

Fernando Andrés Blanco Cossio

Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia.

Orientador: Rogério Ladeira Furquim Werneck

Rio de Janeiro, Dezembro de 2002

Fernando Andrés Blanco Cossio

Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Rogerio Ladeira Furquim Werneck

Orientador

Departamento de Economia – PUC-Rio

Prof. Amaury de Souza

IDESP – SP

Prof. Afonso Sant’Anna Bevilaqua

Departamento de Economia – PUC-Rio

Prof. Marcelo de Paiva Abreu

Departamento de Economia – PUC-Rio

Prof. Ricardo Varsano

IPEA-Rio

Rio de Janeiro, Dezembro de 2002

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Fernando Andrés Blanco Cossio

Graduou-se em Economia na UCB (Universidade Católica de Bolívia) em 1991. Obteve o título de mestre em Economia pelo Departamento de Economia da PUC-Rio em 1996. Áreas de Especialidade: Finanças Públicas e Economia Internacional. Foi professor do Departamento de Economia da PUC-Rio. Ganador do XXI Prêmio BNDES de Economia em 1997. Atualmente trabalha no Banco Mundial em Brasília.

Ficha Catalográfica

Blanco, Fernando Andrés Cossio

Ensaios sobre Federalismo Fiscal/Fernando Andrés Blanco Cossio; orientador: Rogério Ladeira Furquim Werneck. – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia, 2002.

v., 165 f.; 29,7 cm

1. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia.

Inclui referências bibliográficas.

1. Federalismo Fiscal. 2. Crescimento do Governo. 3. Descentralização Fiscal. 4. Transferências Intergovernamentais. 5. Eleitor mediano. 6. *Flypaper Effect*. 7. Ciclo Eleitoral. 8. Sistema Partidário. I. Werneck, Rogério L.F. (Rogério Werneck). II Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia. III Título.

Para a minha mãe, como sempre.

Agradecimentos

Ao meu orientador Professor Rogério Werneck pela enorme paciência, respeito e compreensão que teve comigo.

À Capes e à PUC-Rio pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Ao IPEA-Rio e em particular a Eustáquio José Reis pelo apoio para a pesquisa desenvolvida durante 1999-2001 na Diretoria de Estudos Macroeconômicos.

A minha mãe e irmão pelo apoio e atenção de todas as horas.

Aos professores que participaram da Comissão Examinadora

A todos os professores e funcionários do Departamento de Economia, em especial aos professores Afonso Sant'Anna Bevilaqua e Marina Figueira de Melo, a Maria das Graças da Silva e Flávia Manfrim pelo apoio que me foi dado em todos esses anos de convivência na PUC.

Resumo

Blanco, Fernando Andrés Cossio; Werneck, Rogério Ladeira. **Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro, 2002. 160 p. Tese de Doutorado – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Os três ensaios que compõem esta tese, têm como objetivo analisar o funcionamento do federalismo fiscal no Brasil. O primeiro analisa as tendências de longo prazo no grau de centralização e no crescimento do governo e sua relação durante o século XX. O achado mais importante deste ensaio é que os processos de descentralização fiscal promovidos pelas Constituições de 1946 e de 1988 aceleraram o crescimento do governo. Esses processos de descentralização provocaram crises no nível federal, que levaram o governo central a aumentar sua receita tributária para compensar a perda de receitas derivada da descentralização de recursos fiscais. Do outro lado, essa descentralização provocou o crescimento da despesa dos estados e municípios, que não foi compensado pela redução da despesa do governo federal.

O segundo ensaio analisa a utilização de transferências intergovernamentais como mecanismo de financiamento dos níveis inferiores de governo. Esse ensaio desenvolve um modelo analítico para explicar o efeito expansivo das transferências sobre a despesa das unidades receptoras, conhecido como *flypaper effect*, e as diferenças regionais na sua intensidade. Usando um modelo de parâmetros variando no espaço, o estudo demonstra empiricamente a presença do *flypaper effect* nas finanças dos municípios brasileiros e suas diferenças regionais.

Finalmente, o terceiro estuda os determinantes político institucionais do comportamento fiscal dos estados durante o período 1985-1997. O ensaio mostra a existência de ciclos políticos eleitorais, a influência expansionista da fragmentação do sistema partidário sobre a postura fiscal dos estados, a disciplina fiscal imposta pela participação política da população e o fato de que administrações estaduais de esquerda tendem a adotar posturas fiscais mais expansionistas do que as adotadas por administrações estaduais de centro ou de direita.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal; Crescimento do Governo; Descentralização Fiscal; Transferências Intergovernamentais; Eleitor Mediano; *Flypaper Effect*; Ciclo Eleitoral; Sistema Partidário.

Abstract

Blanco, Fernando Andrés Cossio; Werneck, Rogério Ladeira. **Essays on Fiscal Federalism in Brazil**. Rio de Janeiro, 2002. 160 p. Tese de Doutorado – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The three essays in this dissertation analyze fiscal federalism in Brazil. The first studies the long run trends of the fiscal centralization and the size of government and their relationship during the XX Century. The most important finding of the first essay is that the process of decentralization inspired by the 1946 and 1948 Constitutions led to an overall expansion of government activities (at the federal, state, and municipal levels). The increase in state and municipal expenditures – because of the decentralization of fiscal resources – was not matched by an equivalent reduction in federal expenditures. Because federal expenditures did not decrease accordingly, and because the decentralization of fiscal resources resulted in a loss of federal revenues, the federal government needed to increase taxes in order to narrow the deficit.

The second essay analyzes the use of intergovernmental transfers to finance lower levels of government. The essay develops an analytical model to explain both the expansive effects of transfers on the expenditures of recipient governments, called the *flypaper effect*, as well as reasons for their regional differences. Using an space-parameter varying estimation, the study empirically demonstrates the expansive effects of intergovernmental and detects their regional differences in Brazilian local governments finances.

Finally, the third essay argues that political cycles strongly influenced the fiscal behavior of Brazilian states between 1985 and 1997. The study confirms the existence of political cycles, the influence of political fragmentation, the fiscal discipline induced by the participation of the population and that left wing administrations tended to adopt more expansionary fiscal policies than center or right wing administrations.

Key-words: Fiscal Federalism; Government Growth; Fiscal Decentralization; Intergovernmental Transfers; Median Voter; *Flypaper Effect*; Electoral Cycle; Party System.

Sumário

Error! Bookmark not defined.. **Introdução**

1

2. Crescimento do estado e a evolução do federalismo brasileiro no século

XX

Error! Bookmark not defined.

2.1 ntrodução

Error! Bookmark not defined.

2.2 A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro no Século XX

Error! Bookmark not defined.

2.2.1 O Sistema Tributário na República Velha (1900-1930)

Error! Bookmark not defined.

2.2.2 A Reforma Tributária de 1934

Error! Bookmark not defined.

2.2.3 A Reforma Tributária de 1946

Error! Bookmark not defined.

2.2.4 A Reforma Tributária de 1967

Error! Bookmark not defined.

2.2.5 A Reforma Tributária de 1988

Error! Bookmark not defined.

2.3 A evolução da Despesa Primária do Governo durante os períodos entre as Reformas

Tributárias

Error! Bookmark not defined.

2.3.1 A Despesa Primária no Período 1900-1930

Error! Bookmark not defined.

2.3.2 A Despesa Primária no Período 1934-1946

Error! Bookmark not defined.

2.3.3 A Despesa Primária no Período 1946-1964

Error! Bookmark not defined.

2.3.4 A Despesa Primária no Período 1964-1988

Error! Bookmark not defined.

2.3.5 A Despesa Primária no Período 1988-2000

Error! Bookmark not defined.

2.4 Centralização Fiscal e Crescimento do Governo: Evidências Econométricas

Error! Bookmark not defined.

2.4.1 Metodologia

Error! Bookmark not defined.

2.4.2 Resultados

Error! Bookmark not defined.

2.5 Conclusões

Error! Bookmark not defined.

3. Os efeitos das transferências intergovernamentais: o Flypaper Effect

nas finanças municipais brasileiras

Error! Bookmark not defined.

3.1 Introdução

47

3.2 Flypaper Effect, Poder Burocrático e Custos da Mobilidade Interjurisdicional

Error! Bookmark not defined.

3.3 Disparidades Interregionais no Brasil: Extensão, Densidade Demográfica e

Desenvolvimento Socioeconômico.

Error! Bookmark not defined.

3.4 Transferências Intergovernamentais e Finanças Municipais no Brasil

Error! Bookmark not defined.

3.5 A verificação do flypaper effect nas finanças municipais brasileiras e as diferenças regionais em sua intensidade.

74

3.5.1 Metodologia

75

3.5.2 Especificação e escolha de variáveis e dados usados.

77

3.5.3 Resultados

79

3.6 Conclusões e Implicações	86
4. O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos	89
4.1 Introdução	89
4.2 A postura fiscal dos Estados: definição, critério de classificação e identificação das posturas fiscais adotadas pelos estados brasileiros no período 1985 - 97	92
4.2.1 O comportamento fiscal dos estados brasileiros	95
4.3 Os determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados brasileiros	Error! Bookmark not defined.
4.3.1 Seis perguntas sobre a relação entre o sistema político e o comportamento fiscal dos estados brasileiros	Error! Bookmark not defined.
4.3.2 Metodologia	Error! Bookmark not defined.
4.3.3 Sistema político e política fiscal dos estados: respondendo às seis perguntas	Error! Bookmark not defined.
4.4 Conclusões e Implicações	Error! Bookmark not defined.
Anexo 2	Error! Bookmark not defined.
Anexo 3	Error! Bookmark not defined.
Anexo 4	Error! Bookmark not defined.
Referências Bibliográficas	<i>Error! Bookmark not defined.</i>

Lista de Figuras

Figura 2.1 – Carga Tributária e Centralização Tributária, 1900-2000	12
Figura 2.2 – Centralização da Receita Disponível, 1900-2000	14
Figura 2.3 – Despesa primária como proporção do PIB, 1900-2000	29
Figura 2.4 – Despesa primária do governo federal e dos estados e municípios como proporção do PIB, 1900-2000	30
Figura 3.1 – Efeito de uma transferência <i>lump-sum</i> sobre a escolha do eleitor mediano	53
Figura 3.2 – Efeito de uma transferência <i>lump-sum</i> sobre o nível de despesa no modelo burocrático	57
Figura 3.3 – Distribuição Territorial da Intensidade do <i>Flypaper Effect</i>	83
Figura 3.4 – Intensidade do <i>Flypaper Effect</i> por Grandes Regiões	85
Figura 3.5 – Relação entre área e intensidade do <i>Flypaper Effect</i>	86
Figura 4.1 – Necessidades de Financiamento Primário: Governo Federal e Estados e Municípios, 1990-99	96
Figura 4.2a – Impulso fiscal por Estado, 1986-97 (Observado e <i>Blanchard</i> modificado)	99
Figura 4.2b – Impulso fiscal por Estado, 1986-97 (Observado e <i>Blanchard</i> modificado)	100
Figura 4.2c – Impulso fiscal por Estado, 1986-97 (Observado e <i>Blanchard</i> modificado)	101

Lista de Tabelas

Tabela 2.1.1 – Brasil: Tamanho do Governo, 1900 – 2000	6
Tabela 2.2.1 – Receita Tributária e Carga Tributária por Níveis de Governo, 1900 – 2000	11
Tabela 3.3.1 – Brasil – PIB per capita, Industrialização, Urbanização e Indicadores Sociais – 1996	66
Tabela 3.3.1 – Brasil – Área, População e Municípios – 1996	67
Tabela 3.3.3 – Brasil – Receita Tributária per capita e Carga Tributária Municipal-1996	69
Tabela 3.4.1 – PIB per capita, Transferências per capita e Estrutura de Financiamento Municipal. 1996	71
Tabela 3.4.2 – Participação da Receita Tributária e das Transferências Constitucionais na Receita Corrente dos Municípios – 1996	73
Tabela 3.5.1 – Resultados da Estimção – Flypaper Effect	82
Tabela 3.5.2 – Área média municipal e intensidade do Flypaper Effect por regiões e UF	84
Tabela 4.2.1 — Critério de classificação da postura fiscal	95
Tabela 4.2.2 — Impulso Fiscal Observado contra Impulso Fiscal de Blanchard Estatísticas Básicas	104
Tabela 4.2.3 — Variação média das principais categorias de receita e despesa estadual sob as diferentes posturas fiscais	105
Tabela 4.2.4 — Respostas da Receita e Despesa de acordo à Postura Fiscal	109
Tabela 4.3.1 — Variáveis explicativas da comportamento fiscal dos estados	123
Tabela 4.3.2 — Determinantes Políticos da Despesa Estadual	127
Tabela 2.A.1 – Teste de Causalidade de Granger	135
Tabela 2.A.2 – Teste de Cointegração (A) Níveis	136
Tabela 2.A.3 – Teste de Cointegração (B) % PIB	136
Tabela 2.A.4 – Tamanho do Governo e Centralização (A) Níveis	137
Tabela 2.A.5 – Tamanho do Governo e Centralização (B) % PIB	138
Tabela 3.A.1 – Resultados da Estimção – Gasto por Função	147
Tabela 3.A.2 – Resultados da Estimção – Composição do Gasto	148

Tabela 4.A.1 — Taxa de Participação Política do Eleitorado	151
Tabela 4.A.2 — Índice de Competitividade Política	152
Tabela 4.A.3 — Índice de Fragmentação Partidária	153
Tabela 4.A.4 — Tabela 4.A.4: Eleições de 1982, 1986, 1990 e 1994	154
Tabela 4.A.5 — Orientação ideológica dos partidos políticos	156
Tabela 4.A.6 — Contas Primárias Dos Governos Estaduais Brasileiros, 1985 – 97	157
Tabela 4.A.7 — Despesa Estadual Primária per capita	158