

Transferências Intergovernamentais Políticas e seus Fatores Determinantes

Autoria: Paulo Eduardo Moledo Palombo

Resumo

As transferências voluntárias resultam de convênios, acordos ou cooperação financeira entre o governo federal e os governos subnacionais. Esses recursos dependem de negociação política entre deputados federais/senadores de cada estado/região e o governo federal. A fonte desses recursos é o orçamento do governo federal. Na verdade, o governo federal negocia uma parcela de seus recursos em troca de capital político com os partidos que compõe a sua base de governo (coalizão). Person e Tabellini (1994) destacaram a possibilidade de algumas regiões pagarem “propina” para os *decision-makers* (decisores, formuladores de política, etc) do governo federal para obter uma maior quantidade de recursos. Por outro lado, Mazza e Van Widen (2002) mostraram que a existência de regras no processo de divisão orçamentária reduz os incentivos ao *lobby* na tentativa de obtenção de recursos. Stein (1997) destacou que a discricionariedade no sistema de transferências latino-americano piora qualquer tentativa de responsabilidade fiscal. Na última década, como mostram Lora e Cárdenas (2006), países como Bolívia, Equador, El Salvador e Peru estão caminhando no sentido de reduzir essa discricionariedade possuindo um maior grau de transferências estipuladas por regras.

Palavras-chave: Descentralização, Restrição Orçamentária, Transferências Intergovernamentais Políticas e Governos Subnacionais.

Introdução

A partir dos trabalhos de Roubini e Sachs (1989), Perotti e Kontopoulos (2002), Volkerink e de Haan (2001) e Ricciuti (2006) ficou claro que a coalizão comanda o tamanho do governo (coalizão, no caso brasileiro, corresponde a partidos políticos que se unem para governar em torno de um governador, buscando uma maioria na Assembléia Legislativa; quanto mais partidos unirem-se ao partido do governador, maior será essa coalizão). Da definição de Perotti e Kontopoulos (2002) sabemos que quanto mais fragmentado for o governo nas suas coalizões, maiores serão os gastos. Tudo isso porque funcionando o *logrolling* (ninguém veta ninguém), os gastos são internalizados totalmente pelos membros da coalizão enquanto os custos são socializados com toda a sociedade. Há um incentivo implícito para o gasto, pois haverá um número maior de interesses difusos que deverão ser contemplados, para que o governo possa conseguir a aprovação na Assembléia dos projetos de seu interesse.

Por outro lado, a restrição orçamentária desempenha um papel fundamental na determinação do tamanho dos governos subnacionais. A restrição pode ter seu efeito ampliado em função da capacidade desses mesmos governos em conseguir recursos orçamentários dos governos centrais. Alguns desses mecanismos foram descritos e observados em Stein (1999): basicamente o “bailout” e o “vertical imbalance”, conceitos que serão mais bem explicados numa seção posterior.

No primeiro caso, teríamos o efeito Bacha, que será mais detalhado adiante, mas que podemos adiantar que nos mostra que com o fim do imposto inflacionário os governos estaduais perderam uma importante fonte de receita, e de ocultar a diferença entre as receitas e as despesas orçamentárias.

O tamanho do governo federal cresceu numa proporção muito maior do que aquela encontrada nos governos estaduais. Trata-se de um resultado não condizente com a literatura latino-americana preocupada em entender os efeitos da descentralização em termos do tamanho dos governos subnacionais. Segundo Stein (1999), ao contrário de reduzir, a descentralização promoveria um aumento no tamanho dos governos subnacionais dos países

latino-americanos como resultado de dois mecanismos: primeiro, o *vertical imbalance*ⁱ; segundo, a natureza das relações entre os níveis de governo (agravando o problema do *common pool*).ⁱⁱ

O Brasil tem diferente de grande parte das democracias encontradas nos países da OECD e em linha com os países latino-americanos, as suas instituições orçamentárias construídas no âmbito do governo federal e não nos governos subnacionais. Só o histórico de Autoritarismo vivido pelo Brasil justifica esse tipo de relacionamento e instituições orçamentárias construídas dessa forma. O passado Autoritário promoveu um centralismo nas decisões. O Brasil viveu vinte anos nesse tipo de regime (1964/1985).ⁱⁱⁱ

Na visão de Qian e Roland (1998) e Maskin (1999), classificar o federalismo em termos *hard* ou *soft* impõe diferenças no custo de oportunidade dos “bailout” possíveis a serem percebidos pelos níveis mais baixos de governo. Uma restrição orçamentária do tipo *hard* caracteriza governos subnacionais que buscam realizar seus gastos de acordo com a sua capacidade de receita tributária (extraída de sua própria jurisdição). No caso de uma restrição orçamentária do tipo *soft*, ocorre exatamente o oposto: o governo subnacional conta com recursos de outros níveis de governo para fechar a sua restrição. Recursos que podem vir para esses governos através de transferências ou em operações de socorro nas suas dívidas. Um governo subnacional operando numa restrição orçamentária do tipo *hard* funciona como se fosse um governo central, só que maximizando o bem-estar de sua própria jurisdição. Um governo subnacional operando dentro de uma restrição *soft*, procura se utilizar de recursos vindos de outros níveis de governo porque se espera dele essa atitude. Torna-se extremamente elevado o custo de oportunidade de não utilizar *bailout*. Por isso, os governos incorporam o *bailout* quando fazem a sua restrição orçamentária.

Fatores Amplificadores E Redutores Da Restrição Orçamentária E O Tamanho Dos Governos Subnacionais

O conceito de restrição orçamentária fraca (*soft budget constraint*) foi criado pelo economista János Kornai (1986), ao estudar os investimentos excessivos nas economias de planejamento central do leste europeu.

Segundo esse economista, o enfraquecimento da restrição orçamentária aparece quando a relação estrita entre despesa e receita é relaxada, porque despesas em excesso podem vir a serem pagas por terceiros. Os governos estaduais e municipais no Brasil operaram sob restrição fraca durante muitos anos no Brasil, pois sabiam que podiam obter socorros da União para seus déficits. Essa restrição fraca depende de fatores como as leis e os costumes do país.

As transferências inter-regionais e intergovernamentais são constantes nas estruturas políticas e jurídicas dos grandes países, contudo sua presença no Estado difere quanto ao seu tamanho, sua participação em cada esfera, e suas formas de controle. No Brasil, há uma diferença enorme entre a participação dessas transferências nas receitas dos estados do Norte e Nordeste, e dos estados do Sul e Sudeste. Se considerarmos que uma das funções dessas transferências é justamente minimizar as desigualdades regionais, então as transferências estão realizando esse objetivo, todavia, como sabemos que estão desempenhando esse papel de maneira eficiente, se não há a prática de avaliar como esses recursos estão sendo gastos, se os projetos financiados são realmente eficazes. Países como a Austrália e a Nova Zelândia têm a prática de avaliar a eficiência na utilização dessas transferências (ver Worthington & Dollery, 1998).

Essas transferências intergovernamentais obtidas sem uma responsabilização de eficiência dos gastos podem gerar importantes desincentivos, ou incentivos perversos: Buscar-se-iam recursos federais para projetos próprios, antes de verificar a possibilidade do uso de

receita tributária própria, podiam-se demandar recursos adicionais para retomada de antigos projetos, ou simplesmente podia-se transferir dívidas para a União.

Um importante indicativo de que os governos subnacionais do Brasil estavam sob um regime de restrição fraca é o total de dívida repassada ao governo federal. Em 1998, do total de ativos da União, cerca de 50% (aproximadamente R\$112 bilhões) constituíam crédito do Tesouro Nacional junto a estados e municípios, resultado de dívidas desses governos absorvidas pela União durante as décadas de 80 e 90.

Existe uma importante e vasta literatura econômica que se refere a modelos envolvendo o efeito das variáveis políticas, como a possibilidade de reeleição e ciclo eleitoral sobre o comportamento do governante. Destacam-se os modelos de Nordhaus (1975), de Rogoff (1995), Alesina e Tabellini (1990).

Por sua vez, o modelo de Rogoff (1985) considera que o governante se utiliza na verdade, da política fiscal, e não da monetária como afirma Nordhaus (1975), através de corte de tributos, aumento de transferências. Da mesma maneira, esta medida levaria a um resultado positivo nas urnas, mas teria uma consequência negativa nas contas públicas. Daí resultaria que a reeleição agravaria a situação de déficit fiscal.

No caso da análise dos governos estaduais brasileiros, um trabalho importante a ser considerado é o realizado por Blanco (1998), no qual é realizado um estudo em painel para variáveis fiscais dos estados brasileiros para o período que compreende os anos de 1985 a 1997: de acordo com os resultados presentes no artigo, são encontradas evidências estatisticamente significantes no caso da *dummy* de ano eleitoral, o que sugere a existência de impulsos positivos de despesa em anos eleitorais; e na variável *grau de fragmentação partidária* (índice de Herfindahl de concentração/dispersão da participação de cada partido na Assembléia Legislativa de cada estado), sugerindo que uma maior dificuldade em formar maiorias de governo estaria relacionada de forma positiva com um maior volume de gastos, e, portanto, com um maior tamanho dos governos subnacionais.

Ressalta-se aqui a existência de trabalhos importantes e de relevância na literatura, que analisam a influência de fatores econômicos sobre a probabilidade de reeleição do governante, dentre os quais se cita Libânio (2003), Mendes & Rocha (2003) e o próprio trabalho de Petterson-Lidbom (2001). Contudo, não será realizada uma análise dos mesmos, uma vez que o objetivo desta pesquisa não está propriamente na análise da probabilidade da reeleição.

Os trabalhos seminais na linha de descentralização e tamanho de governo mostram a importância da restrição orçamentária. Esse é o caso de Brennan e Buchanan (1978 e 1985). Observando os argumentos contidos na hipótese do Leviatã (o grau de exploração dos governantes através da taxaçaõ depende do número de governos competindo por essa receita e da mobilidade dos cidadãos), vê-se claramente na situação de equilíbrio final que a disputa pela receita gerará governos cada vez menores (produzindo bens e serviços próximo de algo que seja competitivo): o tamanho dos governos subnacionais será definido pela sua restrição orçamentária; quanto mais governos competirem por receita, menor será a receita destinada para cada um, e por consequência menores serão os governos.^{iv}

Nas primeiras disputas empíricas sobre os efeitos da descentralização sobre o tamanho dos governos já se percebem os primeiros sinais de efeitos amplificadores ou redutores na restrição orçamentária. Oates (1985) nos seus resultados tinha uma clara associação entre receitas e despesas numa restrição incluindo as transferências do governo (as transferências aumentavam as receitas totais como proporção do produto). Seu argumento mostrando que a descentralização leva a governos maiores reforça essa tese: à medida que se atendem mais as preferências dos cidadãos em termos de bens e serviços, mais eles estariam dispostos a serem tributados. Outro argumento a ser considerado nessa análise é o de que a descentralização levaria a governos maiores porque certas economias em escala se perdem ao se aumentarem os custos administrativos.^v

Zax (1989) verificou que se aumentarem as transferências como percentagem da receita total reduz-se a participação da receita própria do “condado” na receita corrente (os condados nos EUA substituíram a receita própria pela receita de transferência quando isso acontecia). Forbes e Zampelli (1989) obtiveram resultado similar.

Recentemente, a incorporação de elementos amplificadores e redutores da restrição orçamentária na determinação do tamanho do governo ganhou outros contornos. Esses novos contornos podem ser vistos nos trabalhos de Person e Tabellini (1994), Stein (1999) e Mazza e van Winden (2002).

Person e Tabellini (1994) destacaram o *lobby* que as jurisdições fazem para obter mais recursos do governo federal: as jurisdições fazem *lobbies* (dando *bribes* - propina) para obter parcelas maiores de transferências voluntárias do governo federal, sendo que cada jurisdição define o tamanho do seu projeto, e o Congresso valida.^{vi}

Stein (1999) destacou, com base na experiência de países latino-americanos, que o tamanho de governos subnacionais depende do “vertical imbalance” (o potencial de receita tributária dos governos subnacionais sendo menor do que os seus gastos têm sua conta fechada pelas transferências), discricionariedade na determinação do sistema de transferências (nesse ponto é que entra a possibilidade do “bailout” dos governos estaduais em termos de despesas para o governo federal) e a autonomia dos governos estaduais para realizar empréstimos (o mesmo *bailout* em termos de dívida).

Mazza e van Winden (2002) mostraram diferentemente de Person e Tabellini (1994), que o processo centralizado da União Européia não necessariamente levaria a governos maiores devido ao seu processo de decisão: há um “conselho” que define o orçamento como um todo e, com base nisso, uma comissão define sua alocação. Segundo eles, esse aparato institucional diferenciado, restringe o comportamento *free-rider* e o incentivo ao *lobby*.

Diante dessa evolução, é possível se afirmar que o tamanho de qualquer governo depende da sua restrição orçamentária intertemporal. Governos estão sujeitos a sua própria restrição e a fatores institucionais que atuam sobre ela. Esses fatores (políticos ou regras) podem retirar ou aumentar os recursos que definem o tamanho do governo.

Esse tipo de definição é mais fácil de ser observada em governos subnacionais porque muitas das políticas e regras existentes (instituições) podem fazer com que os governos caminhem na mesma direção do tamanho do governo federal ou numa posição contrária a ele. Algo semelhante ao observado no caso do Brasil. Quanto mais recursos eles conseguem em termos líquidos, maior será o seu tamanho e vice-versa.

Oates (1985) destacou que a descentralização leva os governos subnacionais a atenderem mais de perto às preferências da população com bens e serviços: quando a participação da população civil é elevada, faz mais sentido a essa população ser mais tributada desde que esses recursos sejam para atender a essas preferências.

Pommerhenne e Schneider (1983) mostraram, num exemplo dos Cantões suíços com prática de democracia direta, que a participação popular leva a governos menores.

Brennan e Buchanan (1980) desenvolveram a hipótese do estado Leviatã, o qual busca maximizar sua receita de impostos explorando seu poder de monopólio sobre sua base de arrecadação. Com a descentralização, a mobilidade entre as jurisdições assegura uma competição pela base de arrecadação entre os governos. Essa disputa leva a uma cesta de impostos mais atrativa do ponto de vista fiscal. Essa competição impõe limites ao apetite fiscal dos governos.

Stein (1999) desenvolveu um trabalho verificando o impacto de uma descentralização fiscal sobre o tamanho do governo. A descentralização recente levou a maiores governos (ele construiu um índice que reflete as características particulares da descentralização dos países latino-americanos). Apesar da literatura descrever a descentralização como um processo que leva a redução no tamanho do governo, Stein (1999) verificou que a descentralização nos

países latino-americanos levou a uma expansão dos gastos do governo, como a literatura encontrada não faz uma descrição institucional da descentralização, tal qual Stein (1999), que capturou aspectos institucionais dessa descentralização (vertical imbalance, autonomy borrowing) – a diferença entre os dois resultados encontrados, no primeiro uma redução dos gastos governamentais, e no segundo um aumento desses gastos, pode residir no fato que a primeira não abordou fatores institucionais, enquanto que o segundo sim.

Os Efeitos Da Descentralização Sobre O Tamanho Dos Governos Subnacionais

Federalismo Fiscal Brasileiro

Esta seção tem como objetivo analisar o federalismo fiscal no Brasil, procurando investigar como a estrutura de governo influenciou a distribuição das competências do sistema tributário, e o papel das transferências intergovernamentais de recursos entre as várias esferas de governo, no equilíbrio financeiro das mesmas. Apresenta-se uma revisão sumária de alguns temas da literatura que trata do federalismo fiscal, como a distribuição das competências tributárias entre os vários níveis de governo e a questão da transferência de receitas tributárias aos entes subnacionais, e como essas por terem uma participação relativa elevada na maioria dos estados brasileiros, afetam o tamanho dos gastos governamentais.

O dilema de estabelecer regras em uma Federação do tamanho da brasileira, constituída de entes federados caracterizados de maneira tão dispar como a União, os 26 Estados Membros, o Distrito Federal e os mais de 5.600 Municípios não é tarefa fácil. Dessa forma, a adoção de regras claras, de controle de gastos públicos e de paradigmas de gestão, é fundamental para garantir a estabilidade macroeconômica. Há, no entanto, uma racionalidade que explica a forma como essas regras são impostas numa Federação.

Diante das diversidades de um Estado federal, estabelecer regras sem ferir o princípio da autonomia federativa é, sem dúvida, difícil. Logo, empreender uma mudança desse porte é tarefa complexa, somando-se o custo político e administrativo de uma Federação que é bastante elevado. Assim, a estrutura do federalismo fiscal no Brasil tem dificultado um controle efetivo sobre os resultados fiscais de Estados e Municípios, o que se revela mais difícil quanto maior for o grau de descentralização e quanto menor a padronização do processo de gasto. A discussão sobre a questão passa pela análise do chamado federalismo fiscal.

Apesar da participação dos estados, e até mesmo dos municípios não ter se alterado significativamente durante a segunda metade do século XX no Brasil, é perceptível o aumento da participação dos mesmos na arrecadação tributária total após a Constituição de 1988. Na tabela abaixo, temos a evolução da participação de cada ente federativo na arrecadação tributária total, no que tange à administração e competência das receitas:

Tabela 1: Evolução da distribuição das receitas tributárias entre os entes federativos:

Período	União	Estados	Municípios
1964-1977	45,50%	40,23%	14,27%
1978-1988	46,43%	36,50%	17,07%
1989-2000	34,35%	42,90%	22,70%

Fonte: Rezende, 1994.

Percebemos que no período entre 1964 e 1977, ou seja, no início e no meio do Regime Militar persiste uma descentralização da administração das receitas tributárias, permanecendo cerca de 40% sob competência dos estados e 45% da União. No fim da ditadura, temos uma centralização das receitas em cerca de 1%, passando a União a ter 46% da arrecadação, e um deslocamento no sentido de aumentar a participação dos municípios em cerca de 3%, fazendo com que os estados perdessem 4% de sua competência na administração dos recursos.

Com a Nova Constituição de 1988 e o refortalecimento dos governadores, há um amplo movimento de descentralização da competência de se administrar os recursos tributários, fazendo com que a União perdesse 12% desses recursos, os estados ganhando cerca de 6%, passando de 36,5% para 42,9%, e os municípios também aumentando em 6% sua participação, passando de 17,07% para 22,75%.

Essa diferença entre o montante arrecadado pelos governos subnacionais e o seu nível de gastos é compensado pelas transferências intergovernamentais – denominado “*vertical imbalance*” pelo Stein (1999), no quadro apresentado na seção posterior ficará claro o tamanho dessas transferências e de sua participação nas receitas orçamentárias estaduais.

Captura De Recursos Da Restrição Orçamentária Do Governo Federal

Existem no Brasil duas formas dos governos subnacionais (estados e municípios) capturarem recursos orçamentários do governo federal: transferências constitucionais e voluntárias. As transferências constitucionais são definidas por uma legislação e as transferências voluntárias são definidas através do poder discricionário.

O princípio da legislação das transferências para estados procurou transferir um volume maior de recursos para as regiões mais pobres do país em detrimento das mais ricas. Seria uma compensação das regiões mais ricas para as regiões mais pobres em virtude das diferenças existentes. O princípio da legislação das transferências para municípios é baseado no seu número de habitantes. De forma gradativa, de um limite inferior até um limite superior, quanto maior o número de habitantes existentes no município, maior o volume de recursos recebido por ele. Esse tipo de regra gerou uma interferência brutal no número de municípios existentes no país porque quando se percebia que era possível através da divisão de um município ficar com dois de tamanho mínimo para receber recursos, a divisão era realizada. Assim sendo, um município que antes recebia uma quantidade x de recursos, dividindo-se receberia $2x$.

Em 1995, a média da proporção de gastos em governos subnacionais sobre o total de gastos do governo nos países latino-americanos era de 14,6% enquanto nos países da OECD era de 34,9%. Dois países, de constituição federalista, Argentina e Brasil, destoavam dessa média: Argentina com 49,3% e Brasil com 45,6%. Segundo Stein (1999) o que explicaria essa disparidade era o tamanho dos países e a organização política (nos caso, os dois eram federalistas).

Com os mesmos dados de 1995, enquanto que os países da OECD recebem uma média de 42% de suas receitas como transferências, os países latino-americanos recebem 52%. Ele chamou esse descompasso entre o que se gasta nos governos subnacionais e o que se arrecada – suprido por transferências do governo federal, de desequilíbrio vertical “*vertical imbalance*”, segundo esse autor, a decisão dessas transferências em países latino-americanos era altamente discricionária.

Outros autores como Zax (1989) e Forbes e Zampelli (1989), nos seus trabalhos sobre a controvérsia do Leviatã, observaram que o aumento das transferências reduz a arrecadação própria dos governos locais na composição de sua receita total.

Em tese, existirá um comportamento *free rider* dos governos subnacionais se o efeito líquido entre o arrecadado de impostos pelo governo federal na região e as transferências que ele faz para a mesma região for negativo, ou seja, os governos subnacionais fazem gastos com mais facilidade quando a conta é paga por outros.

As Transferências Intergovernamentais No Federalismo Brasileiro

As transferências intergovernamentais são transferências de recursos entre as várias esferas de governo, seja no mesmo nível num processo horizontal ou entre níveis diferentes numa escala vertical. Os objetivos dessas transferências podem ser os mais diversos, baseados

em argumentos econômicos do tipo equidade e eficiência, ou em considerações de ordem política, como centralização ou descentralização do poder político. Existem várias formas de transferências de recursos entre as esferas de governo. Elas podem ser agrupadas de diferentes maneiras: quanto à legislação, quanto ao tipo de fonte de recursos e quanto ao destino. A classificação quanto à legislação que deu origem as transferências é uma das mais usadas em virtude do seu grau de utilização na administração pública e pela simplicidade de seu entendimento.

A Constituição de 1988 estabelece cinco tipos de transferências intergovernamentais da união para os estados e quatro tipos da união para os municípios.

As transferências da união para os estados são as seguintes: a) 21,5% da arrecadação dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) pertence aos estados, e estes recursos formam o Fundo de Participação dos Estados (FPE) ou Cota-parte do FPE; b) 10% da arrecadação do IPI são destinados aos estados exportadores, proporcionalmente as suas exportações de produtos industrializados, através do Fundo do IPI - exportação ou Cota-parte do IPI exportação; c) 30% da arrecadação do imposto sobre operações financeiras referentes ao ouro (IOF - ouro); d) 20% da arrecadação de quaisquer novos impostos criados após a Constituição de 1988, em virtude da competência residual da união.

As transferências intergovernamentais constitucionais da união para os municípios são as seguintes: a) 22,5% da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados pertence aos municípios, através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou Cota-parte do FPM; b) 70% da arrecadação do imposto sobre operações financeiras referentes ao ouro (IOF - ouro); c) 50% da arrecadação do imposto territorial rural.

As transferências constitucionais dos estados para os municípios, de acordo com a Constituição de 1988, são as seguintes: a) 25% da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS); b) 50% da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e c) 25% da transferência que o estado receber da Cota-parte do IPI - exportação.

A Constituição de 1988 estabelece ainda que o imposto de renda retido na fonte dos funcionários públicos dos estados, do Distrito Federal, e dos municípios, é receita tributária de cada um destes entes da federação.

Antes da Constituição de 1988, isto é, em 1987, 33% dos recursos líquidos dos impostos sobre produtos industrializados e renda eram destinados aos fundos de participação, sendo 14% para o FPE, 17% para o FPM, e 2% para o fundo especial distribuído aos estados. A antiga constituição estabelecia também as seguintes transferências: i) cota-parte do imposto único sobre energia elétrica (IUEE); ii) cota-parte do imposto único sobre lubrificantes líquidos e gasosos (IULCLG) e adicionais; iii) cota-parte do imposto único sobre minerais (IUM); iv) cota-parte do imposto sobre transporte (IST).

As transferências intergovernamentais classificadas como legais são transferências que têm finalidade específica, como é o caso do salário educação e dos fundos constitucionais. A Constituição estabelece que toda a arrecadação da contribuição do salário educação tem de ser destinada ao ensino fundamental. Os fundos constitucionais são formados com recursos provenientes de 3% da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados, e estes fundos têm como objetivo financiar programas no setor produtivo. Existem três fundos constitucionais. O Fundo da Região Nordeste (FNE) fica com 1,8% desta receita tributária, ao Fundo da Região Norte (FNO) cabem 0,6% e o Fundo da Região Centro-Oeste também recebe 0,6% da arrecadação dos dois tributos. Os recursos são transferidos diretamente para os bancos regionais que administram estes fundos: o Banco do Nordeste do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Centro-Oeste.

Tabela 2 – Participação das regiões no PIB brasileiro – Média de 1986 a 2006

Regiões	Participação do PIB da região no PIB total do país
Centro-Oeste	9,51%
Norte	4,49%
Nordeste	12,58%
Sul	17,26%
Sudeste	56,15%
São Paulo	33,73%

Fonte: IPEA. O cálculo do PIB foi feito a valores constantes de 2000

O Peso Das Transferências Do Governo Federal Na Receita Dos Governos Estaduais (Vertical Imbalance)

Não há nada mais em desacordo com uma tentativa de se construir uma restrição orçamentária *hard* do que a permanência de um *vertical imbalance* entre as diferentes esferas de governo. Se isso ocorre, os governos subnacionais dependem cada vez mais de recursos do governo federal para fazer face às suas necessidades em termos orçamentários. Invariavelmente, havendo uma centralização de recursos, vem acompanhado de um problema de *commom pool*: a existência de um poço comum de recursos leva a uma situação de disputa por eles porque as jurisdições existentes percebem que o custo dos bens ou serviços públicos pode ser bancado por recursos vindos de outras regiões. O custo não é distribuído igualmente a todos que consomem os bens e serviços. Alguns pagam pelo consumo de outros e isso estimula o consumo dos que não pagam integralmente a conta.^{vii}

Para reduzir o impacto dessa luta por recursos e o impacto final sobre consumo, alguns países adotaram regras (canais) no repasse dessas transferências. No Brasil prevalece um sistema misto de transferências. Algumas transferências ocorrem por meio de regras, chamadas de constitucionais ou legais, e outras por decisões discricionárias, chamadas de voluntárias. Passemos a descrição de cada uma delas.

Transferências Estabelecidas Por Regras (Constitucionais Ou Legais)

As transferências constitucionais ou legais são conhecidas dessa forma porque a sua distribuição foi estabelecida através de um aparato constitucional-legal.^{viii} Essas transferências podem ser classificadas em diretas ou indiretas. Por transferência direta, entende-se o compartilhamento de alguns impostos do governo federal com os governos estaduais. Esse é o caso do imposto sobre operações de compra e venda de ouro metálico e do imposto de renda dos funcionários estaduais. No primeiro caso, 30% do arrecadado fica com o estado e no segundo caso, a sua integralidade; contudo, o volume desses recursos não é representativo.

Por transferências indiretas, entende-se o repasse de recursos através de fundos constituídos exclusivamente para essa finalidade. O mais importante de todos em termos de recurso e peso na receita dos estados é o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Como se pode ver na tabela a seguir, os estados mais pobres, localizados no Norte e Nordeste, têm, em relação aos estados mais ricos (Sul e Sudeste), uma dependência muito grande dos recursos de transferências:

Tabela 3: Participação das Transferências Constitucionais (via FPE) na Receita Corrente dos estados entre 1986/2006^{ix}

Estado/Região	Média	Estado/Região	Média
Acre	80,14%	Distrito Federal	57,92%
Amapá	88,77%	Goiás	17,19%
Amazonas	25,72%	Mato Grosso	24,65%
Pará	43,39%	Mato Grosso do Sul	22,77%

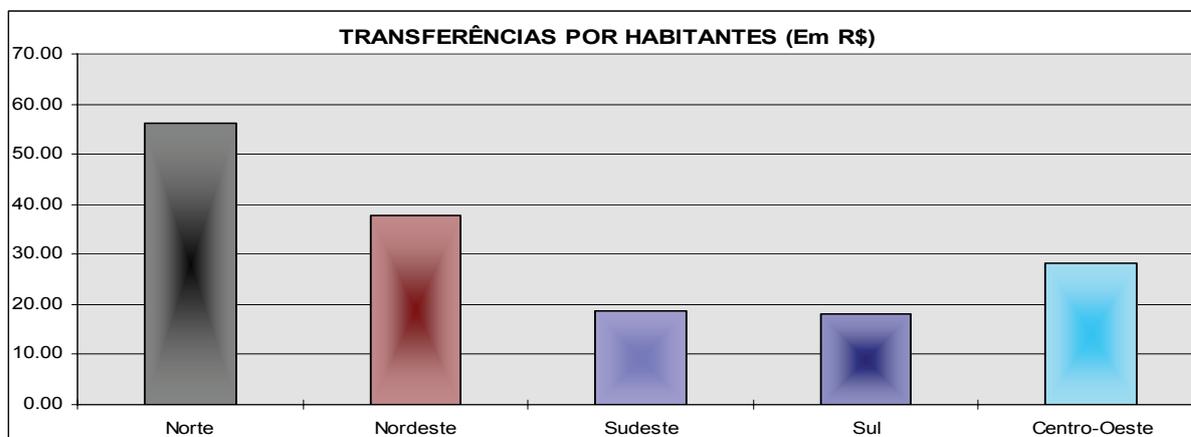
Rondônia	54,86%	Centro-Oeste	30,64%
Roraima	80,39%	Espírito Santo	20,10%
Tocantins	64,55%	Minas Gerais	15,71%
Norte	62,55%	Rio de Janeiro	12,56%
Alagoas	45,68%	São Paulo	7,27%
Bahia	27,32%	Sudeste	13,91%
Ceará	32,97%	Rio Grande do Sul	11,39%
Maranhão	56,78%	Santa Catarina	15,09%
Paraíba	49,45%	Paraná	15,22%
Pernambuco	30,30%	Sul	13,90%
Piauí	59,29%		
Rio Grande do Norte	49,65%		
Sergipe	45,47%		
Nordeste	44,10%		

Nota: A Lei complementar 62 de 1989 definiu os coeficientes individuais das transferências: área territorial, população e o inverso da renda per capita de cada estado. A fonte dos coeficientes é a Secretaria do Tesouro (2006). A média das transferências constitucionais foi calculada a partir de dados do IPEADATA.

Transferências Estabelecidas De Forma Discricionária (Convênios E Acordos)

As transferências voluntárias resultam de convênios, acordos ou cooperação financeira entre o governo federal e os governos subnacionais. Esses recursos dependem de negociação política entre deputados federais/senadores de cada estado/região e o governo federal. A fonte desses recursos é o orçamento do governo federal. Na verdade, o governo federal negocia uma parcela de seus recursos em troca de capital político com os partidos que compõe a sua base de governo (coalizão).^x Person e Tabellini (1994) destacaram a possibilidade de algumas regiões pagarem “propina” para os *decision-makers* (decisores, formuladores de política, etc) do governo federal para obter uma maior quantidade de recursos. Por outro lado, Mazza e Van Widen (2002) mostraram que a existência de regras no processo de divisão orçamentária reduz os incentivos ao *lobby* na tentativa de obtenção de recursos.

Gráfico 1: Transferências Políticas realizadas entre o Governo Federal e as Regiões do País – Média de 1986 a 2006



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria do autor.

O peso das transferências discricionárias na receita corrente dos estados brasileiros quando comparada às transferências estipuladas por regras é muito pequena como se pode ver na tabela a seguir:

Tabela 4: Participação das transferências voluntárias na receita corrente dos estados no período 1986 a 2006 (média).

ESTADO	MÉDIA	ESTADO	MÉDIA
Acre	19,37%	Paraíba	12,47%
Alagoas	7,08%	Paraná	10,23%
Amapá	10,34%	Pernambuco	7,89%
Amazonas	12,05%	Piauí	12,72%
Bahia	9,81%	Rio de Janeiro	12,73%
Ceará	7,13%	Rio Grande do Norte	14,65%
Distrito Federal	40,70%	Rio Grande do Sul	10,91%
Espírito Santo	10,81%	Rondônia	14,69%
Goiás	6,38%	Roraima	18,26%
Maranhão	13,72%	Santa Catarina	12,26%
Mato Grosso	10,50%	São Paulo	8,10%
Mato Grosso do Sul	8,84%	Sergipe	8,07%
Minas Gerais	12,24%	Tocantins	7,15%
Pará	12,23%	BRASIL	13,79%

Fonte: IPEADATA.

Autonomia Para A Contratação De Empréstimos

A autonomia para a contratação de empréstimos é um importante canal para não se cumprir à restrição orçamentária dos estados. Essa possibilidade foi apresentada por Stein (1999), tendo como foco a América Latina.^{xi} A idéia de Stein (1999) é de que a autonomia de empréstimos pode levar a restrição orçamentária dos governos a uma situação *soft*. Estados podem querer empréstimos além do que é ótimo em termos sociais se eles pensarem na possibilidade de compartilhar parte de seus custos fora de seu território. Se o custo do *bailout* existe, mercados não são adequados para disciplinar a conduta dos estados. Bevilacqua (2002) fez a mesma descrição para o Brasil. Como essa mudança foi importante no caso institucional brasileiro, pois gerou um *enforcement* forte e crível, faremos uma discussão mais detalhada sobre ela na próxima seção.

Lora e Cárdenas (2006) afirmam existir quatro tipos de medida sendo adotadas no sentido de controlar o endividamento de governos subnacionais em países latino-americanos: (1) proibição total de endividamento dos governos subnacionais (Chile e Bahamas^{xii}); (2) endividamento condicionado a aprovação do governo central (Brasil, Colômbia, Equador, México e Peru); (3) limitação à utilização de fundos criados pelo governo federal (Chile, Brasil, Colômbia, Equador, México e Peru); (4) controles quantitativos (Argentina, Colômbia e Costa Rica).

Mudança Na Prática De Se Fazer Orçamento (Efeito-Bacha)

Com a implementação de diversas alterações na legislação a partir de 1985 e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, vieram diversas mudanças institucionais. Do ponto de vista das finanças públicas, destacamos alguns pontos positivos como a extinção da conta-movimento do Banco do Brasil, a incorporação do orçamento monetário ao Orçamento Geral da União, a extinção das funções de fomento do Banco Central, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, a incorporação das despesas com pagamentos de juros da dívida ao Orçamento Geral da União; e alguns pontos negativos, como a elevação do repasse de verbas

a estados e municípios, a sobrecarga do sistema previdenciário e uma elevação no volume de receitas vinculadas. Esse último ponto destacado provocou a redução na margem de manobra do poder executivo no que tange a alocação de recursos.

Todos esses fatores somados aos impactos da crise externa e a ação dos heterodoxos contribuíram para uma elevação no déficit já a partir de 1987, quando se passou a observar uma combinação de níveis de arrecadação constantes e gastos públicos crescentes.

A partir do governo de Fernando Collor o Brasil experimentou uma grande abertura econômica acompanhada de um processo de privatização. Naquele momento, observou-se que embora a inflação provesse recursos para o governo através da "senhoriagem", essa mesma inflação depreciava o valor dos tributos e, portanto, a própria receita pública. Esse fenômeno foi chamado "efeito-Tanzi". Ele foi amenizado no Brasil através de uma profunda indexação das obrigações tributárias.

Outro efeito que a inflação exercia sobre as contas era o de que os recursos públicos eram solicitados à autoridade em um momento e liberados em um momento seguinte. Em termos reais os recursos liberados eram inferiores aos solicitados, traduzindo no que ficou conhecido como "efeito-Bacha".

Apesar de todos os males causados pela inflação, as finanças públicas, como de resto toda a economia brasileira, estavam estruturadas em cima dela e com ela obtinham ganhos extraordinários. Em primeiro lugar, a inflação era conveniente pelos ganhos decorrentes das aplicações financeiras, que atingiram em dois governos cerca de 20% da RCL, embora provocasse ao mesmo tempo alguma perda na receita tributária.

Em segundo lugar, pela defasagem do salário real, que, em pouco tempo, ajustava os gastos com a folha aos níveis adequados à receita disponível.

Na maioria dos países que enfrentaram altos índices inflacionários, ocorreu queda da arrecadação, pela defasagem entre a venda do produto (período "t") e o recolhimento do tributo (período "t+1"). Esse fenômeno é conhecido por "efeito-Tanzi" (Tanzi, 1977).

No caso brasileiro, entretanto, o efeito-Tanzi não foi tão significativo, devido à sofisticação do sistema de indexação dos tributos. Todavia, foi mais representativo o denominado "efeito-Tanzi da despesa", ou "efeito-Tanzi ao contrário" ou, ainda, "efeito-Bacha".

Segundo o "efeito-Bacha" esses ganhos decorriam da redução do valor real dos pagamentos, em função de alterações no fluxo de caixa tendentes a retardar o efetivo pagamento da despesa. Com isso, os recursos que seriam despendidos nessa operação eram aplicados no mercado financeiro.

Os reajustes salariais, num período bem mais dilatado do que o dos preços, também agiam no sentido de criar receita extra. Os ganhos governamentais eram tanto maiores quanto maiores fossem as taxas de inflação e a periodicidade dos reajustes salariais.

O Plano Real instituído com o objetivo de sanar a crise inflacionária baseou-se na tentativa de cortar a inflação inercial e no estabelecimento de uma âncora cambial. Neste contexto, a principal arma da política de estabilização (abertura econômica e financeira e sobrevalorização cambial) converteu-se numa armadilha, devido ao desequilíbrio financeiro do setor público. Pois, dada a necessidade de manutenção de elevadas taxas de juros (para atração de recursos externos e aumento de reservas), houve uma elevação tanto do volume da dívida interna quanto dos seus custos de rolagem.

Com o fim do chamado "imposto inflacionário", utilizado pelos governos para "esconder" os recorrentes déficits e o endividamento freqüente, as gestões estaduais se depararam com uma nova realidade, e com a necessidade de equilibrar as contas, o que trouxe mudanças fundamentais e profundas nas administrações.

A implantação do Plano Real tornou viáveis mudanças na política de controle do endividamento dos governos estaduais, algo complicado durante o período de altas taxas de inflação, e que foi então facilitado com a estabilização dos preços no Brasil.

A política de estabilização objetivada com o Plano Real determinou o fim da maior parte da diferenciação entre os valores nominais e reais dos gastos públicos e os ganhos da inflação da dívida não contratada. As diferenças entre as receitas estaduais e as despesas não puderam mais ser fechadas com atrasos nos pagamentos, ou reajustes dos salários do funcionalismo público também com atraso ou então com valores abaixo da inflação. O que se viu, portanto, foi uma deterioração do déficit público estadual com o fim do processo inflacionário.

O Plano Real (julho de 1994) impôs mudanças orçamentárias em todos os níveis de governo no Brasil porque, com o fim da inflação, não havia mais a possibilidade de se fechar às contas fiscais com financiamento inflacionário. Entre as mudanças relevantes nesse sentido, encontra-se a forma de se fazer o orçamento.

Segundo Bacha (1994), o Executivo não fazia nenhuma restrição quanto aos valores nominais aprovados pelo Legislativo antes do Plano Real. O Executivo realizava em termos reais aquilo que julgava adequado. Essa possibilidade existia porque o país enfrentava uma elevada inflação mensal que, em alguns meses, alcançava o patamar de 80%. Nestes casos, atrasos na execução orçamentária nominal geravam o desembolso real que o Executivo desejava.^{xiii} Como se pode observar na tabela a seguir, os ganhos de execução orçamentária em termos reais não poderiam deixar de ser considerados com os níveis de inflação que se vivia naquele momento:

Tabela 5: Taxas de inflação para o Brasil

Período	Média
Antes do Plano Real (de 1986 a 1994)	1024,48%
Após o Plano Real (de 1995 a 2006)	8,78%

Fonte: IPEADATA

Com o final da inflação, essa prática não poderia mais existir. O orçamento real teria que se aproximar do nominal, e a negociação entre o Legislativo e o Executivo deveria ser retomada para garantir uma execução orçamentária realista. Sem dúvida, a redução na inflação determinou uma grande mudança na prática de se fazer o orçamento.

Análise Empírica

Seguem os dados coletados sobre as transferências políticas realizadas pelo Governo Federal a cada estado da União, dividido pelas regiões. Demonstra-se que assim como ocorrem com as transferências constitucionais, as voluntárias ou políticas também privilegiam as regiões Norte e Nordeste, principalmente os estados mais pobres.

Gráfico 2: Transferências Políticas realizadas entre o Governo Federal e os Estados da Região Norte – Média de 1986 a 2006



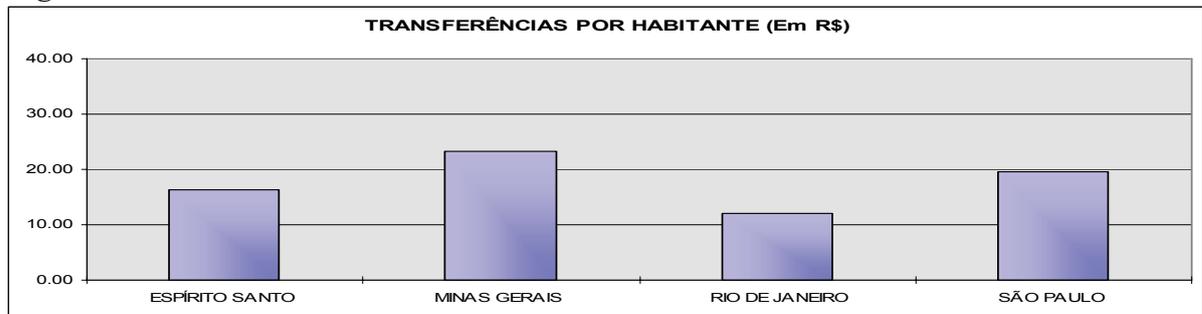
Fonte: IPEADATA. Elaboração própria do autor.

Gráfico 3: Transferências Políticas realizadas entre o Governo Federal e os Estados da Região Nordeste – Média de 1986 a 2006



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria do autor.

Gráfico 4: Transferências Políticas realizadas entre o Governo Federal e os Estados da Região Sudeste – Média de 1986 a 2006



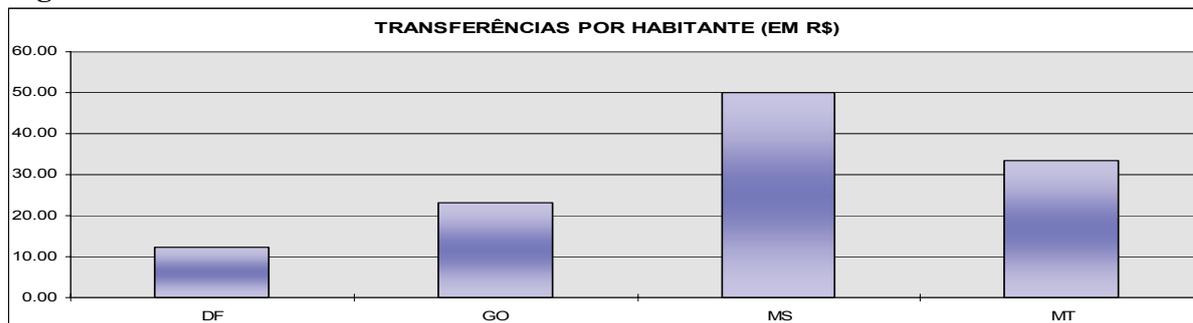
Fonte: IPEADATA. Elaboração própria do autor.

Gráfico 5: Transferências Políticas realizadas entre o Governo Federal e os Estados da Região Sul – Média de 1986 a 2006



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria do autor.

Gráfico 6: Transferências Políticas realizadas entre o Governo Federal e os Estados da Região Sudoeste – Média de 1986 a 2006



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria do autor.

Conclusões

Stein (1997) destacou que a discricionariedade no sistema de transferências latino-americano piora qualquer tentativa de responsabilidade fiscal. Na última década, como mostram Lora e Cárdenas (2006), países como Bolívia, Equador, El Salvador e Peru estão caminhando no sentido de reduzir essa discricionariedade possuindo um maior grau de transferências estipuladas por regras. Lora e Cárdenas (2006) também afirmam que as transferências funcionam melhor quando são automáticas (com base numa fórmula transparente que define o montante e a distribuição dos recursos entre os governos subnacionais).

O poder discricionário depende da capacidade política de um (alguns) deputado(s) de uma determinada região em negociar a realização de emendas no orçamento do governo federal com a finalidade de realizar investimentos ou pagar a compra de bens e serviços na região. A decisão é puramente discricionária e parece-nos que a variável política mais importante para explicar esse conjunto de transferências é a participação do partido do(s) deputado(s) federal (ais) participar da coalizão que sustenta o governo federal.

De qualquer forma, muitos desses ingredientes já haviam sido mencionados na literatura. Stein (1999) já havia destacado o elevado processo de descentralização nos gastos, o peso das transferências sobre a receita dos governos subnacionais para cobrir o desequilíbrio orçamentário existente (desequilíbrio vertical na versão do autor).

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, pgs.5-34.
- ALESINA, A. e PEROTI, R. (1994) The political economy of budget deficits. *NBER working paper series. Number 4637*.
- ANDERSON, J.E. e VAN DEN BERG, H. (1998) Fiscal decentralization and government size: an international test for Leviathan accounting for unmeasured economic activity. *International Tax and Public Finance*, 5, 171-186.
- BACHA, E. (1994) O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v.14, n.1, p.53, jan./mar.
- BRENNAN, G. e BUCHANAN, J. M. (1977), Towards a Tax Constitution for Leviathan, *Journal of Public Economics* 8, 255-273.
- BRENNAN, G. e BUCHANAN, J. M. (1978), Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues, *Journal of Public Economics* 9, 301-318.
- BRENNAN, J. e BUCHANAN, J. (1980), The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. *New York: Cambridge University Press*.

- BRENNAN, G., e BUCHANAN, J.M. (1985) *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. New York: Cambridge University Press.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL de 1988 – Ed. Ática, 2000.
- COSSIO, F. (2002) Efeitos das despesas públicas dos estados sobre indicadores socioeconômicos estaduais. *Disponível em www.nemesis.org.br*.
- FIGUEIREDO, A.C. e LIMONGI, F. (2002) Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*: vol. 45, nº 2, pgs. 303-344.
- FORBES, K.F e ZAMPELLI, E.M. (1989) Is Leviathan a mythical beast? *The American Economic Review*, vol. 79, no.3, 568-577.
- GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. C. (1999) *Finanças públicas - Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro, Campos.
- GROSSMAN, P.J. (1990): “The Impact of Federal and State Grants on Local Government Spending: A Test of Fiscal Illusion Hypothesis”, *Public Finance Quarterly*, 18 (3), pp. 313-327.
- HIGGS, R. (1987) *Crisis and Leviathan*. Oxford : Oxford University Press.
- HIGGS, R. (1991) Eighteen Problematic Propositions in the Analysis of the Growth of Government. *The Review of Austrian Economics*, v.5, n.1, p. 3-40.
- KAU, J. B. e RUBIN, P. H.(2002). The growth of government: sources and limits. *Public Choice* 113: 389-402.
- KORNAI, J. (1986). The Soft Budget Constraint. *Kyklos*, 39 (1), pp. 3-30.
- Lora, E. and Cárdenas, M. (2006) La reforma de las instituciones fiscales en América Latina. *BID Working Paper Series* 559.
- MAZZA I. e VAN WINDEN, F (2002). “Does centralization increase the size of government? The effects of separation of powers and lobbying”, *International Tax and Public Finance*, 9, 2002, 379-389.
- MIGUÉ, J. L. (1997). Public choice in a federal system. *Public Choice* 90: 235 a 254.
- MASKIN, E. Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*, vol 89, number 2.
- OATES, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES, W.E. (1985), Searching for Leviathan: An Empirical Study. *American Economic Review* 75,748-757.
- OATES, W.E. (1989). Searching for Leviathan: A reply and some further reflections. *American Economic Review* 79 (June): 578-83.
- PARIKH, S. e WEINGAST, B. (1997). A comparative theory of federalism: India. *Virginia Law Review Association*, 83(7):1593-1615.
- PEROTTI, R. e KONTOPOULOS, Y. (2002), Fragmented Fiscal Policy, *Journal of Public Economics* 86, 191-222.
- PERSSON, T. e TABELLINI, G., (1994). Is inequality harmful for growth? *American Economic Review* 84 3, 600–621.
- PETTERSON – LIDBOM (2001). A test of the rational electoral-cycle hypothesis. Disponível em: <http://www.courses.fas.harvard.edu/~gov3007/Electoralcycle.doc>.
- QIAN, Y. e ROLAND, G. (1998). Federalism and soft Budget Constraint. *American Economic Review*, vol. 88(5), pages 1143-62.
- QIAN, Y. e WEINGAST, B. (1997). Federalism as a commitment to preserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4):83-92.
- RICCIUTI, R. (2006). “Political fragmentation and fiscal outcomes”, *Public Choice*, Vol. 118, pgs. 365 a 388.
- RODDEN, J. (2002) The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science* Vol. 46, No. 3 pp. 670-687.

- RODDEN, J. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *Cambridge Journals online. Cambridge University Press*, 57: 695-729.
- ROUBINI, N. e SACHS J. D. (1989a). "Government Spending and Budget Deficit in the Industrial Countries." *Economic Policy* 4.
- STEIN, E. (1999) Fiscal decentralization and government size in Latin America. *Journal of Applied Economics*, vol. II no.2, 357-391.
- VOLKERINK, B. e DE HAAN, J. (2001) Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence. *Public Choice*, Vol. 109, pp.221-242.
- WEINGAST, B., SHEPSLE, K e JOHNSEN, C. (1981) "The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics". *Journal of Political Economy*, 89, 642-664.
- WEINGAST, B. (1995). The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n. 1.
- WINER, S. (1983): "Some Evidence on the Effect of Separation of Spending and Taxing Decisions", *Journal of Political Economy*, 91, pp. 126-140.
- WORTHINGTON, A. C. e DOLLERY, B. E. (1998) "The political determination of intergovernmental grants in Australia." *Public Choice* 94: p.299-315.
- ZAX, J.S. (1989) Is there a Leviathan in your neighborhood? *The American economic Review*, vol.79, no.3, 560-567.

ⁱ Segundo Stein (1999) "the vertical imbalance is defined as the ratio of intergovernmental transfers from the central government, including tax sharing, over total revenues (own plus transferred) of the subnational level."

ⁱⁱ Grau de decisões discricionárias nas transferências e o grau de autonomia que os governos subnacionais possuem para conseguir empréstimos.

ⁱⁱⁱ Os impostos pré-estabelecidos para os governos subnacionais pela Constituição (artigo 155, incisos I, letra b, da Constituição Federal de 1988) têm alíquota e cobrança condicionadas à decisão dos governos subnacionais. Os limites de endividamento que se aplicam não apenas aos governos subnacionais, mas também ao governo federal, estão no artigo 52, incisos V a IX da Constituição de Federal. A Constituição delibera que a aprovação e limites de endividamento sejam fixados pelo Senado Federal. Ele o faz através de Resoluções, as quais têm força de lei federal. Grande parte da legislação orçamentária (lei número 4320 de 1964 e lei complementar 101 de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal) é de competência federal.

^{iv} Pommerhenne e Schneider (1983) na sua argumentação de que a descentralização produz governos menores numa democracia direta também faz uso da restrição orçamentária.

^v Ver Oates (1989)

^{vi} Esses são resultados similares aos encontrados em Weingast, Shepsle e Johnsen (1981).

^{vii} Weingast, Shepsle e Johnsen (1981), Weingast (1995), McKinnon (1997), Parikh e Weingast (1997), Qian e Weingast (1997), Qian e Roland (1998) estipulam que as transferências dos níveis mais elevados de governo para os governos locais devem ser bastante limitadas.

^{viii} Lei Complementar nº62 de 28/12/89.

^{ix} Existem estados como o Amapá (88,77%), Maranhão (56,78%) e o Piauí (59,29%) que possuem mais de 50% de suas receitas formadas por transferências, portanto sua arrecadação própria constituiria a parcela menor de recursos que são usados nas despesas desses estados, sendo então esses dependentes desses recursos transferidos.

^x Não existe a dicotomia entre escolha pública e finanças públicas se a alocação das transferências para as mais baixas esferas de governo for afetada por fatores políticos e de equidade/eficiência. Veja Grossman (1990).

^{xi} Lora e Cárdenas (2006) mostram que a Colômbia também passou por esse processo.

^{xii} Bahamas foi mencionada no texto de Stein (1999)

^{xiii} Mesmo com a possibilidade do efeito-Tanzi. Há de se lembrar também que essa inflação elevada acabou aumentando a indexação dos impostos para que a situação fiscal não se deteriorasse por completo.