

O DILEMA FEDERATIVO E AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS: Uma análise comparativa entre os Estados do Pará e do Amazonas

Autores

Rodrigo Portugal da Costa

Mestre em economia pela UFPA, Economista do Banco da Amazônia S.A. e Pesquisador do IPEA.

José Raimundo Barreto Trindade

Doutor em Economia do Desenvolvimento UFPR e Professor da Faculdade e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará.

Resumo

O objetivo do trabalho é analisar as consequências da centralização tributária por meio das contribuições sociais sobre a economia e as receitas dos dois maiores estados amazônicos: Pará e Amazonas. Para tal, se utiliza do aparato teórico integrado de Kalecki e Poulantzas, buscando entender criticamente como a configuração federativa centralizada reverbera sobre as condições estruturais de desenvolvimento das referidas unidades subnacionais. A metodologia utilizada foi a construção e análise comparada de dois indicadores: o indicador de receita própria e o de receita transferida per capita, tendo como fonte de dados a Execução Orçamentária dos Estados, disponíveis no sítio do STN e no IPEADATA. A análise se baseia na teoria macroeconômica Kaleckiana sobre o investimento e redistribuição de renda; auxiliada na teoria estruturalista dialética de Poulantzas sobre o papel do Estado para o desenvolvimento econômico capitalista e sobre hegemonia dos blocos de poder. Os resultados apontam haver um prejuízo distinto para os dois estados. A base econômica de montagem de bens de consumo duráveis para revenda no Brasil deu maior autonomia de recursos ao Amazonas. No Pará, o perfil primário exportador desonera a principal base tributária, o que aumenta a dependência da União. Isto tem um duplo sentido, pois ao não expandir a cadeia produtiva, a União prejudica sua própria arrecadação em contribuições sociais, mas mantém o seu papel enquanto força hegemônica.

Palavras-chave: Federalismo fiscal; Capacidade fiscal e financeira; Pará e Amazonas.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é estruturado na forma federativa, composto de União, Estados e Municípios e segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88) possuem direitos e deveres concorrentes, privativos e exclusivos. Entre outros, ela determina que parcelas da arrecadação de Impostos da União sejam direcionadas as unidades subnacionais na forma de fundos de participações, como uma maneira de suprir estados e municípios de recursos necessários ao financiamento dos gastos públicos locais, não alcançados pela União. Entretanto, esta estrutura não impediu que o pacto federativo brasileiro permanecesse em constante conflito¹, sendo que após a promulgação da CF/88 se intensificaram os desacordos entre a União e os estados quanto aos critérios de partilha e as atribuições fiscais de cada unidade nacional².

No entanto, o processo de fragilização dos estados teve início ainda no período militar quando as transferências foram severamente restringidas, diminuindo a capacidade fiscal e financeira dos mesmos, vis-à-vis e centralização de recursos no GF. Para Samuels e Abrucio (2000), os governos militares centralizaram receitas e delegaram aos estados um papel secundário e dependente. Os estados emergem do período militar com elevadas dificuldades fiscais, sendo que a década de 1990 é marcada pela fragilidade em seus balanços orçamentários, seja em função do agravamento dos encargos proveniente das dívidas contraídas e da manutenção da política fiscal restritiva do Governo Central, amiúde a elevação das alíquotas de transferências ocorridas em função das alterações constitucionais. Vale observar que o quadro recessivo estabelecido na economia brasileira a partir do fim da década de 1980, levou ao declínio das receitas estatais (União, Estados e Municípios), considerando a elevada vinculação da estrutura tributária brasileira aos tributos indiretos, o que condiciona fortemente a base fiscal aos ciclos de crescimento e decrescimento da demanda.

O objetivo deste trabalho é analisar as consequências da centralização tributária no período mais recente, nestas últimas duas décadas, observando, muito especificamente, o mecanismo de não redistribuição das receitas recolhidas via

¹ O que não é somente um problema brasileiro. A disputa federativa-fiscal é intensa nos EUA (STIGLITZ, 1999a) e em outras federações (PRADO, 2006c).

² Outro componente do debate federativo brasileiro são as relações municipalistas, assim as mudanças no sentido de alterações federativas consolidadas nas duas últimas décadas levaram os municípios a assumirem capacidade autônoma que os equiparou em termos estatutários aos demais entes federativos (KHAIR, 2006; PRADO, 2006; SANTOS et. al., 2001, entre outros).

contribuições, tratando do impacto da atual estrutura de partilha vertical sobre a economia e as receitas dos dois maiores estados amazônicos: Pará e Amazonas. Para tal, se utiliza do aparato teórico integrado de Kalecki e Poulantzas, buscando entender criticamente como a configuração federativa centralizada reverbera sobre as condições estruturais de desenvolvimento das referidas unidades subnacionais. A metodologia utilizada foi a construção e análise comparada de dois indicadores: o indicador de receita própria e o de receita transferida per capita, tendo como fonte de dados a Execução Orçamentária dos Estados, disponíveis no sítio do STN e no IPEADATA. A análise se baseia na teoria macroeconômica Kaleckiana sobre o investimento e redistribuição de renda; auxiliada na teoria estruturalista dialética de Poulantzas sobre o papel do Estado para o desenvolvimento econômico capitalista e sobre hegemonia dos blocos de poder.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução. Na segunda seção são expostas, de um lado, as teorias neoclássicas que deram amparo ao atual arranjo de controle fiscal, rigidez orçamentária e centralização creditícia, por outro, expõe-se a construção alternativa a partir da interação teórica e crítica de Kalecki e Poulantzas. Na terceira seção formula-se os indicadores per capita e na quarta são expostos os resultados que dão ensejo às discussões, finalmente faz-se as considerações finais.

2 RIGIDEZ FISCAL E AUTONOMIA FEDERATIVA: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO AO DEBATE ECONÔMICO

Nesta seção serão expostas algumas vertentes sobre o federalismo fiscal dentro da teoria econômica, enfatizando o papel do Estado na economia, assim como seu maior ou menor grau de autonomia em relação à acumulação capitalista, buscando inserir o fenômeno da centralização federativa. Assim, busca-se expor criticamente o estado da arte nas ciências econômicas quanto às teorias sobre o federalismo e o papel do Estado, analisando as teorias neoclássicas para depois tecer uma crítica Kaleckiana e de Poulantzas, dentro de certo espectro que considera distintas interpretações do Estado, quanto o papel que as finanças públicas exercem na estrutura econômica³.

As teorias sobre federalismo fiscal normalmente são debatidas sobre o espectro da teoria neoclássica, que discute se a melhor forma de provisão de bens públicos é feita de uma forma centralizada ou descentralizada. Qian e Weingast (1997) classificam duas

³ Oliveira (2009) delimita as escolas em liberal, keynesiana, marxista e neoliberal.

gerações de teorias sobre federalismo fiscal, na qual Boueri (2012) explica que a primeira se preocupa com a forma do governo intervir na economia em virtude das externalidades, da provisão dos bens públicos e da eficiência, enquanto a segunda aborda a interação entre os níveis de governo e a influência na tomada de decisões, considerando problemas microeconômicos modernos como a assimetria de informações e o problema do principal-agente.

No entanto, a corrente neoclássica parte da premissa da ausência de impeditivos ao livre fluxo de pessoas e a correta administração do Estado na provisão de bens públicos, desconsiderando as relações políticas existentes tanto no corpo estatal quanto no mercado. O neoclassicismo, em suas diversas vertentes, não considera relações de poder social e torna o Estado um objeto no qual as relações federativas são pacíficas e equânimes. Os desequilíbrios do ótimo econômico são passageiros e as desigualdades regionais persistentes não são debatidas, pois a teoria se foca na atuação dos mercados, entendendo que eles existem e são bem fundados em todas as regiões. A ideia do livre arbítrio e mobilidade espacial esbarra nas condições socioeconômicas diferenciadas de cada espaço econômico federativo, e o Estado é importante não apenas para preencher “vazios” dos bens públicos, mas também tem de ser visto como um ator político, econômico e social importante na partilha do “fundo público”.

2.1.1 GERAÇÕES NEOCLÁSSICAS

A primeira geração neoclássica sobre federalismo fiscal se inicia com Hayek (1945). Ele infere que as soluções dos problemas de ordem econômica são mais facilmente resolvidas por quem conhece as mudanças relevantes e as soluções disponíveis para solucioná-las, em vez de um poder central, que só tomará medidas para resolver o problema após integrar toda informação. A solução seria a descentralização, pois só através dela o conhecimento de circunstâncias particulares será prontamente usado para resolver problemas imediatos. Na mesma linha, Tiebout (1956) explica a concorrência entre os governos, e denota que haverá migração de pessoas com preferências semelhantes para os mesmo lugares, o que facilitará a provisão de bens públicos por parte dos governos. É a ideia de “votar com os pés”, pois altos impostos com baixa oferta de bens públicos fará a população migrar, gerando uma concorrência entre governos locais por empresas e cidadãos, induzindo a eficiência.

Baseado nas funções exercidas pelo Estado formulada por Musgrave e Musgrave (1980), que as classifica em alocativa, distributiva e estabilizadora, derivadas de falhas de mercado, Oates (1999, p. 1122, tradução nossa) diz que “[...] o estado deve possuir os instrumentos fiscais corretos para realizar estas funções”. O governo central tem a função de manter a estabilidade macroeconômica e a redistribuição de renda aos mais pobres, enquanto os governos locais apresentam uma seria restrição com poucos meios de provisão de bens públicos. A descentralização seria um meio de prover a população do consumo limitado a sua circunscrição, aumentando o bem estar. Oates (1972) formula o teorema da descentralização, no qual o nível de bem estar pareto-eficiente dos bens públicos locais é mais facilmente encontrado em jurisdições descentralizadas, com diferentes preferências e custos, ao invés de uma única instância central.

Para Breton e Scott (1978) deve haver uma coordenação de custos, pois se estes forem nulos, os problemas de atribuição tornam-se indeterminados e a descentralização não pode ser feita. Assim, a estrutura de custos organizacionais do setor público deve ser posta como essencial para a descentralização, ao invés das externalidades e dos bens públicos. Para eles, assim como para Tibeout, a mobilidade dos fatores deve ser plena e o Estado deve oferecer o mínimo de barreiras, correspondendo a anular os custos de coordenação ou minimizar a ação do Estado, sendo que o formato federativo é ineficiente, segundo esta visão, pois eleva os custos de coordenação pela expansão da estrutura burocrática.

A segunda geração do neoclassicismo é separada em diversos modelos, os quais são destacados aqueles que deram base teórica para a centralização federativa brasileira. A diferença entre a primeira e a segunda geração é a inserção dos agentes públicos e dos problemas microeconômicos modernos na análise federativa.

A teoria da escolha pública teve uma concreta ligação com a realidade dos países da América Latina, pois seus pressupostos foram base para as políticas neoliberais dos anos 1990, que entre outros, diminuiu o “tamanho” do Estado e controlou as finanças públicas. Segundo Oliveira (2009), esta teoria pressupõe que os agentes envolvidos na administração pública agem movidos por seus próprios interesses, da mesma forma que os consumidores racionais e egoístas tentam maximizar a sua própria utilidade. A ineficiência deriva do "mercado político" que envolve eleitores, políticos, burocratas e não possui algo fundamental ao funcionamento do mercado "econômico": a restrição orçamentária. Para eles, os agentes políticos buscam seu próprio interesse sem levar em

conta a situação financeira do Estado, levando a enormes déficits públicos. Internamente, o Estado vira um sistema de trocas, perdendo suas funções clássicas e atuando como um guia para o mercado (AFFONSO, 1995). O Estado grande é ineficiente e o federalismo fiscal com autonomia aos níveis mais baixos causava descontrole financeiro, pois os agentes políticos agem movidos pelos seus próprios interesses. Para Brennan e Buchanan (1980), deve-se reduzir o tamanho do Leviatã estatal, através da descentralização, pois isto reduziria investimentos e tiraria vantagem da redução do poder de monopólio gerado pela concorrência dos governos locais.

No ensejo da escolha pública, os neoinstitucionalistas afirmam que as instituições são criadas para diminuir os custos de transação nas negociações da sociedade capitalista e limitar as atividades oportunistas em prol da coletividade, objetivando o desenvolvimento a longo prazo das nações (NORTH, 1991; OLSON, 1996). Eles colocam a importância das instituições como uma força relevante, mas também sujeita a erros e explicam como se formam as regras políticas, sociais e legais que dão base a sociedade.

Para North (1990), o Estado centralizado possui melhores condições de assegurar a eficiência dos mercados, mas um estado grande pode levar ao problema do estado predador⁴. Nele, o aumento demasiado de impostos sobre a riqueza e a renda futura ou resgate a atitudes ineficientes, faz com que os indivíduos não tenham incentivos para assumir riscos e se esforçar. Desta noção deriva o problema da restrição orçamentária maleável⁵, primeiramente elaborado por Kornai (1980; 1986), no qual os governos locais em ambientes institucionais frágeis tendem a gastar mais que sua restrição orçamentária, pois acreditam que irão ser socorridos caso estejam com problemas financeiros (QIAN; ROLAND, 1998). Os governos centrais devem vigiar os estados locais para punir ações que levem a ineficiência. Para resolver este problema os estados devem fortalecer as instituições e impor medidas críveis, que levem os agentes a acreditar na ação do estado central (NORTH, 1990; KYDLAND; PRESCOTT, 1977; WEINGAST, 1995). Essa noção é dominante no Brasil na década de 1990, quando os estados foram culpados pela enorme dívida brasileira, cabendo a União comprar o débito e impor uma série de medidas de controle.

⁴ Tradução livre do termo em inglês "state predation".

⁵ Provem do termo em inglês "soft budget constraint".

Qian e Weingast (1997) afirmam que há uma nova estrutura do estado central e ele deve assegurar os mercados, devendo criar condições de preservar os incentivos aos mercados. A função do GF seria corrigir os problemas da restrição orçamentária maleável e do estado predador, salvaguardando os votantes de possíveis intervenções locais que gerem ineficiência. O estado central ao garantir o federalismo e o controle dos entes subnacionais está preservando condições de incentivo para que os mercados cresçam de forma sustentada, assim o Estado precisa ser poderoso, porém limitado⁶.

A teoria do agente-principal⁷ também foi interpretada para o federalismo fiscal e suportou as políticas neoliberais. Nela, o governo central assume o papel de principal e os locais de agentes. O primeiro agiria como líder, enquanto os segundos seriam seus seguidores. O GF delegaria determinado nível decisório e de encargos para os governos locais, ficando com pequenas responsabilidades para si. Desta maneira, Chubb (1985) diz que fatores políticos interferem nos repasses federais e estaduais, devendo o primeiro monitorar o segundo para garantir a aplicação de repasses de forma mais efetiva, enquanto Hedge e Scicchitano (1994) e Nicholson-Crotty (2004) afirmam que o conflito entre as instâncias governamentais determina a eficiência dos repasses dos recursos. Para Shah (2007), o governo central para atuar como principal deve dotar a instância local de recursos suficientes para investimentos em infraestrutura e serviços públicos, porém exigindo contrapartida do governo local para evitar o problema do risco moral e restrição orçamentária maleável, enquanto Levaggi (2002) cita que para evitar objetivos distintos das duas esferas de governo e atenuar o problema do agente-principal, o governo central deve estabelecer uma restrição orçamentária dupla, na qual as transferências dos governos centrais são vinculadas a gastos específicos.

Os problemas do estado predador, restrição orçamentária maleável e agente principal foram a base teórica, assim como a escolha pública, para o controle financeiro dos estados. No entanto, estas teorias só verificam a situação de crise financeira posta, o que é um grande equívoco dos neoclássicos, e não os motivos político-institucionais que levaram a isso, como a centralização tributária e a baixa autonomia dos estados no período da ditadura militar. Sem recursos, os estados recorreram a fontes creditícias internacionais para financiar seus gastos correntes e manter certo grau de poder local

⁶ "[...] Por um lado, ele precisa ser forte o suficiente para garantir que os agentes econômicos garantam contratos e direitos de propriedade; e pelo outro, ele precisa ser convincente que não agirá de forma confiscatória" (RODDEN; ROSE-ACKERMAN, 2008, p. 1522, tradução nossa).

⁷ Para melhor entendimento da teoria, ver Akerlof (1970).

que os legitimaria. Ficando entendido que boa parte dos problemas fiscais brasileiros era fruto de gestões irresponsáveis dos governos locais, enquanto o GF não tinha relação com o descontrole financeiro, aparecendo apenas como prestador de última instância, apesar de não ter dotado os estados de capacidade financeira e creditícia durante um longo período. Com isso, os repasses se tornaram cada vez mais vinculados e o GF solicita periodicamente uma avaliação sobre os gastos, deixando pequeno espaço para a oneração tributária dos estados, ao invés de dotá-los de capacidade de ação e execução administrativa, porém com limites, inclusive sobre a decisão sobre investimentos. O GF acaba asfixiando os estados e os deixando dependentes de transferências correntes, muito prejudicadas pela atual configuração das contribuições federais.

2.2 UMA VISÃO ALTERNATIVA: KALECKI E POULANTZAS

As visões neoclássicas são predominantes na forma de federalismo fiscal vigente no Brasil. No entanto, essa doutrina prejudicou as contas públicas de determinados estados e a própria arrecadação da União em contribuições sociais. As soluções de arranjo institucional neoclássico acabam convergindo para a pretensa neutralidade do Estado, visível no entendimento acima quando torna a “decisão coletiva” como um acerto de contas de “agentes racionais”, dotados de interesses comuns e assemelhados. Longe disso é o campo real de disputa social e econômica. Primeiramente, os desníveis sociais e controle econômico de uma classe para a acumulação colocam as disputas pelo “fundo público” como algo permanente. Dessa forma, é proposta uma visão alternativa baseada nas teorias de Kalecki complementadas por Poulantzas sobre o papel do Estado e como os blocos de poder atingem a esta função.

A escola keynesiana-kaleckiana parte da premissa da atuação do Estado na economia através de políticas fiscais ou monetárias que tenham efeitos anticíclicos, abordando o princípio da demanda efetiva, no qual os trabalhadores poupam e definem seu consumo baseado no seu poder de compra. Keynes (1976) centra sua análise no perfil monetário da economia e nos empresários, enquanto Kalecki centra no poder de compra dos trabalhadores como determinante para a acumulação, mas não apenas nela, mas sim nas condições de realização ou de demanda efetiva que se expressam nos rendimentos salariais. Ambos também compartilham que o investimento produtivo baseado nos gastos do Estado tem um caráter anticíclico na economia, que para Keynes

é fundado nas expectativas dos agentes quanto ao futuro e para Kalecki, os próprios investimentos desestimulam novos e criam uma tendência a rebaixamento de lucros e crise econômica.

Kalecki formulou sua teoria concomitantemente a Keynes e é tido como um dos fundadores do PDE (Princípio da Demanda Efetiva). Algumas passagens de sua teoria são complementares a de Keynes e a de Marx. Partindo de Marx, Kalecki classifica a economia baseada em três departamentos, na qual o I produz bens de capital, o II supre bens de consumo para os capitalistas e o III, bens de consumo para os trabalhadores. Para ele, o departamento III vende primeiro aos seus próprios trabalhadores e o excedente é vendido para os trabalhadores dos outros departamentos. Assim, a produção e a renda dos trabalhadores de I e II também determinarão a produção de III, isto é, o aumento do investimento ou do consumo dos capitalistas leva a uma maior demanda para III (KALECKI, 1977).

Dessa forma, o fator determinante para a ampliação da renda acaba sendo o investimento, pois se não fosse por essa variável, a renda só aumentaria se houvesse capacidade ociosa, o que é difícil de verificar, principalmente em economias subdesenvolvidas. No entanto, o investimento é baseado na decisão dos gastos no departamento I, o que pode elevar ou retrain a demanda efetiva e a poupança é um resíduo do gasto e chave para o crédito no mercado, que por sua vez estimula investimentos, criando uma espiral na qual o governo pode suprir a demanda por crédito na economia (POSSAS, 1999). Neste sentido, a renda nacional depende do investimento, do consumo dos capitalistas, dos trabalhadores, das despesas governamentais e a da demanda internacional líquida. Os gastos dependem do poder de compra (relacionado ao crédito) e a poupança é um fluxo resultado da renda e o consumo. No primeiro momento o investimento é um estímulo a demanda agregada. No segundo, ele é aumento da capacidade produtiva e desestimula novos investimentos. Este teto para o investimento faz com que a renda e o estoque de capital sejam cíclicos e para haver uma tendência no ciclo, às ações “decididas” do Estado têm papel fundamental para garantir a acumulação de capital (CHILIATTO-LEITE, 2010).

Segundo Kalecki (1977) se o investimento for suficientemente alto, impulsionará a demanda por bens de consumo e o excedente encontrará demanda em outros departamentos, porém a reticência dos empresários em investir em bens de capital faz com que o Estado aja sobre o investimento. O investimento visando apenas a obtenção

de lucros por parte dos empresários aumenta o grau de monopolização, que manterá constante o investimento e o consumo, rebaixando salários. Para ele, lucros elevados não se traduzem em investimentos, pois as empresas podem relutar a investir e a centralização na mão dos capitalistas faz a demanda efetiva cair consideravelmente, defendendo a distribuição de renda como essencial. Ele também defende que se a economia já se encontrar num estágio monopolista, o Estado também pode agir em políticas de renda ou subsídios ao consumo para alavancar a demanda efetiva da comunidade. O aumento do padrão de vida dos trabalhadores teria consequências benéficas sobre a demanda efetiva e o emprego, pois ampliaria o mercado para os bens de consumo industriais e estimularia o aumento dos salários reais, ampliando a demanda por bens de consumo nas áreas urbanas. Ele defende uma política de pleno emprego baseada na despesa governamental financiada por empréstimos, que não usurpam os lucros, pois não envolvem tributação adicional.

Portanto, o Estado tem a função de guiar investimentos que determinem a geração de renda e aumento do emprego de forma sustentada. No entanto, Kalecki (1943) admite que há problemas políticos para a ação do Estado por parte dos “líderes industriais” para uma política de pleno emprego. Ele enumera a pura e simples reprovação à interferência estatal, a reprovação à direção da despesa estatal (investimento público e subsídio) e as mudanças sociais e políticas resultantes da manutenção do pleno emprego como as principais críticas desse segmento.

A função do Estado no contexto econômico seria investir ou incentivar o consumo, para garantir que o processo de acumulação siga o seu curso de forma mais redistributiva. A priori, a União está mais capacitada/organizada para promover investimentos que contribuam para a redistribuição de renda. Se cada estado estipulasse sua própria política fiscal e monetária, haveria maior desorganização no sentido de garantir uma acumulação direcionada. Porém, como Kalecki ressaltou estas políticas enfrentam forte oposição dos industriais, mas não só deles, como destaca Poulantzas (2000), mas de várias frações que disputam a hegemonia no poder estatal. Os mecanismos de acumulação de capital que levam ao monopólio e que influenciam as decisões do Estado requerem um poder centralizado sob o ponto de vista monetário (creditício) e fiscal, porém com habilidade de distribuir capacidade de ação e execução administrativa e, em certos limites, fiscais (orçamentários) aos estados subnacionais, mas esbarram nas disputas internas entre regiões. Assim, o entendimento para o uso de

mecanismos de financiamento como dívida pública ou transferências intergovernamentais são ou devem ser mais centralizados, e por sua vez a capacidade de oneração tributária pode ser parcialmente descentralizado, contanto que se estabeleçam mecanismos de controle e acompanhamento.

Para Poulantzas, o Estado é subdividido em diversos blocos de poder⁸ que disputam entre si o controle estatal. Os conflitos são mediados pelas instituições, existindo uma hegemonia dentro do bloco, conceito derivado de Gramsci (1976), movida pela capacidade de liderar os interesses econômicos, políticos e ideológicos perante as demais frações e depois ao restante da sociedade. O estado acaba sendo uma combinação entre dois eixos: a autonomia da administração central e a subordinação do Estado a interesses determinados pela conjuntura espacial e temporal.

Segundo Poulantzas (2000) a natureza do estado é organizativa, pois representa e organiza os blocos de poder da burguesia ou de outros modos de produção. As classes dominantes são organizadas conforme os interesses das frações que se hegemonomizam nos blocos e o Estado se constitui numa unidade política das classes dominantes, desempenhando essa função na medida em que dispõe de autonomia relativa do bloco de poder, se configurando em um campo de lutas entre os componentes do bloco. Ele destaca os blocos de poder em constante conflito pela hegemonia e o Estado acaba sendo dividido entre uma autonomia da administração central e sua subordinação a interesses de determinados grupos. As frações de poder se constituem pelos estados subnacionais que representam interesses regionais (das burguesias locais) em busca de hegemonia sobre as demais frações, para depois consegui-la sobre a sociedade em geral.

A noção de hegemonia é importante na teoria de Kalecki por definir como os conflitos estão postos dentro do Estado e nas relações federativas. Kalecki (1977) deixa apenas que em países subdesenvolvidos o poder do Estado é assumido por representantes da classe média, controlados pelas elites, com autonomia, mas sem elevado poder de manobra. Os caminhos econômicos pelos quais os países optam e suas características particulares (perfil de investimento e distribuição de renda) não são determinados pelas estruturas econômicas, mas sim pelas correlações entre setores, grupos e classes sociais no poder, o que é completado pela teoria de Poulantzas (2000).

⁸ Os blocos são “[...] a expressão de uma configuração histórica das relações entre as classes dominantes e seus desenlaces no Estado capitalista.” (PINTO; BALANCO, 2013, p.10)

Kalecki divide a economia em três, mas também considera que elas estão subdivididas em classes, mas não entra nos conceitos de blocos de poder delineados por Poulantzas.

No contexto federativo, a centralização é creditícia, monetária e em certo ponto tributária e os estados como frações dos blocos de poder vão junto a União atrás de recursos que viabilizem seus programas de governo e manutenção de seu poder local, que por sua vez, são influenciados pelas elites, seja do setor mineral ou serviços como no Pará ou das multinacionais ou dos serviços do Amazonas, visto que as atividades que mais geram renda e impostos provem deste setor. O GF ou a fração de poder que detém a hegemonia nacional assume o papel de organizar os interesses das classes, seja do modo de produção capitalista ou não e planejar o nível de investimento necessário para a acumulação. Com isso, a CF/88 delegou determinadas competências aos entes subnacionais, mas não criou capacidade suficiente para eles atuarem conforme os preceitos Kaleckianos. Isso criou uma série de conflitos e discrepâncias no federalismo fiscal, com destaque para a centralização das contribuições sociais na União.

Do mesmo modo, uma política de investimento e desoneração tributária que garanta lucros não deve ser baseada nas empresas, pois isto gera monopólios ou baixa geração de renda. Na problemática federativa e fiscal amazônica, a União, por ser o ente com maior poder sempre atuou para a acumulação dos industriais, seja no estado do Amazonas por meio da zona franca ou na exploração mineral no Pará. Os estados necessitam também tributar suas bases econômicas para poder cumprir a sua função de gastos, que no Brasil é veladamente de educação básica e secundária, saúde e investimentos em pontos que considerar estratégicos para o desenvolvimento da região. A partilha de recursos do “fundo público” para os entes federativos deve ter o escopo de redistribuição de renda e oportunidade aos locais de gerar a sua própria demanda efetiva, através de investimentos estratégicos que elevem o poder de compra e não que beneficie apenas a acumulação em benefício aos grandes conglomerados industriais que se implantaram. Sem embargo, o Estado (central e suas sub-unidades) têm um caráter bem mais amplo, político e institucionalmente, congregando entre suas funções o fator “garantir demanda” e também administrar os conflitos internos que podem majorar as desigualdades regionais.

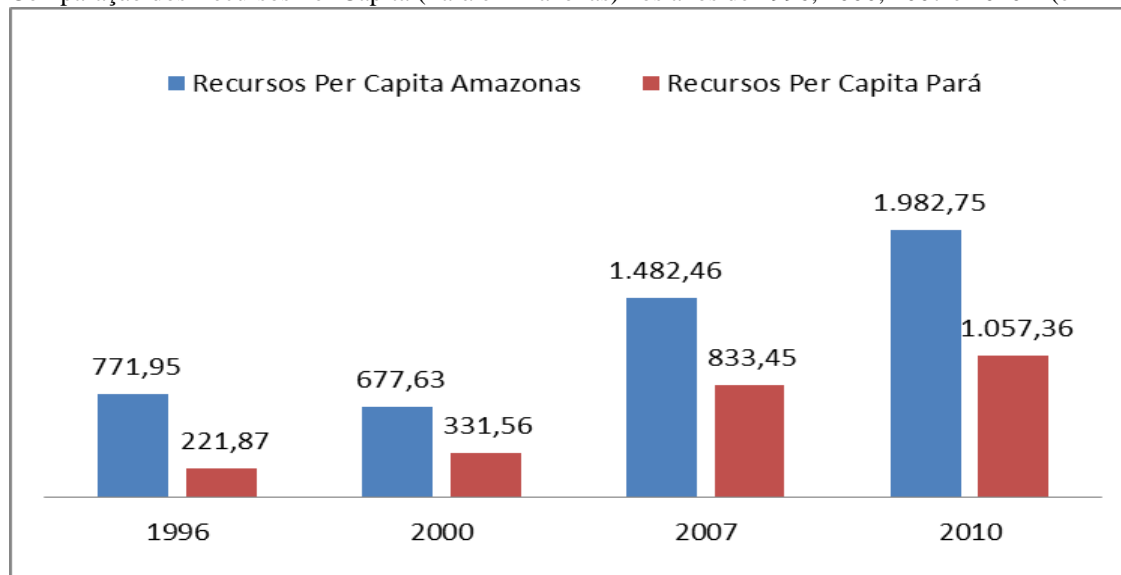
3 AS RECEITAS PER CAPITA DE CADA ESTADO

A disparidade entre os estados amazônicos em relação ao que geram em contribuições da União deve ser mensurada não apenas pelo seu valor absoluto, mas sim em comparação a sua população total. Dessa forma, é elaborado o indicador de receita própria e transferida per capita que dimensiona a discrepância fiscal e arrecadatória entre Amazonas e Pará. Este índice é necessário para mostrar o tamanho do ponto de vista fiscal de cada economia.

O indicador de receita própria e transferida per capita foi elaborado pelos autores deste trabalho para medir o grau dos recursos por cada habitante. Ele congrega a arrecadação de ICMS, que indica a maior parcela de arrecadação própria dos estados, mais os recursos provenientes do FPE, a maior parcela de transferências correntes, divididos pelo número de habitantes de cada estado nos anos de 1996, 2000, 2007 e 2010. Como os valores da população encontram-se disponíveis apenas para estes anos, é feita a comparação temporal entre os quatro períodos mencionados. Os resultados são valores em reais, com os dados de ICMS e FPE extraídos da STN (2013), enquanto o número de habitantes foi retirado do IPEADATA. O gráfico abaixo mostra os resultados da comparação entre os estados do Amazonas e Pará.

Gráfico 1

Comparação dos Recursos Per Capita (Pará e Amazonas) nos anos de 1996, 2000, 2007 e 2010 – (em R\$)



Fonte: STN (2013) e IPEADATA. Elaboração própria.

Do gráfico denota-se que a diferença entre os dois estados já chegou a níveis bastante elevados, chegando a ser mais que o triplo em 1996, e embora tenha se

reduzido ao longo dos 14 anos da análise, a diferença continua a ser grande. A receita per capita do Amazonas é quase o dobro do Pará, chegando a R\$1.982,75, enquanto a do segundo é R\$1.057,36, uma diferença de R\$925,39. Se considerados apenas os recursos do FPE, os dois estados teriam uma arrecadação por habitante semelhante (AM: R\$390,69; PA: R\$393,28), demonstrando que o FPE não alcança o seu objetivo de diminuição das desigualdades regionais.

É importante a participação da população para avaliarmos melhor como é feita a distribuição dos recursos, uma evidência sobre as disparidades estaduais. A população do Amazonas é praticamente a metade do Pará, porém a receita tributária é similar e as transferências são pouco maiores para o segundo, efetivando uma menor receita para um estado mais populoso e uma não correção das disparidades pelos mecanismos de partilha. Aqui é escolhido como *proxy* das receitas próprias, o ICMS que corresponde a 80% em média da arrecadação tributária, e o FPE, também o maior percentual das transferências correntes. A utilização apenas das principais fontes de recursos retira outros fatores que poderiam explicar de forma inapropriada os resultados. Como exemplo, os convênios são conseguidos por fatores políticos e oscilam muito de um ano para outro, assim como outros componentes dos recursos de partilha, que ainda apresentam grandes problemas em sua formatação, como os recursos provenientes da lei Kandir, além do FUNDEB e o SUS, que são altamente vinculados.

Este é um indicador alarmante, pois expressa os desníveis que o atual modelo de federalismo fiscal provoca e a total falta de equalização dos recursos segundo critério da população, nos termos das teorias de primeira geração neoclássica. A conformação econômica primário-exportadora do Pará e industrial do Amazonas, influenciada pela centralização tributária dos anos 1960 e 1970, deram sustentação às disparidades existentes na capacidade destes estados de tributar e gerar receita própria. Do mesmo modo, o atual modelo de federalismo mantém as mesmas disparidades surgidas há décadas atrás. Apesar de simples, o indicador tem o escopo de mostrar a discrepância entre os recursos das duas principais fontes de receitas dos estados, demonstrando uma falta de sintonia na coordenação do GF na sua distribuição, não levando em conta as necessidades e a base socioeconômica destes. Assim, estados maiores, populosos, porém pobres como o Pará, cumprem a sua função para acumulação a nível nacional, regidos pelos interesses dos blocos de poder que deram a ele o papel de exportador de matérias-primas, sem dar chance a um maior nível de autonomia dos governos locais em

determinar onde alocar seus recursos. No federalismo atual, a centralização é necessária, porém as desigualdades devem ser corrigidas a fim de dotar os estados de capacidade de promoção de renda e garantia de acumulação aos locais, sendo o GF, um articulador das políticas e não apenas um potencializador de desigualdades como visto nos indicadores analisados.

4. A ASSIMETRIA DAS PARTILHAS E A ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

A dependência das receitas próprias e transferidas varia entre os estados, devido ao perfil econômico e tributário de cada um. Esta configuração diferencia não apenas as finanças regionais, mas também a quantidade de receitas que a União absorve de ambos. A forma de receitas estudada é são as contribuições sociais, que como visto são centralizados na União e colaboram para um dos problemas fiscais brasileiros: a dualidade tributária. Para isso, é necessário investigar as contribuições sociais de PIS/PASEP, COFINS e CSLL cuja arrecadação é centralizada no GF e sua comparação com o ICMS, para entender os efeitos destes tributos no contexto federativo.

Segundo Oliveira (2007), após a entrada em vigor da CF/88 a União deu maior ênfase as contribuições sociais, debilitando progressivamente a arrecadação com impostos tradicionais, como o IPI, se tornando um movimento reflexo a perda de arrecadação do GF trazido pelo novo corpo constitucional. O PIS/PASEP não nasceu com a CF/88, ele vem desde os anos 1970 para financiar o pagamento do seguro desemprego, abono, entre outros benefícios trabalhistas para os servidores públicos e privados. Atualmente, a sua cobrança incide sobre o faturamento mensal das pessoas jurídicas privadas, inclusive sociedades de economia mista, empresas públicas e também sobre as PJ's de direito interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas (art. 2º da lei 9.715/98). Diferentemente do PIS/PASEP, a COFINS foi instituída depois da CF/88 pela LC nº 70/1991, incidindo também sobre o faturamento mensal das PJ's de direito privado, visando auxiliar ao orçamento dos entes federativos no financiamento da seguridade social, enquanto a Contribuição Social sobre o lucro Líquido (CSLL) foi instituída pela lei nº 7.689/1988, dois meses após a promulgação da CF/88, também destinada ao financiamento da seguridade social.

O PIS/PASEP e a COFINS possuem duas regras gerais de apuração: incidência não-cumulativa e cumulativa. Na primeira é permitido o desconto com base em custos, despesas e encargos da receita total da PJ, variando a alíquota de 1,65% (PIS/PASEP) e 7,6% (COFINS). No segundo, este desconto não é permitido, variando as alíquotas de 0,65% (PIS/PASEP) a 3% (COFINS). Além desta regra geral, existem alíquotas diferenciadas, entre as quais se encontra uma especial para a ZFM e também incidências sobre as importações e exportações. (Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003). Para a CSLL, a alíquota varia de 9% a 15% desde 2008, sendo aplicada sobre o lucro das PJ's antes de descontado o imposto de renda dos residentes no país ou equiparados a eles na forma da lei.

A cobrança das contribuições sobre as importações e exportações teve início a partir de duas emendas constitucionais em 2001 e 2003 (EC nº 33/2001 e EC nº 42/2003), no qual o artigo 149, § 2º da CF/88 ampliou a base de cobrança das contribuições sociais sobre o comércio exterior. O dispositivo foi alterado para desonerar as receitas provenientes de exportações e onerar as importações sobre produtos e serviços estrangeiros⁹. O escopo da medida era incentivar as exportações e também a produção interna, no entanto, ao contrário da lei Kandir, a desoneração sobre a exportação recaía sobre um tributo federal e não estadual, se tornando um tributo de cunho extrafiscal, dada sua capacidade de intervenção no domínio econômico. Da mesma forma que no regime de cobrança geral das contribuições sociais, a ZFM foi beneficiada com a suspensão da cobrança sobre as importações destinadas ao consumo ou industrialização e sobre as receitas decorrentes da importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na ZFM para emprego em processo de industrialização (Art. 5º da lei nº 10.637 de 2002).

Embora a importação não seja tributada, a produção interna da zona franca de Manaus possui alíquotas de 3% a 6% para COFINS e 0,65% a 1,3% para PIS/PASEP, dependendo do regime de recolhimento, se cumulativo ou não cumulativo, e se a venda foi feita para PJ dentro ou fora da ZFM. Também não há isenção na cobrança da CSLL

⁹ Dispositivos desta natureza existem desde o auge do PSI (Processo de Substituição de Importações) nos anos 1950 a 1970, porém é importante destacar o regime de drawback, um dispositivo legal de 1966 que concedia isenção, suspensão ou restituição de tributos a importação de mercadoria para reposição de matéria-prima nacional utilizada em processo de industrialização de produto exportado, com vistas a beneficiar a exportação. Até hoje, ele não pode ser concedido à ZFM, por ser uma zona já com inúmeras isenções, porém este mecanismo fiscal beneficia muito as empresas mineradoras para a exportação de matéria-prima semi-elaborada existentes no Pará, como o caulim e o alumínio.

das empresas instaladas no PIM, ou seja, os lucros são tributados. Isto significa que, se por um lado o GF cede isenção às importações para manter o regime industrial em Manaus, por outro ele tributa através das contribuições a atividade que ele incentiva, mantendo a lógica da acumulação dentro do estado.

A isenção das contribuições sobre a importação para a ZFM é algo necessário para a sua manutenção e apesar da lei expor que as receitas provenientes das importações estão isentas da cobrança de contribuições sociais, ela não taxa apenas a etapa inicial, quando a mercadoria é adquirida para a industrialização ou utilização dentro da ZFM, mas tributa as outras etapas da cadeia produtiva. O processo de industrialização em Manaus depende desta isenção tributária, criando uma porta de entrada para produção estrangeira, que será montada e revendida para o restante do Brasil, uma lógica existente desde os anos 1960. No entanto, a lei deixa claro que a isenção é apenas para importação, não sendo beneficiados os produtos produzidos no PIM. Além disso, as duas leis (Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003) aliadas a outros dispositivos jurídicos não concedem isenção para a produção do PIM, elas apenas possibilitam um regime especial, mas sem desoneração total.

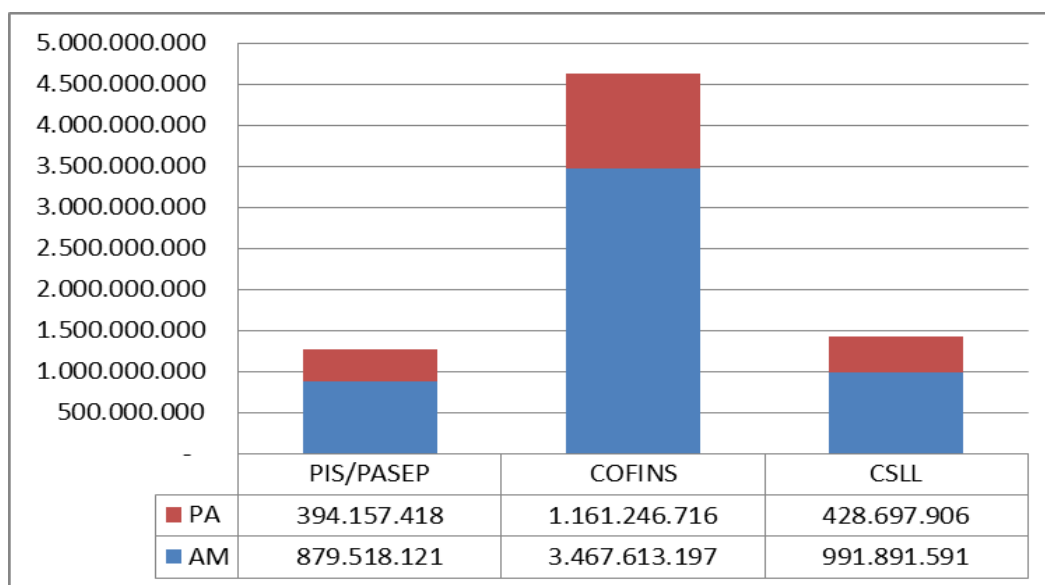
Do outro lado da fronteira, no Pará, a situação é inversa pela característica econômica deste estado. As leis sobre as contribuições federais isentam a cobrança sobre as exportações, da mesma forma que o imposto estadual. No Pará, um estado exportador de matéria-prima, a sua base tributária já é prejudicada pela isenção de ICMS na arrecadação estadual, tanto para a exportação final quanto para a compra de ativos e bens de consumo para sua produção, mas não somente ela. As contribuições federais, especialmente o COFINS tem uma receita três vezes maior no Amazonas do que no Pará, justamente por causa da desoneração das exportações. No comparativo entre os dois estados, deixar de tributar as exportações é muito mais oneroso do que as importações. As receitas sobre a venda de produtos, máquinas, equipamentos, serviços que permeiam a produção mineral, o setor de comércio e agropecuário geram uma diminuta fonte de recursos para a União, devido a não existência de uma cadeia produtiva maior dentro do estado, prejudicando também o volume de arrecadações federais. Note no gráfico abaixo a discrepância entre a arrecadação de contribuições sociais em cada estado no ano de 2012.

Assim como o Pará, o Amazonas tem a sua principal atividade produtiva desonerada, porém os setores chaves de sua economia, como eletroeletrônicos e duas

rodas formam uma cadeia produtiva mais diversificada e concentrada em torno de si, atraindo atividades cuja desoneração é menor, gerando mais receita para o estado e também para a União. No gráfico isto é bem evidente. A arrecadação com a COFINS é próxima de grandes estados do Nordeste – em torno de quatro milhões de reais - que viveram situação similar de industrialização nos anos 1960 e conseguiram atrair indústrias para o seu território, a exemplo de Bahia e Pernambuco, apesar destes estados apresentam PIB e população bem superiores ao do Amazonas. Enquanto isso, no Pará os níveis de recolhimento se aproximam de estados com características similares como o Mato Grosso, perdendo inclusive para o vizinho Maranhão. O PIS/PASEP e CSLL, cujo primeiro tributa a receita e o segundo os lucros, apresentam o dobro de arrecadação no Amazonas frente ao Pará, exacerbando o desnível arrecadatório entre os dois estados.

Gráfico 2

Arrecadação de PIS, COFINS e CSLL (Pará e Amazonas)- 2012



Fonte: Receita Federal do Brasil - RFB

O gráfico denota também uma postura diferente da União em relação aos estados ao longo do tempo. As contribuições sociais do PIS/PASEP e COFINS incidem basicamente sobre a receita das PJ's, seja em transações corriqueiras mensais ou sobre atividades de importação. No entanto, a diferença entre os estados é o grau de receita do GF sobre a atividade econômica. Como discutido na seção anterior, do ponto de vista kaleckiano, os gastos governamentais por meio dos déficits públicos ou incentivos fiscais deve ser realizado para criar uma demanda efetiva local, porém, no segundo momento, quando implantadas as fábricas e elas gerarem lucros, estes devem ser

tributados para evitar aumento no endividamento estatal. É isso que ocorre no Amazonas. O excedente das empresas é, em parte, retirado por meio da tributação e contribui para a centralização de poder nas mãos do GF. As contribuições sociais são impostos não divididos com os outros entes federativos, ficando a arrecadação inteiramente sob o poder da União, dando maior poder para articular políticas de seu interesse. Para Kalecki, a tributação dos lucros criados pelo investimento público diminui as pressões inflacionárias e previne a criação de reservas especulativas. O GF, ao tributar as empresas, retira meios de pagamento, mas dependendo de sua política fiscal, pode ou não ter uma política monetária coerente. Não que o estado do Amazonas seja fundamental para a estabilidade macroeconômica, mas a tributação por parte do GF cumpre a parte da tributação sobre os lucros e receitas, porém o crescimento econômico seria visto se estes recursos fossem reinvestidos na região, o que muitas vezes não é, até pelo princípio federativo que prima pela harmonia entre os entes federados.

A diferença entre recursos próprios e contribuições federais entre eles também é alta. A arrecadação estadual do ICMS representa níveis similares entre os dois estados (PA: R\$6.668 milhões; AM: R\$6.618 milhões), porém o somatório das contribuições sociais em volume total mostra a disparidade existente. Em 2012, no Pará ela foi de apenas R\$1.984 milhões, enquanto no Amazonas, a receita chegou a R\$5.339 milhões, quase o mesmo nível de arrecadação do ICMS. Isto mostra que a União abdica de receitas para poder manter o papel do Pará como garantidor do saldo positivo da balança comercial brasileira e reafirma a constatação que o Pará é um estado com baixa industrialização, já que as receitas de contribuições sociais incidem sobre os lucros e as receitas das PJ's, além de pobre, visto o baixo nível de arrecadação por habitante.

Esta questão é uma questão contraditória, pois cria uma disparidade dentro da própria federação. Numa simples comparação, são somadas todas as receitas de contribuições sociais em 2012 e divididas pela população dos dois estados fornecida pelo IPEADATA em 2010. O resultado foi que cada habitante do Amazonas, em um índice per capita, contribui com R\$1.532,45 para a União apenas em contribuições sociais, enquanto que no estado do Pará, cada habitante contribui com apenas R\$261,72! Uma diferença quase seis vezes maior entre eles. Maior inclusive que a diferença do indicador de receita per capita, que é menos que o dobro. Isto denota uma baixíssima capacidade da União em organizar a produção nacional de forma a diminuir as desigualdades regionais. A falta de articulação entre os planos de industrialização

para cada estado trouxe um grave problema federativo em que um dos estados é fortemente prejudicado em benefício de outro, afetando inclusive as receitas do GF. Em um estado com uma base tributária tão desigual e aberrante, o GF acaba diminuindo não apenas a receita própria do estado, que traria menos incômodos aos blocos hegemônicos de poder, mas também a sua própria receita decorrente. Esse duplo caráter tem a ver com a hegemonia do bloco, porém também deve ser ressaltado até que ponto o prejuízo de um ente não afeta a arrecadação federal.

A geração de renda, a diversificação da cadeia produtiva e a tributação sobre os lucros do capital monopolista devem ser a tônica para a organização do GF para com os estados. Ele tem esta função. A diminuição das desigualdades regionais beneficia não apenas o ente federativo, mas também o GF, pois aumenta a arrecadação em impostos não compartilhados, uma estratégia para o controle sobre os estados subnacionais. O aumento do *gap* acirra uma disputa regional, que pode culminar em outros problemas para a federação como a guerra fiscal ou o endividamento excessivo dos estados. O GF deve centrar esforços no aprofundamento da cadeia produtiva de uma forma coesa para a região, tendo em mente os benefícios sobre o aumento de sua arrecadação não compartilhada e da elevação do nível de acumulação do capital monopolista, cuja expansão do poder de compra sempre é uma alternativa interessante e garante a hegemonia da fração que atualmente detém a hegemonia do bloco, mas que às vezes é ofuscada pelo interesse individual das pequenas frações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração econômica do Pará e Amazonas criou um problema para a arrecadação da União. O Amazonas tem a sua principal atividade produtiva desonerada, porém os setores chaves de sua economia, como eletroeletrônicos e duas rodas formam uma cadeia produtiva mais diversificada e concentrada em torno de si, atraindo atividades cuja desoneração é menor, gerando mais receita para o estado e também para a União. A falta de articulação dos planos para cada estado trouxe um grave problema federativo em que um dos estados é fortemente prejudicado em benefício de outro, afetando inclusive as receitas do GF. No Pará, o GF acaba diminuindo não apenas a receita própria do estado, que traria menos incômodos aos blocos hegemônicos de poder, mas também a sua própria receita decorrente. Deve ser ressaltado até que ponto o prejuízo de um ente não afeta a arrecadação federal. No Amazonas tributa-se mais a atividade,

seguindo o preceito que o Estado deve tributar os lucros que ele mesmo contribuiu para formar, enquanto no Pará isso não acontece. A contribuição do Pará por habitante é infinitamente menor que a do Amazonas, incorrendo perdas para a União, mas deixando incólume o papel do estado.

A geração de renda, a diversificação da cadeia produtiva e a tributação sobre os lucros do capital monopolista devem ser a tônica para a organização do GF para com os estados. Ele tem esta função. A diminuição das desigualdades regionais beneficia não apenas o ente federativo, mas também o GF, pois aumenta a arrecadação em impostos não compartilhados, uma estratégia para o controle sobre os estados subnacionais. O aumento do *gap* acirra uma disputa regional, que pode culminar em outros problemas para a federação como a guerra fiscal ou o endividamento excessivo dos estados. O GF deve centrar esforços no aprofundamento da cadeia produtiva de uma forma coesa para a região, tendo em mente os benefícios sobre o aumento de sua arrecadação não compartilhada e da elevação do nível de acumulação do capital monopolista, cuja expansão do poder de compra sempre é uma alternativa interessante e garante a hegemonia da fração que atualmente detém a hegemonia do bloco, mas que às vezes é ofuscada pelo interesse individual das pequenas frações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R. B. A. **Reforma Tributária e Federação**. São Paulo: UNESP, 1995.
- AKERLOF, G. A. The market for “lemons”: quality, uncertainty and the market mechanism, **Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 488-500, 1970.
- BOUERI, R. A Restrição Orçamentária Maleável na Abordagem da Segunda Geração da Teoria do Federalismo Fiscal. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira: Questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012. p. 233-249.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05. Out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25. mai. 2013
- _____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001. Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12. dez. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc33.htm>. Acesso em: 17. set. 2013.
- _____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31. Dez. 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 17. set. 2013.

_____. Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991. Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31. dez. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp70.htm>. Acesso em: 28. ago. 2013.

_____. Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988. Institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16. dez. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7689.htm>. Acesso em: 29. ago. 2013.

_____. Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998. Dispõe sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26. nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp70.htm>. Acesso em: 28. ago. 2013.

_____. Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31. dez. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110637.htm>. Acesso em: 16. set. 2013.

_____. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Altera a Legislação Tributária Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 30. dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.833.htm>. Acesso em: 16. set. 2013.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. **The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution**. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

BRETON, A. SCOTT, A. **The economic constitution of Federal States**. Canberra: Australian International University Press, 1978.

CHILIATTO-LEITE, M. V. Teorias da Demanda Efetiva. In: Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 3. 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV, 2010. p. 1-24

CHUBB, J. E. The Political Economy of Federalism. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 4, p. 994-1015, 1985.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

HAYEK, F. A. The use of knowledge in society. **The American Economic Review**, v. 35, n. 4, p. 519-530, 1945

HEDGE, D. M.; SCICCHITANO, M. J. Regulating in space and time: The case of Regulatory Federalism. **The Journal of Politics**, v. 56, n. 1, p. 134-53, 1994.

IPEADATA. **População Residente Total**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 30. nov. 2013.

KALECKI, M. **Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas**. Tradução Jorge Miglioli. São Paulo: Hucitec, 1977.

_____. Political aspects of full employment. **Political Quarterly**, v. 14, n. 4, p. 322-330, 1943.

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda**. São Paulo: ATLAS, 1976.

KORNAL, J. "Hard" and "soft" budget constraint. **Acta Oeconomica**, v. 25, p. 231-246, 1980.

_____. The soft budget constraint. **Kyklos**, v.39, p. 3-30, 1986.

KYDLAND, F. E. PRESCOTT, E.C.. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. **Journal of Political Economy**, v. 85, n. 3, p. 473-492, 1977.

LEVAGGI, R. Decentralized budgeting: procedures for public expenditure. **Public Finance Review**, v. 30, p. 273-295, 2002.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: UNESP, 2002.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus/USP, 1980.

NICHOLSON-CROTTY, S. Goal Conflict and Fund Diversion in Federal Grants to the States. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 1, p. 110-122, jan. 2004.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972.

_____. Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

OLIVEIRA, F. A. **Economia Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

_____. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro, 2007. 58 p. (Texto para discussão, n. 43)

OLSON, M. Distinguished Lecture on Economics in Government Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 10, n. 2, p. 3-24, 1996.

PINTO, E. C.; BALANCO, P. **Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica**. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2013. 32 p. (Texto para Discussão, n. 001/2013).

POSSAS, M. L. Demanda efetiva, investimento e dinâmica: A atualidade de Kalecki para a teoria macroeconômica. **Economia Contemporânea**, v. 3, n. 2, p. 17-46, 1999.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Equalização e Federalismo Fiscal: Uma análise comparada**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006c.

QIAN, Y.; ROLAND, G. Federalism and the Soft Budget Constraint. **The American Economic Review**, v. 88, n. 5, p. 1143-1162, 1998.

QIAN, Y.; WEINGAST, B. R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 11, n. 4, p. 83-92, 1997.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. **O dilema fiscal: Remendar ou Reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007

RFB - RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Arrecadação das Receitas Federais por unidade da federação (preços correntes)**. Período: Janeiro a Dezembro – 2012. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/PorEstado/2012/default.htm>> Acesso em: 10. jan. 2014

RODDEN, J.; ROSE-ACKERMAN, S. Does Federalism preserve markets? **Virginia Law Review**, v. 83, n. 7, p. 1521-1572, 2008.

SAMUELS, D. ABRUCIO, F. Federalism and Democratic Transitions: The “New” Politics of the governors in Brazil. **Publius**, v. 30, n. 2, p. 43-62, 2000.

_____. **Execução Orçamentária dos Estados (1995-2012)**. Brasília: 2013. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

- _____. **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice.** Washington D.C.: World Bank, 2007.
- STIGLITZ, E. S. **Economics of the public sector.** ed. 3. New York: W.W. Norton & Company, 1999a.
- TIBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.
- VARSANO, R. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século:** Anotações e Reflexões para Futuras Reformas. Brasília: IPEA, jan. 1996. (Texto para Discussão, n. 405).
- WEINGAST, B. R. The economic role of political institutions: Market preserving federalism and economic growth. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 91, p. 245-63, 1995.