unidades regionais do sistema federativo fiscal brasileiro. Estes repasses, apesar de seu pouco volume em relação a outras transferências, cerca de 8 a 10%, na falta de critérios mais claros e de controle, geram distorções na estrutura de repartição dos recursos de alcance federativo.

Posto isso, Prado (2003) propôs um modelo analítico para sistemas de transferências fiscais baseadas em agregações de receitas partindo-se de uma apropriação inicial por competência tributária, correspondendo aos recursos próprios. Em seguida, uma apropriação legal derivada da própria base tributária com a intervenção de outro ente da federação, a exemplo das transferências devolutivas e compensatórias, correspondendo à receita própria líquida. Agrega-se a estas, a apropriação por critérios redistributivos e das políticas seletivas, sem correspondência com a base tributária, como os fundos de participação e os programas nacionais como SUS e Fundef/Fundeb, correspondendo à receita disponível. Por fim, agregam-se a apropriação efetivada em cada ciclo orçamentário, as transferências voluntárias, que vai definir a capacidade de gasto da cada jurisdição.

Com base nesse sistema, para os propósitos deste trabalho, optou-se pela alteração estrutural do esquema, agregando-se todas as transferências, de modo a compor uma categoria geral de análise, dentro do contexto orçamentário.

Assim, pode-se obter o total de transferência de determinado ente da federação como sendo a soma das modalidades das transferências intergovernamentais de caráter devolutivo mais as parcela redistributiva, compensatória, condicionada (Programas Nacionais) e as voluntárias como se segue:

$TRF = DEV + PR + COMP + TC + VOL$ , onde:

TRF = Transferências totais;

DEV= Parcela Devolutiva;

PR = Parcela Redistributiva;

COMP = Parcela Compensatória;

TC = Transferências Condicionadas;

VOL= Transferências Voluntárias

Dado esse agregado, pode-se referenciá-la no contexto do orçamento público, levando-se em conta que os recursos totais de uma determinada unidade federativa podem ser compostos pelos recursos próprios, somados transferências mais recursos de operações de crédito ou:

$RT = RP + TRF + OPC$ , onde,

RT = Receitas Totais;

RP = Receitas Próprias;

TRF = Transferências; e

OPC = Operações de crédito, que inclui a dívida;

Pode-se, por meio desse esquema analítico, fazer algumas inferências sobre as transferências governamentais, tendo o orçamento público como referência, e estabelecer alguns parâmetros para análises, conforme desenvolvidas no Capítulo 4.

Como exemplo, pode-se inferir que o grau de autonomia dos governos subnacionais está inversamente relacionado ao montante das transferências. Assim, se estas indicam uma menor magnitude em relação aos outros termos da equação significa que estes governos financiam a maior parte dos seus dispêndios com recursos próprios ou com recursos de operações de crédito, leia-se, através do endividamento. Este último ponto muito importante para a análise das relações intergovernamentais como já visto anteriormente.

Outra questão diz respeito à composição dessas transferências, ou seja, se elas são livres ou condicionadas. Caso haja uma maior magnitude de receitas livres, isso pode ser indicador de que os governos subnacionais podem dispor com mais liberdade destas receitas, refletindo assim o seu grau de discricionariedade para atingir os seus objetivos regionais ou locais. Por último, pode-se por meio do volume das transferências condicionadas, de forma legal, compor parâmetros de estabilidade no recebimento desses recursos já que o poder discricionário do governo central seria mais restrito neste particular. Do mesmo modo, se poderiam dimensionar os fluxos de transferências voluntárias, que tem um movimento mais errático, como já destacado acima.

Em linhas gerais, o sistema de partilha pode ser esquematizado como se segue:

MODALIDADES DE TRASFERÊNCIAS	TRANSFERÊNCIAS	DISPOSIÇÃO DOS RECURSOS	ASPECTO INSTITUCIONAL
<b>Devolutivas</b>	1. 50% IPVA (GM)	1. livre	1. Constitucional
	2. 75% dos 25% do ICMS para (GM)	2. livre	2. Constitucional
	3. IR para GE e GM	3. livre	3. Constitucional
	4. CIDE (GE) (Em. C. 33/2000)	4. condicionada	4. Constitucional
<b>Compensatórias</b>	5. 75% FPEX (10% do IPI distribuído de acordo com o volume exportado - GE)	5. livre	5. Constitucional
	6. 75% Lei Kandir (Sem valor definido - GE)	6. livre	6. legal
	7. Royalties (varia de acordo c/ a produção GM e GE)	7. condicionada	7. legal
<b>Redistributivas</b>	8. FPE (21,5% IR + 21,5% IPI)	8. livre	8. Constitucional
	9. FPM (22,5% IR + 22,5% IPI)	9. livre	9. Constitucional
	10. 25% dos 25% da Cota-parte ICMS (GM)	10. livre	10. Constitucional
	11. 25% Fundo de Comp. das Export. (GM),	11. livre	11. Constitucional
	12. 25% Lei Kandir (GM)	12. livre	12. legal
	13. CIDE (GM)	13. livre	13. Constitucional
	14. FCO, FNO, FNE (3,0% IR + 3,0% IPI)	14. condicionada	14. Constitucional
<b>Condicionadas - Programas Nacionais</b>	15. Fundeb	15. condicionada	15. Constitucional
	16. SUS	16. condicionada	16. legal/contratual
<b>Voluntárias</b>	17. Transferências voluntárias	18. condicionada	18. contratual

Quadro 3– Classificação das principais transferências quanto à modalidade, disposição de recursos e aspecto institucional no Brasil

FONTE: Baseado em Prado (2003).

NOTA 1: GE: Governo Estadual, GM: Governo Municipal

O Quadro 3 demonstra a prevalência institucional das transferências redistributivas, em relação as demais transferências, no panorama nacional. Ressalte-se que estas transferências guardam as características de ser livre e garantida pela Constituição, o que denota um forte viés federalista.

No entanto, questiona-se o porquê, dado tal arranjo institucional, a maioria dos estados e municípios da federação não comportarem os encargos ao seu alcance, ou seja, o orçamento de muitas unidades subnacionais não cabe dentro delas mesmas.

Levando-se em conta um universo constituído pela União, 5.565 municípios, 26 estados e um Distrito Federal, esta equação se demonstra bastante complexa dentro de realidades históricas distintas.

Desta forma, buscou-se a compreensão de uma parte desse universo, por meio de um recorte regional, o estado da Bahia, excetuando qualquer generalização quanto aos resultados obtidos.

Assim, este esquema de classificação das transferências será o ponto de partida para análise dos reflexos das transferências intergovernamentais em um orçamento de uma unidade subnacional, no caso o orçamento do Estado da Bahia, objeto de estudo deste trabalho.

## **4 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NA ESTRUTURA DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA**

Neste capítulo explicaram-se os passos metodológicos para a análise empírica partindo-se das conceituações gerais, construção do banco de dados, e, por fim, a análise dos resultados.

### **4.1 CLASSIFICAÇÕES DAS RECEITAS NA ESTRUTURA DO ORÇAMENTO DO ESTADO DA BAHIA**

Este estudo, como anteriormente explicitado, tem como objeto os reflexos das transferências intergovernamentais no orçamento do estado da Bahia, no período de 2002 a 2009. Para isto, a análise referenciou-se no orçamento público do estado da Bahia na perspectiva das receitas e despesas orçamentárias.

Segundo o IBGE (2010), o estado da Bahia tem um PIB estimado em R\$ 137.075 milhões compondo, em 2009, 4,2% do PIB nacional; já o PIB per capita é de R\$ 9, 365. A população residente gira em torno de 14.016.906 habitantes e sua área é de 564.692,669 Km<sup>2</sup>. A Bahia detém uma taxa de analfabetismo das pessoas, de 10 anos ou mais de idade, de 15%, uma das mais altas do país, e a taxa de desemprego é de 9,3%, acima da média nacional, que é de 8,3%.

Na sistematização legal vigente no Brasil, as receitas orçamentárias são todas as receitas detalhadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), que seguem as especificidades estabelecidas pelo art. 11 da Lei nº 4.320, e posteriormente, regulada pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163 de 2001 e pelas normas fixadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do nível de governo respectivo.

Essa sistematização classifica a receita por categoria econômica, em corrente e capital, detalhando-as nos demais níveis. A classificação por categoria econômica tem o objetivo de mensurar o impacto das decisões do governo na economia nacional nos aspectos de formação de capital, custeio, investimentos etc. (BRASIL, 2008).

O detalhamento da receita comporta ainda outros cinco níveis como se segue: a) origem, que identifica a procedência dos recursos públicos em relação ao fato gerador do seu

ingresso: se procedente de atividade do governo, originária, derivada ou de transferências. Assim, no caso das receitas correntes pode-se saber se tem origem compulsória (tributos, contribuições), ou da atuação do estado como prestador de serviços (receitas de serviços), e assim por diante. Já no caso de receita de capital, pode-se, por esse detalhamento, saber se a receita é proveniente de operação de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos etc.; b) espécie: qualifica com mais detalhe a origem, ou seja, o fato gerador. Por exemplo, uma vez definida a origem, tributos, qualifica-se que espécie de tributos originou a receita, se impostos, taxas ou contribuições de melhoria; c) rubrica: qualificação da espécie, seguindo o exemplo, definida a espécie impostos, a rubrica poderia ser imposta sobre o patrimônio e a renda; c) alínea: qualificação da rubrica, apresenta o nome da receita propriamente dita, a exemplo de imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza; e) subalínea: o nível mais analítico da receita, assim, acrescenta-se o qualificativo de “pessoas físicas”.

Existe a ainda um sétimo nível, optativo, para atender as especificidades de cada plano de conta nos respectivos níveis de governo, mas que também estão sujeitas a regras definidas pelas portarias. Outra sistematização da receita é a denominada por Fontes, que indicam a vinculação com o financiamento das despesas orçamentárias, ou seja, são agregados de receitas que atendem a destinações constitucionais, legais e contratuais.

No caso do estado da Bahia, as fontes são classificadas em:

- a) Próprias do Tesouro: aquelas que decorrem do esforço de arrecadação do tesouro estadual, ou a ele devido por algum princípio constitucional;

FONTE		DESTINAÇÃO
00	Recursos ordinários não vinculados do Tesouro	Recursos livres do Estado (discricionários).
01	Recursos ordinários de contrapartida de convênios e operações de crédito	Recursos livres do Estado, destinados à contrapartida de operações de crédito e convênios firmados pelo Estado.
02	Cota-Parte do ICMS devida aos Municípios	Transferência de ICMS aos municípios do Estado
03	Cota-Parte do IPVA devida aos Municípios	Transferência de IPVA aos municípios do Estado.
06	Cota-Parte do imposto sobre exportação de produtos industrializados devida aos Municípios	Transferência de IPI Exportação aos municípios do Estado.
07	Recursos vinculados ao fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação	Recursos destinados à educação básica (Fundeb).
14	Recursos vinculados à Educação	Recursos destinados aos demais níveis educacionais e as despesas da educação básica, não abrangidas no Fundeb.

Quadro 4 - Fontes próprias do tesouro e respectivas destinações do orçamento do Estado da Bahia, 2010. (CONTINUA)

FONTE		DESTINAÇÃO
28	Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza	Recursos destinados a programas e ações de combate a pobreza.
30	Recursos vinculados às ações e serviços públicos de Saúde	Destinados às ações e serviços públicos de saúde.
39	Recursos de Utilização Exclusiva na Reserva de Contingência	Recursos destinados a dar cobertura a determinados riscos e contingência durante a execução orçamentária.
50	Recursos do Fundo de Cultura da Bahia (FCBA)*	Custear ações de incentivo, apoio e estímulo a produção artístico-cultural no Estado da Bahia.
60	Contribuições do Fundo de Investimento Econômico e Social da Bahia (FIES)	Destinadas à programas estaduais de investimentos em infraestrutura, em ações econômicas e sociais, e na manutenção do equilíbrio fiscal.

Quadro 4 - Fontes próprias do tesouro e respectivas destinações do orçamento do Estado da Bahia, 2010. (CONCLUSÃO)

Fonte : Nota técnica da Superintendência de Orçamento Público – SPO/SEPLAN (2010)

- b) Outras do Tesouro: aquelas que decorrem de contratos, convênios e empréstimos firmados com a Administração Direta do Estado. Estão neste grupo, também, aquelas que, embora seja arrecada pelo Tesouro ou em seu nome, estão vinculadas aos Órgãos ou Fundos específicos;

FONTE		DESTINAÇÃO
04	Multas vinculadas ao Fundo Estadual de Proteção ao Consumidor	Vinculadas ao Fundo Estadual de Proteção ao Consumidor
05	Taxas vinculadas ao Detran	Vinculadas ao Detran
08	Cota-Parte do Salário Educação	Recursos vinculados a educação básica
09	Indenizações pela Extração de Óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás, Utilização de Recursos Hídricos e Exploração de Recursos Minerais	Recursos vinculados aos seguintes blocos de ações: a) De 15% a 25% na gestão, pesquisa, prospecção e lavra de recursos minerais (SICM); b) De 20% a 30% na geração de energia e eletrificação rural (SEINFRA); c) De 45% a 55% na gestão, aproveitamento e preservação de recursos hídricos e do meio ambiente (SEMARH).
10	Taxas e Multas Vinculadas à Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia Transporte e Comunicação da Bahia	Recursos vinculados a Agerba.
11	Contribuições do Fundo Nacional de Assistência Social	Recursos vinculados ao Fundo Estadual de Assistência Social (Feas).
13	Recursos diretamente arrecadados por Órgãos da Administração Direta	Vinculado ao Órgão que o arrecada.
16	Taxas vinculadas ao Fundo Especial de Aperfeiçoamento dos Serviços Policiais	Reequipamento material das Polícias Civil e Militar.

Quadro 5– Fontes Outras do tesouro e respectivas destinações do orçamento do Estado da Bahia, 2010. (CONTINUA)

	<b>FONTE</b>	<b>DESTINAÇÃO</b>
17	Contribuições de Intervenção do Domínio Econômico	Construção, recuperação e manutenção de estradas.
18	Taxas e multas vinculadas a Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia	Vinculada a Adab.
19	Remuneração de Depósitos Bancários Convênio - Administração Direta	Vinculado ao objeto do convênio.
20	Taxas vinculadas ao Poder Judiciário	Recursos de corrente da cobrança de custas cartoriais.
21	Operações de Crédito Internas	Vinculados a programas de investimento do Estado (ações do PPA).
22	Contribuições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Recursos vinculados à educação básica.
25	Operações de Crédito Externas	Vinculados a programas de investimento do Estado (ações do PPA).
26	Recursos de Alienação de Bens - Administração Direta	Recursos decorrentes de alienação de ativos, cujos destinos possíveis são: a) Gastos de Capital; b) Amortização de dívida; c) Aporte em fundo de previdência.
27	Recursos vinculados ao Fundo do Meio Ambiente da Bahia	Vinculado Fundo e ao Instituto do Meio Ambiente.
31	Contribuições e/ou Auxílios de Órgãos e Entidades Federais (Convênio)	Vinculado ao objeto do convênio.
33	Contribuições e/ou Auxílios de Órgãos e Entidades Municipais (Convênio)	Vinculado ao objeto do convênio.
34	Outras Contribuições e/ou Auxílios (Convênio)	Vinculado ao objeto do convênio.
38	Taxas e multas vinculadas ao Fundo Estadual de Saúde	Recursos vinculados ao Fesba

Quadro 5– Fontes Outras do tesouro e respectivas destinações do orçamento do Estado da Bahia, 2010. (CONCLUSÃO)

Fonte: nota técnica da Superintendência de Orçamento Público – SPO/SEPLAN (2010)

- d) Outras Fontes: aqueles diretamente arrecadados ou que decorrem de doações, contratos, convênios firmados com a Administração Indireta do Estado.

	<b>FONTE</b>	<b>DESTINAÇÃO</b>
40	Receita diretamente arrecadada por entidade da Administração Indireta	Recurso vinculado a entidade da administração indireta que o arrecada.
41	Recursos da contribuição para o Plano de Previdência Social do Servidor	Destinados ao pagamento de aposentadoria, reforma, pensão e outros benefícios de natureza previdenciária dos segurados pelo Funprev.
42	Contribuições para o Plano de Saúde do Servidor	Vinculados ao Funserv. Para dar cobertura às despesas do Planserv.
45	Recursos pelo Fornecimento de Água Bruta dos Reservatórios - outras fontes	Vinculados ao Ingá (Instituto de Gestão das Águas e do Clima) e a Cerb (Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia).
46	Recursos vinculados ao Desenvolvimento do Desporto - Lei nº 9.615/98	Promoção e desenvolvimento do desporto (Sudesb)

Quadro 6 – Outras Fontes e respectivas destinações do orçamento do Estado da Bahia, 2010. (CONTINUA)

FONTE		DESTINAÇÃO
47	Fundo Nacional de Saúde - Convênio	Recursos vinculados ao Fundo Estadual de Saúde (Fesba) e aplicados no objeto do convênio (ações de saúde pública).
49	Transferências do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Estadual de Saúde	Transferência fundo a fundo, vinculada ao Fesba, para aplicar em ações de saúde pública.
56	Recursos de Alienação de Bens - Administração Indireta	Recursos decorrentes de alienação de ativos, cujos destinos possíveis são: e) Gastos de Capital; f) Amortização de dívida; Aporte em fundo de previdência.
57	Receitas Capitalizáveis Funprev	Destinado a minimizar o déficit do Funprev.
58	Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia	Destinados ao pagamento de aposentadoria, reforma, pensão e outros benefícios de natureza previdenciária dos segurados pelo Baprev
59	Remuneração de Depósitos Bancários Convênio - Administração Indireta	Vinculado ao objeto do convênio.
61	Contribuições e/ou Auxílios de Órgãos e Entidades Federais	Recursos decorrentes de convênios assinados por entidades da administração indireta, cuja aplicação vincula-se ao objeto do mesmo.
62	Contribuições e/ou Auxílios de Órgãos e Entidades Estaduais	Recursos decorrentes de convênios assinados por entidades da administração indireta, cuja aplicação vincula-se ao objeto do mesmo.
63	Contribuições e/ou Auxílios de Órgãos e Entidades Municipais	Recursos decorrentes de convênios assinados por entidades da administração indireta, cuja aplicação vincula-se ao objeto do mesmo.
64	Contribuições e/ou Auxílios de Entidades Privadas Nacionais	Recursos decorrentes de convênios assinados por entidades da administração indireta, cuja aplicação vincula-se ao objeto do mesmo.
65	Transferências de Entidades Privadas Internacionais	
66	Transferências de Órgãos e Fundos Internacionais	
80	Recursos Vinculados Transferências SUS - BL Atenção Básica	Custear ações de saúde pública na área de atenção básica.
81	Recursos Vinculados Transferências SUS - BL Atenção de MAC Ambulatorial e Hospitalar	Custear ações de saúde pública nas áreas ambulatorial e hospitalar.
82	Recursos Vinculados Transferências SUS - BL Vigilância em Saúde	Custear ações de saúde pública na área de vigilância sanitária.
83	Recursos Vinculados Transferências SUS - BL Assistência Farmacêutica	Custear ações de saúde pública na área de assistência farmacêutica.
84	Recursos Vinculados Transferências SUS - BL Gestão do SUS	Custear a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) no Estado.
85	Recursos Vinculados Transferências SUS - BL Investimentos na Rede de Serviços SUS	Custear ações de investimentos na rede de serviços do SUS no Estado da Bahia.

**Quadro 6** – Outras Fontes e respectivas destinações do orçamento do Estado da Bahia, 2010. (CONCLUSÃO)  
Fonte : Nota técnica da Superintendência de Orçamento Público – SPO/SEPLAN (2010)

Ressalte-se que pela dinâmica do ciclo da execução orçamentária anual, algumas dessas fontes de recursos já foram inativadas, bem como outras foram posteriormente acrescentadas.

Observa-se diante da exposição dos Quadros 4, 5, 6, o grande número de fontes, em suas variadas destinações, demonstrando um alto grau de vinculação das receitas orçamentárias, que tem como uma das consequências imediatas a restrição ao poder

discrecionário do Estado, ou em outras palavras, o fenômeno do enrijecimento orçamentário, como demonstrado no Gráfico 3.

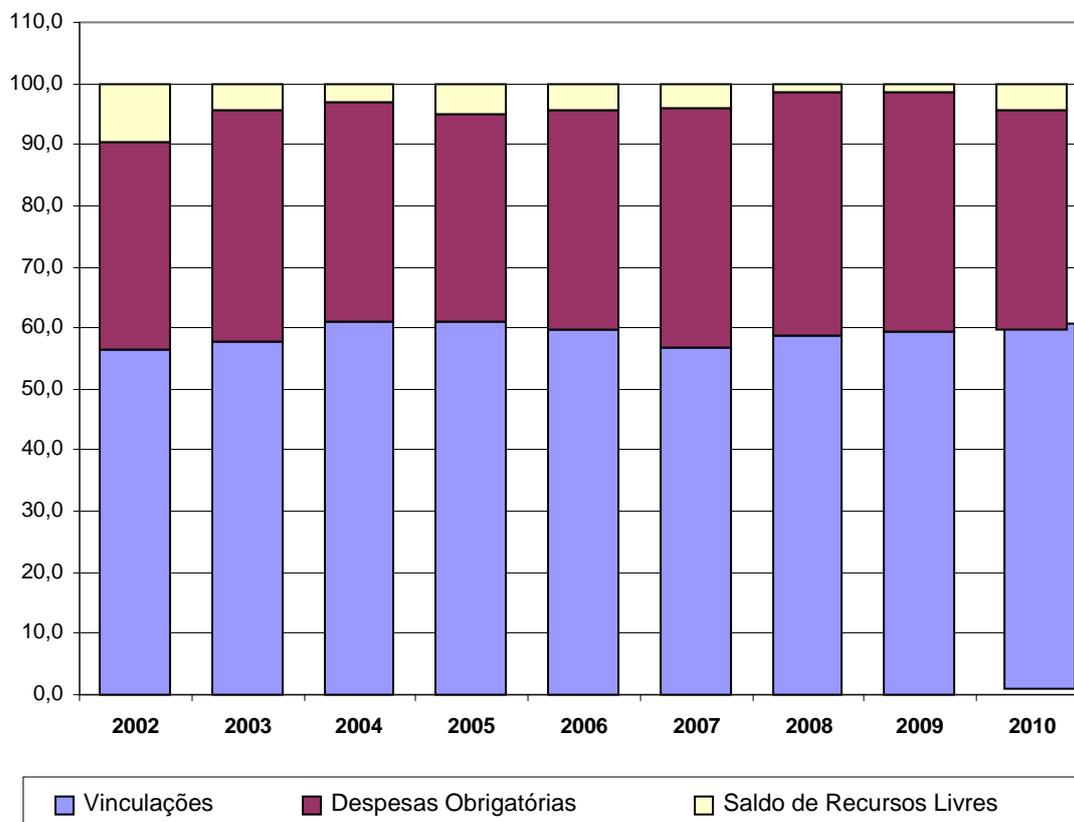


Gráfico 3 – Estado da Bahia, Grau de Vinculação e Poder Discrecionário das Receitas Estaduais, 2002 – 2010  
Fonte: Nota técnica da Superintendência de Orçamento Público – SPO/SEPLAN (2010)

O processo de vinculação orçamentária vem suscitando debates em qualquer que seja o nível de governo, tomando, por vezes, forma de uma queixa generalizada entre os gestores governamentais na mesma proporção em que aumenta o grau de vinculação de receitas e o volume de despesas constitucionais e legalmente obrigatórias, principalmente após a Constituição de 1988. Por outro lado, argumenta-se que sem a garantia da vinculação de receitas muitos dos programas sociais de relevância não seriam implantados, dentre outros motivos, pela lógica político-partidária de disputa pelo poder.

Cabe ressaltar, entretanto, que o expediente da vinculação orçamentária foi muito usado pelos países, quando da concentração do poder nos estados nacionais, tanto para gasto sociais quanto em infraestrutura. Já nas décadas de 50 e 60, as vinculações orçamentárias tomaram o aspecto de programas nacionais, que alicerçaram a construção do Estado do bem-estar nos países desenvolvidos. (PRADO, 2004).

No Brasil, a vinculação orçamentária é fortemente usada até os dias atuais, necessitando de estudos mais aprofundados, que extrapolem o senso comum dos seus impactos e em quais áreas estas vinculações se fazem realmente necessárias.

Visto estes aspectos, é nesse contexto que as transferências intergovernamentais estão inseridas no orçamento do estado da Bahia.

#### 4.2 APROXIMAÇÃO COM O OBJETO DE ESTUDO

Dado a especificidade do objeto de estudo, para o propósito deste trabalho as receitas orçamentárias do Estado da Bahia foram classificadas buscando-se um maior nível de agregação, levando-se em conta as origens dos recursos e o volume de fluxo, com o propósito de facilitar os aspectos da análise, bem como evidenciar as transferências intergovernamentais.

Para contextualizar as modalidades de transferências oriundas da União, bem como quanto aos aspectos institucionais e de discricionariedade procurou-se associá-las aos agregados de Receita Própria e Disponível, baseado no esquema analítico de Prado (2003). Desta forma, tem-se a receita própria, composta da arrecadação tributária mais a devolução tributária, que somada às transferências compensatórias tem-se a receita própria líquida. Esta receita é constituída pelos montantes potencialmente arrecadados pelo estado ou pela União pertencente à base tributária efetiva do estado da Bahia. Ao adicionar as transferências redistributivas e as condicionadas, que são transferências recebidas sem a vinculação com a capacidade de arrecadação tributária do estado, tem-se receita disponível. Estas últimas quando somadas às transferências voluntárias e as operações de crédito, determinam a receita total. Este esquema pode ser mais bem observado no Quadro 7, como se segue:

RECEITAS E MODALIDADES DE TRASFERÊNCIAS	TRANSFERÊNCIAS	DISCRICIONARIEDADE	ASPECTO INSTITUCIONAL
<b>Arrecadação Tributária</b>			
Devolução Tributária	1. Imposto de Renda	1. livre	1. Constitucional

Quadro 7- Principais fluxos de receitas de transferências da União no orçamento do estado da Bahia, 2010 (CONTINUA)

RECEITAS E MODALIDADES DE TRANSFERÊNCIAS	TRANSFERÊNCIAS	DISCRICIONARIEDADE	ASPECTO INSTITUCIONAL
<b>Receita Própria Bruta</b>			
Transferências Compensatórias	2. Royalties 3. 75% Fundo de Compensação das Exportações 4. 75% Lei Kandir	2. condicionada 3. livre 4. livre	2. Legal 3. Constitucional 4. Legal
<b>Receita Própria Líquida</b>			
Transferências Redistributivas	5. FPE (21,5% IR + 21,5% IPI) 6. CIDE	5. livre 6. livre	5. Constitucional 6. Constitucional
Transferências Condicionadas - Programas Nacionais	7. Fundeb 8. SUS 9. FNDE 10. FNAS	7. condicionada 8. condicionada 9. condicionada 10. condicionada	7. Constitucional 8. Legal/contratual 9. Legal/contratual 10. legal/contratual
<b>Receita Disponível</b>			
Transferências Voluntárias	10. Convênios	10. condicionada	10. contratual
<b>Operações de Crédito</b>			

Quadro 7- Principais fluxos de receitas de transferências da União no orçamento do estado da Bahia, 2010  
Fonte: Elaborada pelo autor com adaptação de Prado (2003).

No Quadro 7, é apresentado um panorama dos principais fluxos das transferências intergovernamentais, no qual observa-se uma composição equilibrada entre as transferências livres e condicionadas, o que, num primeiro momento, denota um certo grau de flexibilidade para a disposição de recursos oriundos das transferências. Quanto ao aspecto institucional, as transferências constitucionais apresentam uma discreta prevalência em relação às transferências legais e contratuais, o que denota um sistema de transferência considerado rígido, como visto anteriormente. No entanto, a análise desse panorama, para ser conclusivo, necessita dos respectivos registros dos fluxos.

Nesse sentido, buscou-se quantificar a análise por meio da construção de uma base de dados. A coleta de dados foi feita utilizando as informações obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do seu banco de dados, o Finbra, que inclui estatísticas fiscais e financeiras das contas governamentais dos três níveis de governo.

Desta forma, a composição da receita estabeleceu-se como se segue:

- a) próprias disponível, decorrentes do esforço de arrecadação do estado, que inclui a receita tributária (impostos + taxas), as receitas de contribuições, patrimoniais, de serviços e demais receitas próprias (multas, juros de mora e dívida ativa) deduzidas às receitas de formação para o Fundef/Fundeb

transferidas aos municípios, mais as transferências constitucionais e legais transferidas aos municípios;

- b) transferências correntes disponível, que inclui as transferências intergovernamentais da União como a cota-parte do FPE, cota-parte do IPI Exportação, Imposto de Renda Retido na Fonte, Cota-parte do CIDE, Lei Kandir, cota-parte dos royalties, transferências do SUS – Fundo a Fundo, transferência de recursos do FNDE, FNAS, Convênios da União e suas entidades, transferências dos recursos do Fundef/Fundeb e outras transferências, deduzidas as receitas de formação para o Fundef/Fundeb transferidas aos municípios, mais as transferências constitucionais e legais transferidas aos municípios;
- c) receitas provenientes de operações de crédito, que inclui as operações de créditos interna e externa;
- d) receitas intra-orçamentárias, incluída pela portaria STN nº 338, de 26 de abril de 2006, como conta retificadora da receita orçamentária, no grupo das receitas correntes. Estas são receitas transferidas dentro do próprio orçamento, com isso evita-se a dupla contagem;

As somas dessas receitas compõem a receita total disponível. A receita total é a soma de todas as receitas, inclusive as deduções.

Foram utilizados os valores recolhidos da receita orçamentária do Estado da Bahia entre os anos de 2002 e 2009. Ressalte-se que o Finbra não alcança algumas desagregações de receitas importantes para a análise em nível estadual. Desta forma, utilizou-se, também, o Sistema de Informações Contábeis do Governo (Sicof) da Secretaria da Fazenda do governo Estado da Bahia, por meio do seu sistema de informações gerenciais (ICF).

No que pese a diferença metodológica observada entre esses dois bancos de dados para a obtenção de alguns indicadores fiscais e financeiros, a exemplo de resultado primário e nominal, os grandes totalizadores, como a receita total, estavam em perfeita coincidência com os valores apurados, o que serviu de método de validação dos dados em nível regional e nacional.

Os dados das despesas orçamentárias também foram extraídos do sistema Sicof/Sefaz, Tabela 2, pelo seu valor empenhado.

Ressalte-se que o interstício temporal sob análise abrange o período após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2002, até a crise *subprime*, do final de 2008 a 2009.

Cabe destacar que o uso de indicadores fiscais, no que pese as suas limitações, por ser sintético, se constitui em uma ferramenta útil para esse tipo de análise, já que são construídos a partir de variáveis disponibilizadas nas fontes indicadas, que por sua vez demonstram relações mais amplas entre os fenômenos.

Os indicadores fiscais são medidas que retratam a evolução das finanças do setor público, permitindo avaliar o desempenho fiscal de um ente governamental durante certo período de tempo. Estes, por sua vez, abrangem indicadores de fluxos (receitas e despesas) e indicadores de estoques (endividamento e créditos). Já os resultados fiscais, ou necessidade de financiamento, constituídos pela diferença entre receitas e despesas, podem ser calculados levando-se em conta os conceitos nominal, operacional ou primário. (BACEN, 2010).

O Resultado Nominal é calculado pela variação do estoque da dívida entre um dado ano atual e o ano imediatamente anterior. Uma mediada de estoque. Esse resultado é importante para o estabelecimento da necessidade de financiamento do setor público. Quando o resultado é positivo, tem-se o superávit nominal; caso seja negativo, ocorrerá o déficit nominal, traduzido pelo aumento da dívida pública no período apurado.

O resultado operacional é o resultado nominal excluída a parcela de atualização monetária. Este conceito tinha grande relevância na época em que a inflação apresentava altos índices. Atualmente não está sendo muito utilizado.

Já o resultado primário é calculado pela diferença entre as receitas fiscais e despesas fiscais, que representam aquelas de caráter permanente da finalidade precípua do estado, ou de outra forma, pela exclusão do resultado nominal da parcela referente aos juros nominais (juros reais mais atualização monetária) que incidem sobre a dívida líquida. Em resumo, evidencia o esforço fiscal do ente para fazer face as suas despesas de pagamento da dívida e, no mínimo, os seus encargos.

O superávit fiscal obtido quando se arrecada mais do que se gasta, significa a capacidade do ente governamental atender as suas despesas fiscais, podendo ainda ser usado para os compromissos com os juros e amortização da dívida. Caso haja um déficit fiscal, resultado negativo, o ente precisará recorrer a receitas não-fiscais para a sua cobertura por meio de operações de crédito, alienações ou receitas de aplicações financeiras.

Nesse sentido, pode-se estender o conceito de indicador social elaborado por Jannuzzi para os propósitos deste trabalho quando o define como

[...] uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para a pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo

sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2009, p. 15).

Na tabela 1, estão apresentadas as receitas recolhidas, destacando-se as receitas total, total disponível e própria disponível, as transferências correntes disponível e as operações de crédito.

Cabe ressaltar os seguintes aspectos: no ano de 2005 ocorreu a reclassificação da receita de Transferência dos SUS, que anteriormente era classificada como receita de serviços, passando a compor o rol das transferências correntes; nesse mesmo ano a CIDE também foi reclassificada, passando de transferência de capital para transferência corrente; as Demais Receitas Próprias incluem as multas, juros de mora e dívida ativa dos impostos e taxas; e as Outras Transferências da União incluem as receitas de capital; o Imposto de Renda Retido na Fonte foi classificado como transferências correntes, para o propósito desse trabalho. Atualmente este imposto é classificado como fazendo parte das receitas correntes devido à permanência, no orçamento do Estado, onde é arrecadada, ao invés da emissão da arrecadação para o orçamento federal e posteriormente a sua devolução para o orçamento estadual. De qualquer forma trata-se de um expediente constitucional relativo a um imposto com base tributária e fato gerador pertencente à União e, por isso, salvo outro entendimento, com características de transferência.

Tabela 1 – Estado da Bahia, Receita recolhida - 2002 – 2009

(CONTINUA)  
(Valores correntes em R\$ mil)

DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
RECEITA TOTAL	9.868.802,00	10.913.917,00	13.048.649,00	14.446.994,00	15.946.447,00	17.279.325,00	19.650.607,00	21.431.883,00
RECEITA TOTAL DISPONÍVEL	8.544.186,00	9.375.281,00	11.150.842,00	12.355.288,00	13.659.178,00	14.864.970,00	16.898.494,00	18.732.557,00
RECEITA PRÓPRIA DISPONÍVEL	5.100.753,00	5.950.310,00	7.537.514,00	7.525.675,00	8.135.605,00	7.743.831,00	8.474.992,00	8.560.795,00
Receita Tributária	5.244.708,00	6.083.177,00	7.054.321,00	7.377.838,00	8.262.149,00	9.040.806,00	10.361.283,00	10.278.260,00
Impostos	5.076.531,00	5.899.788,00	6.851.061,00	7.145.144,00	7.999.473,00	8.740.028,00	10.013.631,00	9.873.843,00
ICMS	4.950.531,00	5.712.367,00	6.625.528,00	6.877.127,00	7.691.673,00	8.361.537,00	9.558.039,00	9.352.063,00
IPVA	117.916,00	177.566,00	210.602,00	257.118,00	295.283,00	358.074,00	437.445,00	497.319,00
ITCD	8.084,00	9.855,00	14.931,00	10.899,00	12.517,00	20.417,00	18.147,00	24.461,00
Taxas	168.177,00	183.389,00	203.260,00	232.694,00	262.676,00	300.778,00	347.652,00	404.417,00
TPP	76.257,00	87.065,00	103.424,00	117.375,00	134.816,00	150.251,00	171.331,00	195.429,00
TPS	91.920,00	96.324,00	99.836,00	115.319,00	127.860,00	150.527,00	176.321,00	208.988,00
Receitas de Contribuições	1.058.766,00	1.087.971,00	1.080.803,00	1.499.138,00	1.821.759,00	900.815,00	1.027.654,00	1.226.913,00
Receita Patrimonial	118.568,00	194.728,00	146.441,00	176.929,00	183.149,00	617.935,00	246.955,00	219.558,00
Receita de Serviços	160.122,00	142.670,00	725.890,00	57.336,00	67.244,00	57.601,00	65.345,00	90.485,00
Demais Receita Próprias	366.942,00	592.323,00	1.109.730,00	1.204.853,00	861.828,00	484.596,00	758.756,00	817.980,00
Dedução da Receita Própria	(1.848.353,00)	(2.150.559,00)	(2.579.671,00)	(2.790.419,00)	(3.060.524,00)	(3.357.922,00)	(3.985.001,00)	(4.072.401,00)
Formação do FUNDEF/FUNDEB	(551.199,00)	(635.034,00)	(735.083,00)	(764.359,00)	(856.338,00)	(1.036.557,00)	(1.320.042,00)	(1.427.971,00)
Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios	(1.297.154,00)	(1.515.525,00)	(1.844.588,00)	(2.026.060,00)	(2.204.186,00)	(2.321.365,00)	(2.664.959,00)	(2.644.430,00)
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DISPONÍVEL	2.998.490,00	3.004.542,00	3.299.188,00	4.575.769,00	5.137.708,00	5.838.561,00	6.988.234,00	7.822.306,00
Transferências da União	2.994.596,00	3.001.153,00	3.295.788,00	4.569.623,00	5.128.770,00	5.823.200,00	6.979.069,00	7.812.179,00
Cota-Parte do FPE	1.961.332,00	2.042.348,00	2.249.069,00	2.814.825,00	3.277.642,00	3.638.385,00	4.220.382,00	4.252.534,00

Tabela 1 – Estado da Bahia, Receita recolhida - 2002 – 2009

(CONCLUSÃO)

DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Cota-Parte do IPI - Exportação	109.850,00	93.906,00	143.214,00	147.606,00	176.827,00	249.306,00	248.109,00	189.927,00
Imposto de Renda Retido na Fonte	138.406,00	179.897,00	205.259,00	272.117,00	356.673,00	417.269,00	525.285,00	562.129,00
Cota-Parte da CIDE	0,00	0,00	0,00	116.233,00	162.253,00	119.292,00	71.623,00	62.489,00
Desoneração do ICMS - L.C. Nº 87/96 (Lei Kandir)	110.179,00	121.430,00	94.775,00	94.775,00	54.356,00	54.356,00	54.356,00	54.398,00
Cota-parte Royalties	0,00	0,00	174.332,00	205.358,00	231.436,00	222.149,00	264.110,00	203.761,00
Transferências do SUS - Fundo a Fundo	48.598,00	0,00	49.263,00	750.775,00	689.806,00	672.310,00	716.497,00	989.956,00
Transferências de Recursos do FNAS	42.264,00	0,00	17.620,00	13.934,00	5.336,00	3.441,00	1.900,00	4.707,00
Transferências de Recursos do FNDE	31.539,00	0,00	33.780,00	122.291,00	114.638,00	89.828,00	114.597,00	140.634,00
Convênios com a União e de Suas Entidades	167.384,00	99.863,00	211.375,00	90.790,00	138.919,00	167.359,00	292.081,00	558.236,00
Transferências de Recursos do Fundef/Fundeb	526.429,00	526.315,00	434.704,00	416.147,00	444.996,00	836.469,00	1.307.855,00	1.678.147,00
Outras Transferências da União	209.162,00	295.341,00	103.304,00	43.464,00	78.664,00	62.690,00	102.771,00	60.024,00
Dedução das Transferências (Formação do FUNDEF/FUNDEB + Transf. Municip)	(350.547,00)	(357.947,00)	(420.907,00)	(518.692,00)	(602.776,00)	(709.655,00)	(940.497,00)	(944.763,00)
Formação do FUNDEF/FUNDEB	(323.085,00)	(334.836,00)	(367.688,00)	(453.046,00)	(519.693,00)	(616.665,00)	(853.343,00)	(889.867,00)
Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios	(27.462,00)	(23.111,00)	(53.219,00)	(65.646,00)	(83.083,00)	(92.990,00)	(87.154,00)	(54.896,00)
Demais Transferências	3.894,00	3.389,00	3.400,00	6.146,00	8.938,00	15.361,00	9.165,00	10.127,00
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO</b>	<b>444.943,00</b>	<b>420.429,00</b>	<b>314.140,00</b>	<b>253.844,00</b>	<b>385.865,00</b>	<b>160.416,00</b>	<b>133.329,00</b>	<b>987.706,00</b>
Operações de Crédito Internas	72.841,00	79.231,00	79.118,00	134.153,00	146.584,00	94.237,00	82.726,00	206.506,00
Operações de Crédito Externas	372.102,00	341.198,00	235.022,00	119.691,00	239.281,00	66.179,00	50.603,00	781.200,00
<b>RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.122.162,00</b>	<b>1.301.939,00</b>	<b>1.361.750,00</b>

Fonte: STN/Ministério da Fazenda e Sei/Seplan

Na Tabela 2, estão representados os grupos de natureza de despesa orçamentária, exceto reserva de contingências, formados pelas despesas correntes, que são destinadas à manutenção e ao funcionamento da “máquina” administrativa pública caracterizada por não contribuírem de forma direta para a formação ou aquisição de capital, como pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes; e despesas de capital, que representam a aquisição ou constituição de bens de capital que serão adicionados ao patrimônio público e que tem a propriedade de gerar novos bens e serviços, mais aquelas referentes a amortização da dívidas. Compõem esse grupo os investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida. (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2008).

Tabela 2- Estado da Bahia, Despesa empenhada - 2002 - 2009

(valores correntes em R\$ mil)

DESCRIÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>9.632.688</b>	<b>11.178.936</b>	<b>12.961.887</b>	<b>14.348.143</b>	<b>15.853.588</b>	<b>16.930.379</b>	<b>19.875.029</b>	<b>21.374.934</b>
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	4.104.101	4.887.644	5.649.069	6.300.491	7.321.067	8.102.808	9.380.190	10.500.244
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.307.935	3.793.902	4.903.823	5.486.418	5.743.189	6.103.920	7.056.872	7.509.277
DÍVIDA	1.027.667	1.352.103	1.373.086	1.457.571	1.660.227	1.805.417	2.022.782	1.791.078
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	475.998	624.281	568.712	598.150	594.463	572.758	565.027	525.354
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	551.669	727.822	804.374	859.421	1.065.764	1.232.659	1.457.755	1.265.724
INVESTIMENTO TOTAL	1.192.985	1.145.287	1.035.909	1.103.663	1.129.105	918.234	1.415.185	1.574.335
INVESTIMENTOS	943.406	863.730	861.057	1.009.579	1.046.320	825.136	1.217.185	1.329.025
INVERSOES FINANCEIRAS	249.579	281.557	174.852	94.084	82.785	93.098	198.000	245.310

Fonte: SICOF/Sefaz

Na Tabela 3 estão representados alguns indicadores fiscais, pertinente aos instrumentos legais de planejamento, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além dos relatórios de gestão fiscal. Esses indicadores demonstram a situação fiscal e financeira do ente governamental.

Além do resultado nominal e primário, tem-se a dívida consolidada líquida, que é definida pelo montante total das obrigações financeiras do ente governamental, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados, bem como fruto de operações de crédito, com prazo superior a doze meses para amortização, e, no caso de prazo inferior a doze meses, do refinanciamento de receitas que tenham constado no orçamento, deduzidos a disponibilidade

de caixa, as aplicações financeiras, dos demais ativos financeiros, e acrescidos dos restos a pagar processados e do serviço da dívida a pagar.

A receita corrente líquida (RCL) é definida pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos, nos estados, das parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional, bem como a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes de compensação financeira, conforme o artigo 2º, Inciso IV da LRF. A RCL é um importante indicador de fluxo, apurada pela soma das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, que serve de parâmetro para os limites de endividamento público, de gastos com pessoal, das operações de crédito e das garantias e contra garantias.

Por último, tem-se a relação Dívida Consolidada Líquida e RCL, que demonstra o enquadramento, ou não, do ente governamental aos limites propostos pela LRF. No caso dos estados o limite máximo é 2,0 vezes a RCL

Tabela 3– Estado da Bahia, Indicadores de Resultados Primário, Nominal, Dívida Consolidada, RCL e relação Dívida/RCL -2002 - 2009

em R\$ mil

DESCRIÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Resultado Primário	642.037	477.717	981.233	896.168	1.192.858	1.879.858	1.437.346	737.978
Dívida Consolidada Líquida - DCL	12.156.457	12.246.048	12.878.410	12.048.374	11.616.488	10.370.837	10.240.885	9.234.647
Resultado Nominal (Neces.Financiamento)	2.397.589	89.591	632.362	-830.036	-431.886	-1.245.651	-129.952	-1.006.238
Receita Corrente Líquida - RCL	6.693.303	7.506.520	9.075.419	10.329.111	11.360.178	12.584.607	14.237.786	14.671.427
Relação DCL/RCL	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02	0,82	0,72	0,63

Fonte: STN/Sefaz

A partir deste ponto, estabeleceu-se a divisão em blocos dos indicadores fiscais para análise dos dados. Assim, o primeiro bloco analisa os indicadores de resultados primário e nominal, levando-se em conta também o perfil da despesa com amortização, juros e encargos da dívida e investimento. Este bloco busca explicitar também a composição da receita total

disponível. De forma geral, o primeiro bloco busca contextualizar situação fiscal do Estado da Bahia.

O segundo bloco relaciona as transferências intergovernamentais quanto a seus aspectos de modalidade, discricionariedade e institucional de maneira a se obter um perfil da composição destas transferências no âmbito do orçamento público.

O terceiro bloco procura explicitar as relações das transferências intergovernamentais, das receitas próprias e das operações de crédito com os encargos e, por conseguinte, traçar o perfil do modo de financiamento.

Por fim, o quarto bloco analisa os conceitos de brecha vertical, hiato de financiamento e a incorporação do esforço fiscal da União, que sintetizam as análises anteriores.

#### **4.2.1 Indicadores de resultados no orçamento do Estado da Bahia**

Como visto, o resultado primário e nominal demonstra a capacidade de um determinado ente federativo suportar todas as despesas fiscais, ou não financeiras, e todas as despesas, inclusive as financeiras, respectivamente.

O Gráfico 4 demonstra que no período considerado o estado da Bahia vem apresentado uma sucessiva obtenção de superávits primários. Essa trajetória espelha o esforço fiscal do Estado em gastar menos do que se arrecada, e com saldo, inclusive, para o pagamento da dívida confirmado pela trajetória declinante do resultado nominal a partir de 2003, diminuindo cada vez mais a sua necessidade de financiamento, representando uma trajetória, a primeira vista, sustentável.

No entanto, os efeitos da crise *sub-prime* podem ser observados a partir de 2008, o que denota a suscetibilidade a choques externos da economia como um todo e, como não poderia deixar de ser, o seu reflexo no sistema fiscal e orçamentário. Em termos gerais, essa suscetibilidade pode ser explicada pela posição que o estado da Bahia ocupa na atual configuração da divisão nacional do trabalho, como produtor de bens intermediários, e ao mesmo tempo com uma estreita base tributária de arrecadação do seu maior imposto, o ICMS, composto em sua maior parte pela arrecadação nas áreas de energia, química e petroquímica e telecomunicações.

Isto remete a questão sobre as estratégias de ajustes anticíclicos adotadas pela União, que recaíram sobre os incentivos dados a produtos industrializados, a exemplo da indústria automobilística e linha branca, que compõem o “bolo” tributário do FPE, diminuindo assim o

repassa deste fundo, que é a segunda receita mais importante a compor o orçamento do Estado da Bahia.

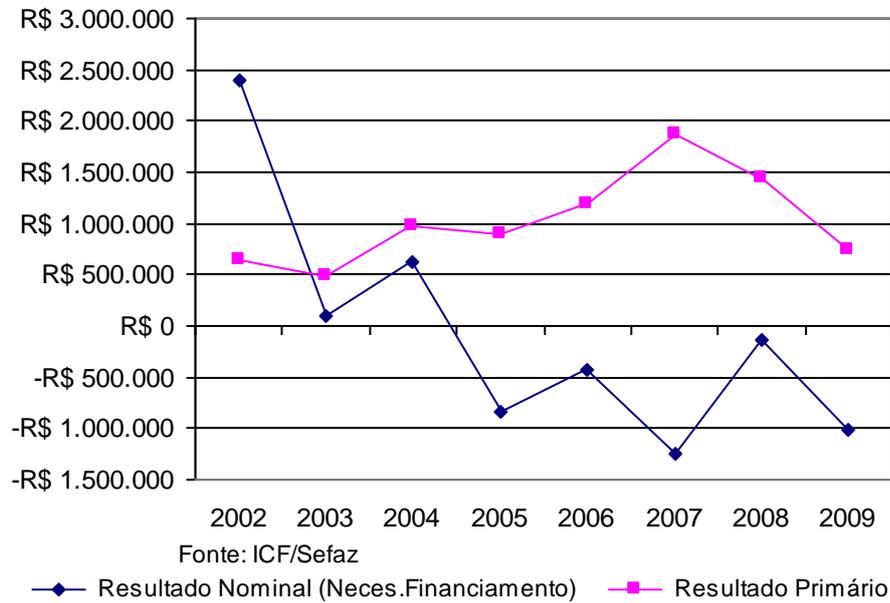


Gráfico 4 – Resultado primário, nominal, Bahia – 2002-2009 (em R\$ mil)  
Fonte: ICF/Sefaz

A análise anterior corrobora com o que pode ser observado no Gráfico 5, com a curva declinante da dívida consolidada líquida. Ao mesmo tempo, observa-se a inclinação ascendente da RCL, nos anos de 2008 e 2009, que abarcam a crise, um aparente paradoxo.

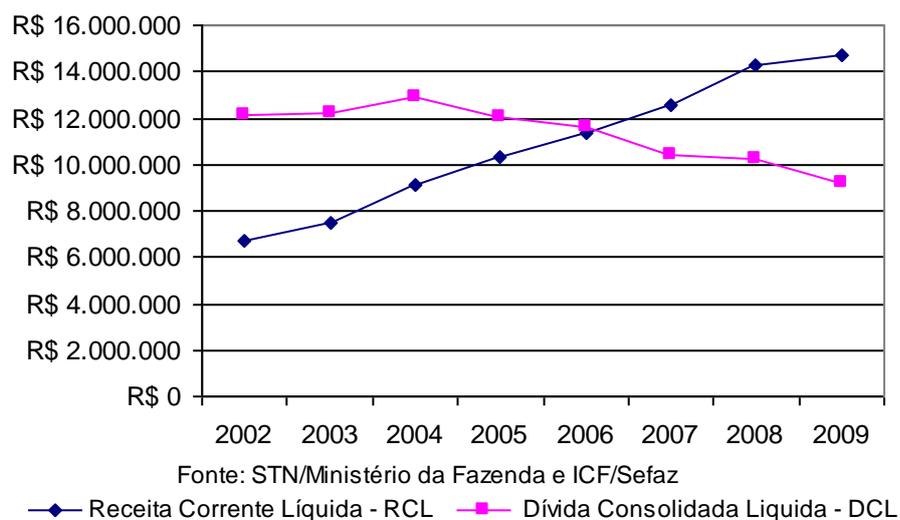


Gráfico 5 – Receita corrente líquida e dívida consolidada líquida, Bahia – 2002-2009 (em R\$ mil)  
Fonte: STN/ Ministério da Fazenda e ICF/ Sefaz

No entanto, comparativamente ao Gráfico 5, o Gráfico 6 demonstra uma sensível diminuição das despesas com investimentos, chegando a 4% da despesa total, em 2007, e mantendo uma trajetória abaixo das despesas com juros e encargos mais amortização da dívida, desde 2004.

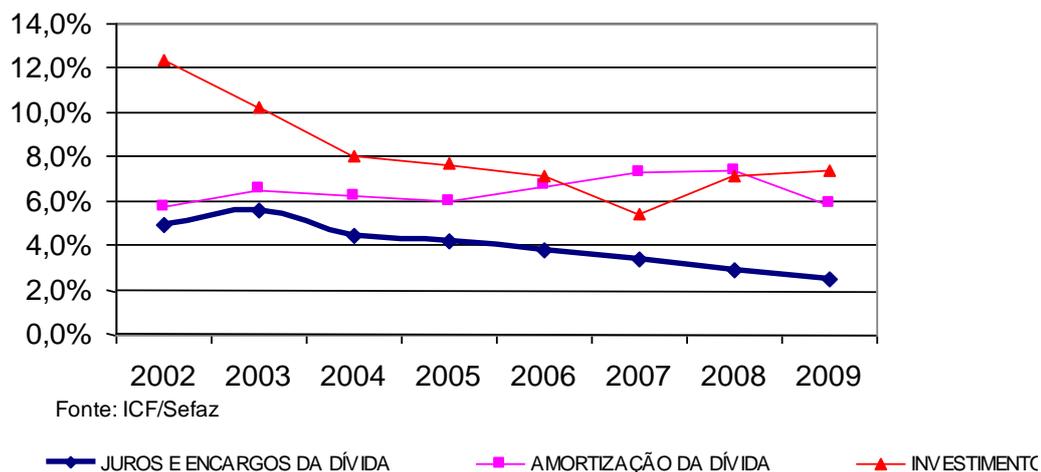


Gráfico 6 – Investimentos, juros e encargos e amortização da dívida, Bahia – 2002-2009  
Fonte: ICF/ Sefaz

A análise conjunta dos gráficos anteriores remete ao atual debate da lógica do modelo de financiamento da dívida, principalmente com a União, a que os estados da federação estão submetidos, a qual dificulta a quitação da dívida, mesmo com os pagamentos das prestações “em dia”, devido ao acordo pactuado em 1997 que inclui, entre outras cláusulas, a adoção do IGP-DI como índice de reajuste. A variação desse índice, que leva em conta os preços do atacado e das commodities, apresentou sucessivas elevações, acabando por fragilizar a posição de muitos estados da federação face ao reajuste incidente sobre a dívida. Como exemplo, a dívida do estado de São Paulo com a União passou de 120 bilhões para 153 bilhões de reais, entre 2007 e 2010, mesmo com o pagamento de nove bilhões do serviço da dívida todos os anos. (CABRAL, 2011).

Nesse particular, no que pese o gigantismo dos números de um estado como São Paulo, trata-se de um estado rico e com uma economia e base tributária diversificada, ao contrário da maioria dos estados da federação, principalmente do norte e nordeste, nos quais o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida compromete as despesas com investimento em saúde, educação ou infraestrutura, bem como um aumento da dependência da União pela diminuição da discricionariedade orçamentária.

Nesse sentido, com base nos dados apresentados, foca-se a questão da real necessidade da manutenção de uma política fiscal austera, por parte do governo do estado da Bahia, com metas de superávit primário que resulta em um indicador muito abaixo do limite estipulado pela LRF do coeficiente da relação dívida/ receita corrente líquida, desde quando existe a possibilidade dessa relação se tornar mais “confortável”. Isto se levando e conta um contexto de alto grau de vinculação orçamentária, despesas obrigatórias cada vez mais crescentes e a uma capacidade de investimento que não alcança os 8% da sua despesa total desde 2004, conforme observado no Gráfico 6.

O Gráfico 7 demonstra as curvas da receita total disponível e seus componentes, conforme definido para o propósito deste trabalho no Capítulo 3: receita própria disponível, transferência corrente disponível e as operações de crédito. Assim, observa-se a tendência de crescimento da receita total disponível, destacando-se o significativo aumento das transferências correntes disponíveis, composta pelas transferências intergovernamentais da União, no decorrer do período, aproximando-se das receitas próprias disponíveis.

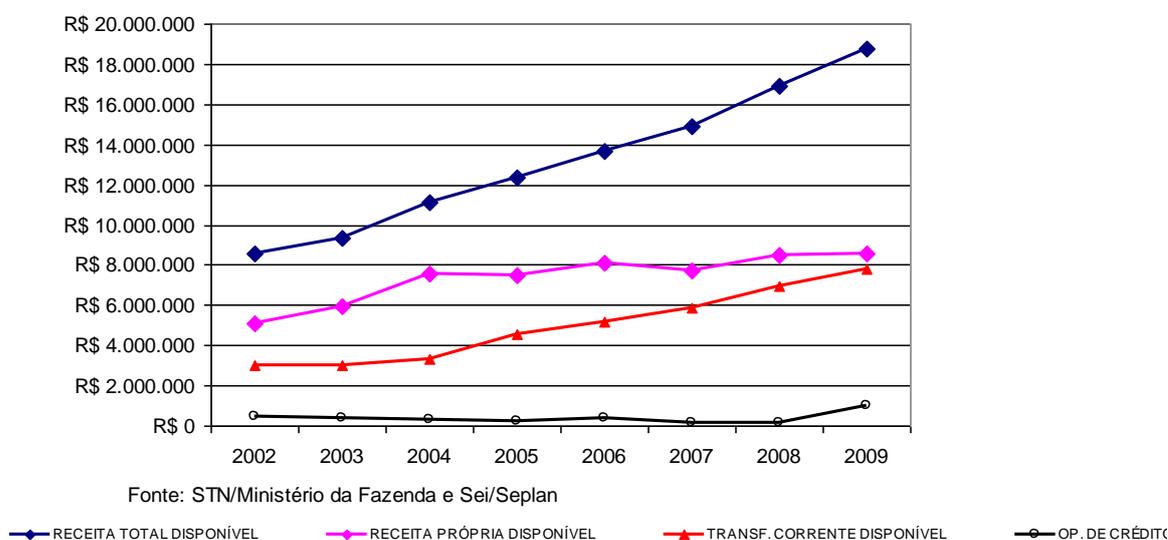


Gráfico 7 – Receitas disponível e de operação de crédito, Bahia – 2002-2009  
Fonte: STN/ Ministério da Fazenda e SEI/ Seplan

Por este gráfico, pode-se observar que a maior fonte de receita vem sendo obtida por meio de receitas próprias. No entanto, esse percentual que já atingiu 67,6% da receita total disponível, em 2004, vem decaindo ao longo do período chegando ao patamar de 45,7% em 2009. Esta tendência ocorre concomitantemente ao aumento da participação das transferências.

Cabe destacar, entretanto, que o ano de 2004 foi considerado um ano de forte recuperação da economia brasileira, após o final do governo FHC, eleição, e início do governo Lula. Nesse ano, o Brasil experimentou um crescimento significativo da sua economia, em torno de 5,2% após 1,9% e 0,5% de crescimento em 2002 e 2003, respectivamente. A Bahia apresentou também um crescimento excepcional do PIB, com um índice de 9,6%, após um crescimento de 2,2 em 2003.

No entanto, há que se considerar também que existe uma afetação nos percentuais da composição da receita total disponível decorrente de modificações na classificação da natureza da receita, a exemplo da contabilização das receitas intra-orçamentárias, em 2007, mas que não chega a afetar o cenário delineado.

Demonstra-se, ainda, nessa curva, uma sensível inclinação ascendente nas operações de crédito a partir de 2008, que foi um dos expedientes utilizados para atenuar os efeitos da crise nas receitas orçamentárias do estado da Bahia.

Em termos gerais, a primeira vista, pode-se inferir um aumento no grau de dependência do estado da Bahia em relação às receitas transferidas na composição da sua receita total disponível. No entanto, para uma análise mais conclusiva dessa tendência, é preciso examinar o comportamento destas transferências, que é objeto do próximo bloco.

#### **4.2.2 Perfil das transferências intergovernamentais no contexto do orçamento do Estado da Bahia**

O Gráfico 8, logo abaixo, demonstra as curvas das principais transferências intergovernamentais, em termos de fluxo, que compõem a receita orçamentária do estado da Bahia referenciadas no capítulo 3. Neste panorama destaca-se o FPE, responsável, em média, por 63% do total das transferências e 23%, em média, da receita total disponível, no período considerado.

Constata-se, assim, a importância que esse tipo de transferência tem na equação orçamentária do estado da Bahia. Ademais, como visto, esta receita tem uma importante característica para o propósito federalista por ser redistributiva e entrar no orçamento como uma receita livre, a exceção dos 15% referente ao Fundeb.

As transferências do Fundef/Fundeb e do SUS, grandes programas nacionais na provisão de serviços públicos de educação e saúde, vêm tendo a participação ampliada no rol das transferências intergovernamentais. A acentuada inclinação na curva da transferência do SUS a partir de 2005, também demonstra a reclassificação da natureza da receita, que passou

do item de serviços para o item de transferências correntes. Já a inclinação observada na curva do Fundef/Fundeb é incrementada pela criação do Fundeb no ano de 2006.

Em termos gerais, o Gráfico 8 configura um cenário em que constata-se o aumento do volume do fluxo da maioria das transferências. Exceção feita a CIDE, que tem servido à política econômica da União como regulador do preço dos combustíveis, na medida em que parcela desse preço é composta pela incidência dessa contribuição, e aos royalties, calculado sobre a produção do petróleo, e ao IPI – exportação.

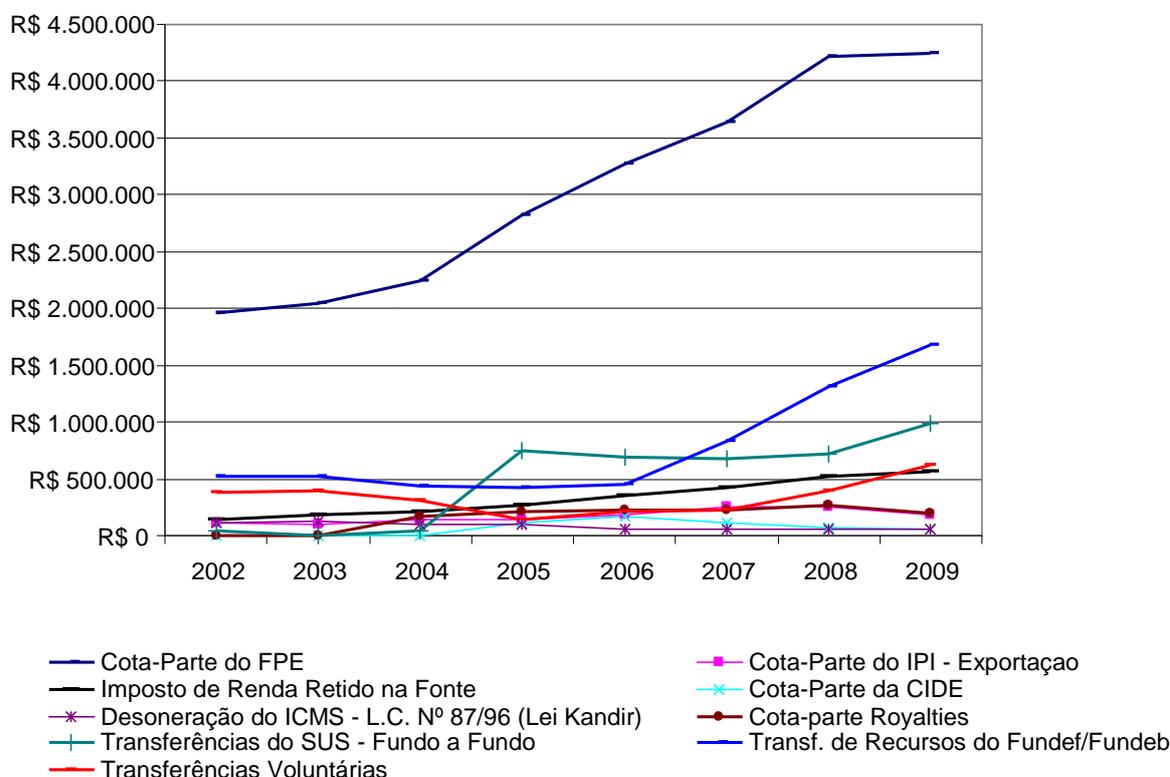


Gráfico 8 - Principais transferências da união no orçamento do Estado da Bahia, 2002 – 2009  
Fonte: STN/Ministério da Fazenda e Sei/Seplan

A que se destacar, ainda, o incremento do volume do fluxo das transferências voluntárias a partir de 2006, com uma trajetória de recuperação depois de atingir o limite mínimo da curva, em 2005. Esta transferência tem um fator negocial acentuado, podendo-se especular o seu incremento pela afinidade política entre os governos federal e estadual, necessitando uma investigação mais aprofundada para a confirmação da assertiva.

As próximas tabelas discriminam a proporção das transferências intergovernamentais da União pelos critérios de discricionariedade, institucional e modalidade de transferência.

Na Tabela 4, conforme os estudos referenciados na Seção 3.2, pode-se demonstrar o grau de autonomia de uma entidade federativa pela proporção entre as transferências livres e condicionadas. No que pese uma proporção bem maior das transferências livres, indicador de autonomia orçamentária quanto à alocação de recursos, pode-se observar uma sensível redução nos últimos três anos da série, denotando um aumento da parcela condicionada para a alocação no orçamento estadual, reduzindo assim o grau de discricionariedade, em um orçamento, que por sua vez, está sujeito a uma grande parcela de vinculações, como visto.

Tabela 4 - Proporção das transferências pelo critério de discricionariedade, Bahia 2002-2009

DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LIVRE	77,47%	81,22%	81,69%	72,86%	75,37%	74,86%	72,33%	64,76%
CONDICIONADA	22,53%	18,78%	18,31%	27,14%	24,63%	25,14%	27,67%	35,24%

Fonte: STN/Ministério da Fazenda e Sei/Seplan

A Tabela 5 demonstra a prevalência das transferências constitucionais sobre as demais transferências. Desta forma, o recebimento dos fluxos transferidos tem o aparato constitucional e legal, o que garante, em um primeiro momento, a existência permanente desses fluxos, ao mesmo tempo em que reduz o poder de arbítrio do governo central. Esses resultados também demonstram o grau de rigidez, ou inflexibilidade do sistema, que precisam de ajustes que abarquem critérios mais equalizadores em face da dimensão da disparidade regional existente.

Tabela 5 - Proporção das transferências pelo critério institucional, Bahia 2002 - 2009

DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LEGAL	7,77%	4,05%	11,22%	28,52%	24,52%	19,94%	17,53%	18,64%
CONSTITUCIONAL	79,66%	82,79%	79,23%	68,54%	71,23%	76,11%	76,82%	73,45%
CONTRATUAL	12,57%	13,17%	9,55%	2,94%	4,24%	3,95%	5,66%	7,91%

Fonte: STN/Ministério da Fazenda e Sei/Seplan

Segundo Prado (2004, p.27) o que existe na maior parte das federações são os fluxos verticais não regulamentada por lei, ou seja, de caráter não obrigatório. Estes são, na realidade, recursos controlados pelo orçamento do governo central e alocados nos governos

subnacionais fruto de pressões e demandas ressurgentes a cada ciclo orçamentário. Normalmente, essas transferências são caracteristicamente condicionadas.

Observa-se com isso, mais uma peculiaridade do sistema de transferências no Brasil, e em especial na Bahia, onde o volume das transferências condicionadas é consideravelmente pequeno e bastante sujeito a variações percentuais.

Por fim, na Tabela 6 são apresentadas as diversas modalidades de transferências demonstrando a prevalência das transferências redistributivas, com percentual bem acima das demais transferências. Esse percentual também é indicador de que o estado da Bahia apresenta índices significativos de pobreza, aliado a uma extensa faixa territorial e baixa renda per capita. Confirma-se, assim, o *modus operandi* principal, no estado da Bahia, que busca atuar no fechamento da brecha vertical por meio da parcela redistributiva, baseada na lógica de fortalecimento dos orçamentos estaduais.

Em segundo lugar, situam-se as transferências condicionadas, compostas majoritariamente pelos programas nacionais, sucedendo-as as compensatórias, devolutivas e as voluntárias. As transferências compensatórias foram instituídas para atenuar os efeitos negativos nos fluxos de receitas das entidades subnacionais ocasionados pela desoneração fiscal do ICMS de produtos industrializados destinados às exportações. O Fundo Constitucional de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), ou IPI – Exportação, e os royalties representam transferências cujo volume de fluxo está atrelado às variáveis de mercado e produção, respectivamente.

Já nas transferências devolutivas, o governo encarregado da arrecadação de determinado tributo devolve para o governo subnacional os recursos que poderia ter sido arrecadado em sua base territorial.

**Tabela 6** - Proporção das transferências pelo critério modalidade, Bahia 2002 - 2009

DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
COMPENSATÓRIA	7,35%	7,18%	12,51%	9,80%	9,02%	9,03%	8,12%	5,74%
PROGRAMAS NACIONAIS	10,88%	6,38%	5,09%	18,60%	14,33%	16,92%	18,45%	24,62%
DEVOLUTIVA	4,62%	5,99%	6,23%	5,95%	6,95%	7,17%	7,53%	7,20%
REDISTRIBUTIVA	65,50%	68,05%	68,24%	64,14%	67,07%	64,53%	61,50%	55,23%
VOLUNTÁRIA	12,57%	13,17%	9,55%	2,94%	4,24%	3,95%	5,66%	7,91%

Fonte: STN/Ministério da Fazenda e Sei/Seplan

Com base na Tabela 6 e no esquema analítico referenciado no Quadro 7, observa-se que as transferências relacionadas às próprias bases tributárias, como as devolutivas e compensatórias alcançaram, em média, 15,16% no período considerado. As transferências redistributivas e os programas nacionais de caráter seletivo permanente, que se apropriam de outras bases tributárias, responderam em média por 80,64% dos fluxos de transferências e as voluntárias por cerca de 6%.

Ainda que se leve em conta as especificidades das transferências condicionadas dos programas nacionais, que, como visto, não é uma transferência *strictum sensu*, as transferências de caráter redistributivo continua prevalecendo entre os fluxos de transferência.

Assim, após análise desses critérios das transferências, pode-se estabelecer o perfil prevalecente das transferências no orçamento do estado da Bahia no período considerado como sendo composto pelas transferências livres, constitucionais e redistributivas. A primeira vista, esse perfil condiz com as dimensões desejáveis das transferências, que é proporcionar certo grau de autonomia ao ente federado e, concomitantemente, assegurar, por meios institucionais, a garantia de recebimento dos fluxos e reforçar o orçamento estadual levando-se em conta a sua capacidade de obtenção de receita das suas próprias bases tributárias, o que caracteriza a sua dimensão redistributiva. No entanto, os aspectos de dimensão da flexibilidade estão comprometidos pela magnitude do expediente legal, bem como pelas vinculações orçamentárias.

#### **4.2.3 Brecha vertical e o hiato de financiamento**

Conforme já visto no Capítulo 3, o conceito de brecha vertical é adequado para referenciar a análise das relações fiscais intergovernamentais em seu aspecto mais específico, as transferências intergovernamentais.

Este conceito pode ser expresso pelo indicador que relaciona os recursos próprios aos gastos totais, ou pela relação entre os recursos dos governos subnacionais e os recursos transferidos para eles pelo governo central. Para os propósitos desta análise escolheu-se a relação dos recursos próprios com os gastos totais por espelhar melhor a dinâmica orçamentária, bem como foi utilizado o conceito de recursos próprios disponível, subtraindo dos recursos próprios as parcelas transferidas legal e constitucionalmente aos municípios.

Dessa forma, o Gráfico 9 demonstra, no período abrangido por este estudo, uma tendência para aumento da brecha vertical, principalmente após o ano de 2004. Nesse sentido,

observa-se uma trajetória declinante da participação dos recursos próprios nos gastos totais, que era cerca de 60%, em 2004, para cerca de 40% no final do período. Dito em outras palavras, é cada vez menor o volume de recursos próprios disponível, que respondem pelos gastos totais do governo do estado da Bahia.

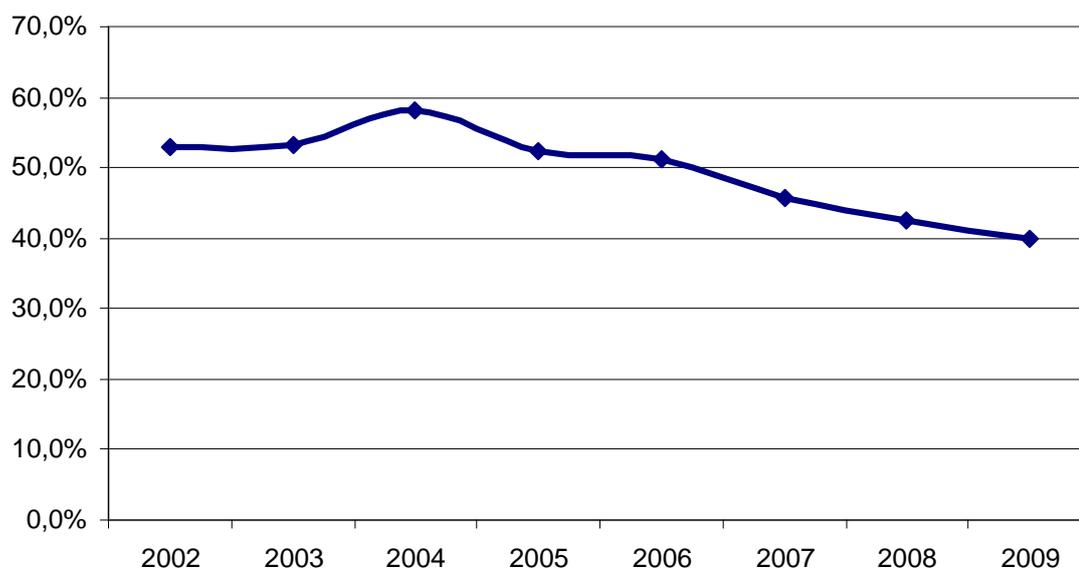


Gráfico 9 - Brecha vertical, Bahia - 2002 – 2009  
Fonte: STN/Ministério da Fazenda e Sei/Seplan

O comportamento da curva sugere uma vertente de análise que pressupõe a ocorrência de um aumento mais que proporcional dos encargos em relação ao crescimento das receitas próprias disponível, ou seja, os volumes de despesas assumidas pelo estado estão crescendo a um ritmo maior do que as receitas próprias podem suportar. Esta vertente também é referenciada pela curva da receita própria disponível, como disposta no Gráfico 7. Isto também é confirmado pelos dados da Tabela 7.

Tabela 7 – Variação da despesa total e receita total disponível, Bahia - 2002 - 2009

DESCRIÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Acumulado
$\Delta$ % Despesa total		16,05%	15,95%	10,69%	10,49%	6,79%	17,39%	7,55%	120,15%
$\Delta$ % Receita total disponível		10,59%	19,56%	10,72%	10,38%	8,36%	13,72%	9,06%	119,24%

Fonte: Sicof/Sefaz e MF/STN

Assim, pode-se observar o crescimento acumulado da despesa ligeiramente superior ao da receita, indicador de uma trajetória não sustentável neste aspecto.

Dado o contexto da curva, poder-se-ia esperar que o financiamento desses encargos fosse coberto ou pelo aumento das receitas de transferências, ou pelo aumento nos volumes das receitas de operação de crédito. De fato, o Gráfico 10, que demonstra o hiato de financiamento definido pela relação das transferências correntes somadas às operações de crédito pelas despesas totais, espelha a tendência descrita acima, de outra maneira. São facetas do mesmo fenômeno.

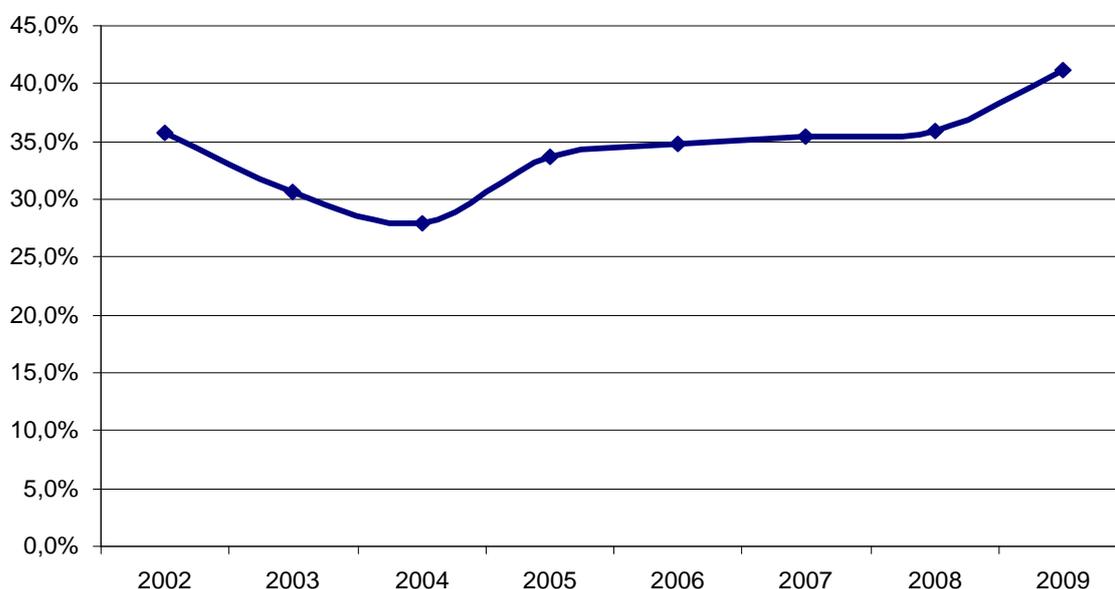


Gráfico 10 – Hiato de financiamento, Bahia - 2002 – 2009  
Fonte: STN/Ministério da Fazenda e Sei/Seplan

A configuração desse cenário demonstra que, mesmo na ausência de mecanismos equalizadores, as transferências vêm tendo um papel relevante na atenuação da brecha vertical do orçamento do governo do estado, já que o recurso à operação de crédito não vem preenchendo esta função.

No entanto, apesar das características das transferências mais representativas para o orçamento do estado ser considerada benéfica, do ponto de vista da garantia do fluxo, existe um risco de manobra caso o estado venha a permanecer em uma política de financiamento de gastos nestes termos, o que significa uma opção deliberada de dependência fiscal em relação à União.

Isso, entre outros fatores, por que prerrogativas de política econômica por parte do governo central podem interferir nos fluxos dos governos estaduais, a exemplo do ocorrido na crise de 2008.

Ademais, deve haver fatores intervenientes não explicitadas por este estudo, que expliquem essa tendência de aumento da brecha vertical, sugerindo-se um estudo mais aprofundado a respeito desse fenômeno.

Entretanto, pode-se especular se não se está diante de um círculo vicioso de dependência formado pela política fiscal, de obtenção de metas de superávits primários, tendo como maior objetivo o pagamento dos juros, encargos e amortização da dívida, gerando um aumento proporcional da despesa maior que a receita, bem como uma diminuição na capacidade de investimento, causando o aumento da brecha vertical financiada pelas receitas oriundas das transferências, que proporcionam a alimentação do ciclo de mais obtenção de superávits primários, trazendo como consequência uma trajetória fiscal insustentável.

No Gráfico 11, essa tendência pode ser observada levando-se em conta o aumento da participação, em termos percentuais, das transferências da União, que equivale ao grau de dependência das transferências da União, que alcançou 25%, no ano de 2004 e passou a casa dos 35% no final do período em estudo.

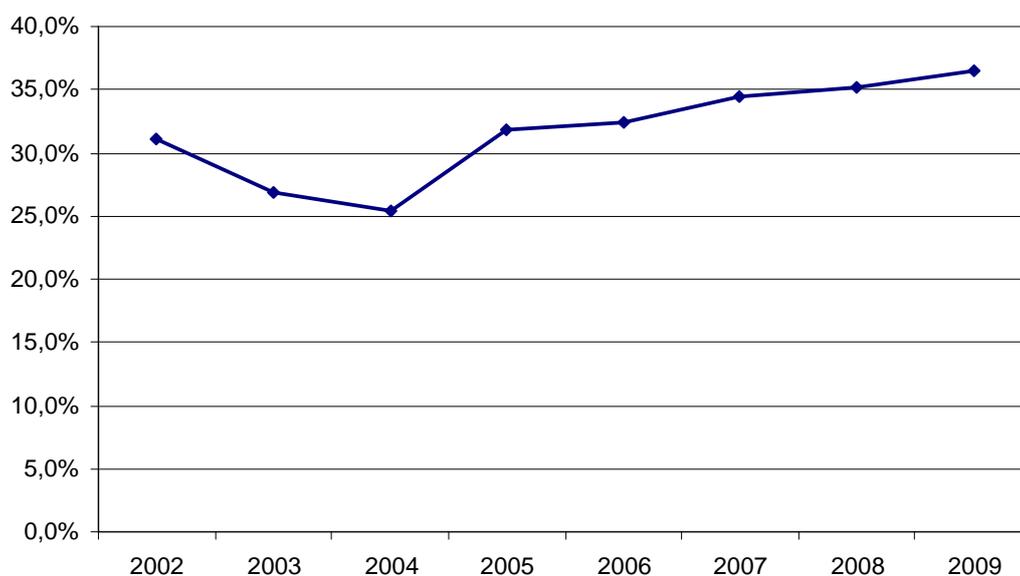


Gráfico 11 – Grau de dependência das transferências da união, Bahia – 2002-2009  
Fonte: STN/Ministério da Fazenda e Sei/Seplan

Em síntese, os resultados da análise indicam que, no período considerado, aumentou-se o tamanho da brecha vertical atribuído à diminuição da participação dos recursos próprios disponíveis nos gastos totais. Esse fato pode também estar intrinsecamente relacionado ao aumento de despesa mais que proporcional ao aumento da receita própria disponível e a forma de como este fator é compensado.

Consequentemente, houve a ampliação do hiato de financiamento representado pelo aumento da participação das transferências da União. Dentre estas, o FPE, que tem características de ser uma transferência livre, constitucional e distributiva, é a mais prevalente.

No entanto, como já visto, esta transferência é sujeita aos imperativos da política econômica da União que pode, assim, afetar os fluxos do seu recebimento, trazendo dificuldades para os instrumentos de planejamento do estado, principalmente o orçamento público.

## 5 CONCLUSÃO

Este estudo teve o propósito de responder a problemática sobre os reflexos das transferências intergovernamentais da União sobre as receitas orçamentárias do governo do estado da Bahia, no período 2002/2009, tendo como questões norteadoras subjacentes se os fluxos das transferências desenvolveram padrões de financiamento identificável com as mudanças ocorridas nos cenários econômico-fiscal do país, no período considerado, bem como em que medida as transferências da União condiciona a estrutura de gastos do orçamento do estado da Bahia.

Para isso, este estudo analisou a natureza da relação entre os fluxos das transferências da União e a receita orçamentária do estado, onde se buscou a caracterização da trajetória destas receitas na estrutura de contas do Governo do Estado da Bahia.

Como objetivo específico pretendeu-se contextualizar historicamente as transformações do sistema de partilhas de receitas do federalismo fiscal brasileiro, especificamente a partir da Constituição de 1988, destacar o papel dos fluxos das transferências da União na estrutura de contas do Governo do Estado da Bahia dentro do contexto das relações intergovernamentais de modo a subsidiar as discussões em torno do pacto federativo e evidenciar as variações dos fluxos de receita de transferências intergovernamentais da Bahia a luz das mudanças nos cenários econômico e fiscal nacional e internacional.

Em termos gerais, pode-se considerar que o objetivo proposto foi atingido, com a ressalva de que esta temática envolve muitos outros fatores que podem influenciar o resultado alcançado e que não foram abordados por esse estudo, a exemplo do quanto as políticas de transferências diretas de renda estão condicionando os orçamentos estaduais, sugerindo-se este tema como agenda de pesquisa.

Ao longo deste trabalho, procurou-se rever a trajetória que resultou na atual configuração que o federalismo fiscal vem assumindo, principalmente após a Constituição de 1988, considerado por muitos estudiosos como o ponto de redirecionamento na construção de uma federação que potencializou as dimensões de autonomia por meio de um descentralismo fiscal bastante expressivo, principalmente quanto a sua face municipalista.

No entanto, os estudos realizados sobre os efeitos da descentralização nos estados e municípios vêm demonstrando certo distanciamento relativo à dimensão autônoma que se pretende alcançar em uma organização federativa, não obstante esse processo.

Conforme Prado (2003), a eficiência de um regime fiscal federativo passa pelas condicionantes de uma eficiente estruturação do sistema de competências tributárias, do equilíbrio na atribuição de encargos entre níveis de governo, e de uma formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais.

Quanto a esses aspectos, observa-se no Brasil a ineficiência do sistema de competências tributárias demonstrado, entre outras causas, pela insustentabilidade de grande parte dos municípios e dos estados brasileiros, principalmente os da região norte e nordeste. Ademais, o sistema tributário continua sendo regressivo, ou seja, são predominantemente indiretos, fazendo com que os que têm renda mais baixa paguem proporcionalmente mais impostos em relação aos que possuem rendas mais altas. Da mesma forma, os impostos diretos incidem predominantemente sobre a renda proveniente do trabalho.

Em relação ao equilíbrio na atribuição de encargos entre níveis de governo, foi visto, no decorrer deste estudo, que a busca desse objetivo não passou por qualquer processo de planejamento, sendo configurado pela dinâmica de forças dos atores envolvidos naquele contexto histórico. Essa indefinição das atribuições dos encargos em relação à capacidade de financiamento penaliza os entes de menor capacidade econômica, aumentando as disparidades regionais e diminuindo o seu alcance na busca do desenvolvimento.

Por fim, pode-se concluir, pelas análises feitas, que o estado da Bahia, no período considerado, no que pese o seu esforço de cumprir as metas fiscais e de resultado estipuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, vem apresentando uma trajetória sujeita a suscetibilidades quanto a sua capacidade de arcar, com suas receitas próprias disponíveis, os encargos atribuídos pela atual configuração do pacto federalista, aumentando, conseqüentemente, o grau de dependência das transferências da União.

Por estes aspectos, a formatação de um sistema de transferências torna-se imprescindível. Isto fica mais patente na medida em que não se encontra no sistema de transferência brasileiro qualquer mecanismo equalizador que leve em conta a configuração de responsabilidades de fato assumida pelo ente federado e o seu perfil de financiamento a ser viabilizado por meio da estrutura de competência e do sistema de partilhas.

Nesse contexto, o país não pode prescindir de uma ampla reforma tributária (por que não dizer uma reforma federativa?) que englobe todos esses aspectos bastante relacionados sob pena dessas distorções se perpetuarem. Nesses termos, torna-se preocupante o viés

tributarista que vem dado o tom do debate sobre a reforma, a exemplo do imposto sobre o valor agregado, se pertencente à União ou aos estados, bem como a sua forma de arrecadação, se origem ou destino.

O estado da Bahia, que ocupa um papel representativo tanto econômica quanto politicamente, em uma das regiões mais pobres do país, não pode prescindir de um papel de liderança na articulação com os outros estados que sofrem dos mesmos males de uma federação distorcida.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A; SILVA, P. L. B. **A Federação em perspectiva**. São Paulo: Fundap, 1995.

\_\_\_\_\_. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, 14, p. 127 – 152 jun. 2000.

AFONSO, J. R. R. Brasil, um caso à parte. In: **XVI Regional Seminar of Fiscal Policy**, 2004, Santiago de Chile.

AGUIRRE, B. M. B; MORAES, M. R. Questão Federativa no Brasil: Um “Estado das Artes” da Teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1 (65), p. 121-135, jan - mar. 1997.

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. **Gestão de Finanças Públicas**. 2. ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.

ANDRADE FILHO, L. M.; SANTOS, R. S. O federalismo fiscal e as finanças públicas no Brasil dos anos noventa. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, nº 3, Ano II, janeiro de 2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: Informação e documentação – Trabalhos Acadêmicos – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2011.

\_\_\_\_\_. **NBR 6028**: Informação e documentação – Resumo – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

\_\_\_\_\_. **NBR 6027**: Informação e documentação – Sumário – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

\_\_\_\_\_. **NBR 6024**: Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

\_\_\_\_\_. **NBR 6023**: Informação e documentação – Elaboração – Referências. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520**: Informação e documentação – Apresentação de citações em documentos. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

ATALIBA, G. Regime Constitucional e Leis Nacionais e Federais. **Revista de Direito Público**. Ano XII, n. 53-54, p. 59-76, Jan./junho. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 1980.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). Indicadores Fiscais. Série Perguntas mais Frequentes (PMF). Disponível em: <http://www.bacen.gov.br>. Acessado em dezembro de 2010.

BAHIA. **Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz)**. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br>. Acessado em maio de 2009.

\_\_\_\_\_. Parâmetros para uma gestão fiscal responsável. 2. ed. Salvador, 2000.

\_\_\_\_\_. **Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan)**. Salvador, 2009. Base de Dados, Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan), versão 17.64. Acessado em maio de 2009.

\_\_\_\_\_. Salvador, 2010. Nota Técnica SPO - Fonte de Recursos, Superintendência de Orçamento Público – SPO, Diretoria de Informação e Sistematização Orçamentária – DSO, junho de 2010.

BIRD, R. **Relações fiscais intergovernamentais: princípios universais, aplicações locais**. Toronto: International Studies Program, Andrew Young Studies on Public Choices, Georgia State University, 1993, (Texto para Discussão 00-2).

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política I**. In: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 5172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 24**, de 07 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar n. 62**, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, à entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Resolução n. 242**, de 02 de janeiro de 1990. Aprova, para 1990, os percentuais destinados ao cálculo das quotas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e do conjunto dos municípios do interior de cada Estado no Fundo de participação dos municípios.

\_\_\_\_\_. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Lei complementar n.º 101**, de 05 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 29**, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n. 163**, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais da consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Portaria Secretaria do Tesouro Nacional STN n. 328**, de 27 de agosto de 2001. Dispões sobre procedimentos contábeis do Fundef.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n. 338**, de 26 de abril de 2006. Altera o Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 04/05/2001 e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB [...].

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Manual de Receita Nacional: Aplicado à União, Estados e Municípios**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.

CABRAL, O. Uma conta impagável. **Veja**. São Paulo, edição 2214, n. 17 (ano 44), p. 78-79, abril, 2011.

CASTRO, D.; CORREIA, F. M. Estado e Federação: uma discussão para o Brasil. In: **Revista de Economia**, v. 33, n. 2 (ano 31), p. 41 – 64, jul./dez. Curitiba: Editora UFPR, 2007.

CHALFUN, N. **Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Economia, 2004, (Texto para Discussão 004).

CONTI, J. M. **Federalismo Fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Evolução recente e perspectivas futuras das finanças públicas brasileiras: o comportamento do investimento público em contexto de crise. In: **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acessado em maio de 2009.

\_\_\_\_\_. Os desequilíbrios regionais e a política nacional de desenvolvimento regional. In: **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acessado em maio de 2010.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**. 4. ed. Campinas, SP: Alínea, 2009.

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões**. São Paulo: IE/UNICAMP, 2000, (Texto para Discussão, n. 98).

LUZ, Everaldo M. Podem os programas de ajuste fiscal dos estados ajudá-los na busca de uma execução orçamentária não geradora de déficits fiscais persistentes? **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 4, p. 121 – 132 mar. 2003.

MAC DOWEL, M. C.; GREMAUD, A. Transferências intergovernamentais como elemento de coordenação federativa. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2005, Santiago de Chile.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. In BIDERMAN, C.; ARVATE, P., (Orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MENEZES, A. M. F. A descentralização vertical no Brasil: algumas reflexões sobre os municípios. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador: SEI, n.61, p. 11 – 15, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. **O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas**. 2002. 187 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

\_\_\_\_\_. As relações intergovernamentais no Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Bahia Análise & Dados**, Salvador: SEI, v. 12, n. 4, p. 47 – 60, mar. 2003.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Editora Campus; Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

NASCIMENTO, A. C. R.; OLIVEIRA C.F. O FPE e os desequilíbrios regionais. **Bahia Análise & Dados**, Salvador: SEI v. 12, n. 4, p. 69-80, mar. 2003.

OATES, W. E. The theory of public finance in a federal system. **Canadian Journal of Economics**. n. 1, p 37 – 54, fev. 1968. Disponível em: <http://econweb.umd.edu/oates/articles.htm>. Acessado em mar/2011.

\_\_\_\_\_. On local finance and the Tiebout model. **American Economic Review**. Vol. 71, n. 2, p 93 – 98, may. 1981.

PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R.; LIMA, E. P. Descentralização fiscal, harmonização tributária e relações intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização. In: REZENDE, F. (coord.). **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R. **Dívida dos Estados 10 anos depois**. Brasília: IPEA, 2008, (Texto para Discussão, n. 1366).

PORFÍRIO JR, N. F. Federalismo, tipos de Estado e conceito do Estado Federal. In: CONTI, J. M. (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri, SP: Editora Manole, 2004.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: **Convênio Konrad Adenauer/EBAP**, 2003, São Paulo.

PRADO, S. et al. Partilha de recursos na Federação Brasileira. In: **Coleção Federalismo no Brasil**. São Paulo: 2003 Edição FUNDAP/FAPESP/IPEA.

PRADO, S. Introdução conceitual e visão geral do sistema. In: PRADO, S. (coord.). **Transferências intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativa de reforma**. Caderno Fórum Fiscal nº 6, Vol. 1. Aracaju: 2004.

REZENDE, F. Os desafios do federalismo fiscal. In: REZENDE, F. (coord.). **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SHIKIDA, C. J.; ARAÚJO JR., A. F. **Federalismo? Sim. Mas qual Federalismo?** Belo Horizonte: Instituto de Mercado de Capitais de Minas Gerais (Ibamec), 2008. (Working Paper wp45).

SANTOS, L. C. R. Descentralização fiscal e reforma tributária: a difícil tarefa do federalismo brasileiro. **Bahia Análise & Dados**, Salvador: SEI v. 12, n. 4, p. 61-67, mar. 2003.

SILVA, A. M; FAGUNDES, F. C; PEREIRA, R. A. Fundos de participação e sistemas de equalização. In: PRADO, S. (coord.). **Transferências intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativa de reforma**. Caderno Fórum Fiscal nº 6, Vol. 1. Aracaju: 2004.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte: nº 15 (1), p. 117 – 137 jan.-abril. 2005.

SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, (10) 3 1996.