

9. DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL PARA A EQUIDADE SOCIAL NA ARGENTINA E NO BRASIL

*Márcia Miranda Soares
Cristian Altavilla*

Introdução

A América Latina viveu sua onda de redemocratização nos anos de 1970 e 1980 e chegou ao século XXI com avanços democráticos. Nesse processo, novas agendas políticas emergiram. A ampliação do Estado de bem-estar social, com expansão das políticas sociais e diminuição das desigualdades sociais, é um dos temas que ganhou destaque e prossegue como importante demanda social. O federalismo é outro tema que ganhou relevância em países onde a autonomia política subnacional foi minada pelo centralismo autoritário. Federalismo e bem-estar social são, portanto, temas relevantes na agenda política de países como Argentina e Brasil, sendo aspectos políticos interdependentes.

O federalismo pode ser entendido como uma forma de organização do Estado nacional marcada pela divisão territorial do poder político, na qual o ente nacional e os subnacionais são

dotados de autonomia em áreas próprias de competência. Contudo, a divisão de poder dentro de um território é muito variada, e o federalismo se apresenta nos países como um fenômeno múltiplo, o que é particularmente relevante para o seu entendimento e para a análise dos seus efeitos. A relação entre federalismo e bem-estar social tem recebido atenção de estudiosos desde os anos de 1970 com o “neoinstitucionalismo”, que destaca a importância das instituições políticas na análise de políticas públicas (SKOCPOL, 1985; PIERSON, 1995). O debate tem apresentado os possíveis efeitos do federalismo na adoção, expansão e conformação das políticas sociais, e tem sido marcado pela controvérsia. Estudiosos centrados na experiência dos Estados Unidos, como Peterson (1995), na qual prevalece maior descentralização fiscal e de competências sobre as políticas sociais, defendem que o federalismo seria um inibidor do bem-estar social, na medida em que dispersa o poder territorialmente e enfraquece o governo central. Diversamente, autores como Obinger, Leibfried e Castles (2005), ao estudarem os seis países de maior democracia federal da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (Alemanha, Austrália, Áustria, Canadá, Estados Unidos e Suíça), negam que o federalismo deva ser visto como um obstáculo ao Estado de bem-estar social. Isso porque o federalismo apresenta configurações distintas entre os países e ao longo do tempo, o que significa diferentes efeitos sobre o *welfare state* (Estado de bem-estar social). A recomendação é para relacionar os diferentes tipos de federalismo com as diferentes feições assumidas pelo *welfare state* entre os países, o que se mostrou mais apropriado como perspectiva analítica e tem feito expandir os estudos comparados e empíricos sobre federalismo e políticas sociais.

Um aspecto central da variabilidade do federalismo é o fiscal, que tem efeitos importantes sobre a provisão de políticas sociais universais e equânimes. A forma como se estruturam e se distribuem a tributação, as transferências fiscais intergovernamentais,

os gastos sociais e o endividamento público é algo crucial na definição da autonomia subnacional e das relações intergovernamentais. E as desigualdades sociais são sensíveis a esse aspecto, dado que o financiamento de políticas sociais universais, como saúde, educação e assistência social, depende da forma como os recursos públicos são arrecadados, distribuídos e gastos pelos entes governamentais. Assim, experiências federais favorecem políticas sociais universais e equânimes quando a tributação é progressiva e o governo central concentra poder para definir gastos sociais, atuando de forma indutora e redistributiva.

As federações argentinas e brasileiras compartilham a condição de realidades marcadas por desigualdades socioeconômicas territoriais. A Argentina é uma das federações com maior assimetria horizontal entre suas unidades em praticamente todos os indicadores socioeconômicos, tendo destaque as disparidades entre as províncias mais ricas da região central-pampeana e as províncias mais pobres do Nordeste e Noroeste. A província de Buenos Aires e a capital do país, a Cidade Autônoma de Buenos Aires – CABA, localizadas na região central, concentram mais de 50% o Produto Interno Bruto (PIB) nacional (CETRÁNGOLO; GOLDSCHMIT, 2013). O Brasil é ainda mais emblemático neste aspecto, em 2017 se situava entre os países de maior riqueza (7ª posição do PIB, ponderado em PPP – Purchasing Power Parity) e de maior desigualdade social (19ª posição no Gini)¹ no mundo, com claro contraste entre estados e municípios de regiões mais pobres, como o Norte e Nordeste, e regiões mais desenvolvidas, como o Sudeste e Sul. A região Sudeste concentra mais de 53% do PIB nacional, sendo que somente o estado de São Paulo, localizado nesta região, detém 32% deste PIB (IBGE, 2018).

O federalismo fiscal pode contribuir ou não para corrigir as inequidades territoriais nestes países, e, para explorar essa relação, as indagações principais que guiam o presente capítulo são:

¹ A Argentina ocupava a 25ª posição no PIB PPP e a 48ª posição no Gini (CIA, 2018). O Gini foi calculado com base na distribuição da renda familiar.

como se estrutura o federalismo fiscal nos dois países? Quais as potencialidades e desafios que o federalismo fiscal apresenta na diminuição das desigualdades sociais? Para desenvolver essas questões, o texto está organizado em três seções, cada uma voltada a apresentar e discutir os dois casos a partir de uma dimensão do federalismo fiscal. A primeira seção trata da tributação, analisando a carga tributária, a arrecadação e as receitas disponíveis por níveis de governo. A seção seguinte apresenta e discute as transferências intergovernamentais (tigs). A última seção se dedica a relacionar crescimento econômico, gastos sociais e endividamento público. Concluímos o capítulo com um balanço da relação entre federalismo fiscal e seus efeitos sobre as desigualdades sociais na Argentina e no Brasil.

Tributação: carga tributária, arrecadação e receitas disponíveis por níveis de governo

Na Argentina, a Reforma Constitucional de 1994 (ARGENTINA, 1994) resultou em maior autonomia política às províncias. Contudo, embora um dos objetivos fosse ampliar a descentralização fiscal, o fato é que pactos e acordos celebrados entre o governo central e as províncias, antes e depois da Reforma, tiveram como efeito maior centralização da arrecadação impositiva no governo nacional. Outro ponto da Reforma foi o reconhecimento de autonomia aos municípios (art. 123), que deveria ser regulamentada pelas províncias por meio das constituições provinciais e abarcar aspectos políticos, institucionais, administrativos e econômico-financeiros. Novamente aqui se tem outro descolamento entre normas e fatos, pois os municípios argentinos continuaram a ter um papel marginal na dinâmica fiscal e na implementação de políticas públicas, algo bem diverso do caso brasileiro.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) institucionalizou um processo de descentralização política e fiscal que beneficiou principalmente os municípios. O município

conquistou a condição de terceiro ente federativo e, desde então, tem aumentado a sua participação nas receitas e gastos públicos, sobretudo por meio de transferências intergovernamentais dos estados e da União. A descentralização fiscal ocorreu por meio de aumento da capacidade de arrecadação dos estados e municípios e de transferências intergovernamentais com perspectiva redistributiva, destaque para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que são compostos por parcelas de dois principais tributos nacionais, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

O federalismo fiscal brasileiro, até meados dos anos de 1990, apresentou efeitos negativos sobre as receitas e os gastos públicos. Isso porque a descentralização fiscal não foi acompanhada de uma correspondente descentralização de competências, e as políticas sociais, estabelecidas no texto constitucional como competências comuns, foram implementadas sem coordenação intergovernamental, sendo que cada ente as assumiu de forma bastante irregular, gerando duplicidades e ausências (BERCOVICI, 2004; SOUZA, 2005). Ainda, o aumento expressivo das transferências intergovernamentais desestimulou o esforço de arrecadação próprio dos entes subnacionais e não garantiu melhor redistribuição de renda entre os cidadãos nacionais (VARSANO, 1997; REZENDE, 2010). Por fim, as transferências da União incentivaram a criação de 1.016 novos municípios no Brasil na década de 1990, levando ao aumento de gastos com a máquina pública local (VARSANO, 1997).

De forma inversa, a Argentina descentralizou competências e gastos às províncias sem a devida correspondência de recursos e buscou ajustar isso por meio de transferências intergovernamentais, continuando a arrecadação muito centralizada no governo nacional – em torno de 90% dos impostos são regulados e arrecadados pelo governo nacional. Em 1989, com a aprovação de nova regulamentação da Coparticipação Federal de Impostos

– CFI (Lei nº 23.548²), enfatizou-se o caráter redistributivo das transferências do governo nacional, o que resultou em maiores benefícios às províncias mais pobres. Ainda, as províncias foram beneficiadas com um aumento na cota-parte dos impostos que lhes cabiam, aumentando os percentuais fixados em leis anteriores (por exemplo, na Lei nº 20.221, de 1972). Os municípios não participam diretamente da Coparticipação Federal, e a Lei nº 23.548 estabelece que cabe às províncias criarem regimes de coparticipação para seus entes locais, com um percentual que não deve ser inferior a 20% dos recursos que elas recebem do regime federal. Contudo, a distribuição destes recursos aos municípios varia entre as províncias e são escassos (LÓPEZ ACCOTTO; MACCHIOLI, 2015).

Nos anos de 1990, sob o governo de Menem (1989-1999), houve nova descentralização de competências sociais rumo às províncias, sem os correspondentes recursos fiscais. Este processo foi o ápice da descentralização iniciada na década de 1970, quando o governo federal transferiu às províncias escolas primárias e alguns hospitais. Em 1992, foram transferidas às províncias todas as escolas secundárias (1.905), hospitais (20) e institutos de família e de menores (22) administrados pelo governo federal. A descentralização não foi um processo racional que buscou maior eficiência para as políticas sociais, foi um processo reativo e unilateral do governo federal com o propósito de melhorar o equilíbrio fiscal em suas contas. Sem acordos prévios com as províncias, as negociações no Congresso Nacional se limitaram a aprovar a descentralização das políticas mediante a promessa de futuros recursos fiscais adicionais. Contudo, o sistema de financiamento das políticas de saúde e educação é ainda uma questão em aberto.

² A Lei nº 23.548 estabelece como recursos de coparticipação “o produto da arrecadação de todos os impostos nacionais existentes ou a criar-se” (art. 2), com algumas exclusões importantes, como os direitos de importação e exportação.

A descentralização dos serviços de saúde e de educação pouco alterou a centralização da arrecadação fiscal, tendo maior impacto nos gastos provinciais. Conforme Tabela 1, as províncias aumentaram sua participação no gasto público consolidado, passando de 21%, em 1961, para 40,1%, em 2009. Isso foi possível em função de transferências nacionais e de endividamento. Na primeira década de 2000, os orçamentos provinciais mostravam que, em média, 26% de suas receitas vinham de recursos próprios e 74% eram oriundos de transferências nacionais (34% da Coparticipação Federal e 40% através de distintos fundos específicos). A participação dos municípios na arrecadação e nos gastos é pequena. Observa-se na Tabela 1 uma variação negativa nos recursos, de 6% a 4%, e um incremento nos gastos de 6,8% (1961) para 7,9% (2009).

Tabela 1 - Recursos e gastos por nível de governo argentino (1961-2009)

Ano	Recursos (%)			Gastos (%)		
	União	Províncias	Municípios	União	Províncias	Municípios
1961	69,3	24,7	6,0	72,1	21,0	6,8
1970	67,4	28,0	4,5	66,6	27,5	5,8
1984	68,1	27,6	4,3	64,5	30,9	4,5
1993	75,7	19,0	5,3	52,0	37,2	10,8
2000	76,0	18,5	5,5	52,6	37,9	9,5
2002	74,4	19,7	5,9	51,4	38,6	10,0
2006	78,3	17,5	4,2	50,9	39,3	9,8
2009	78,0	18,0	4,0	52,0	40,1	7,9

Fonte: CETRÁNGOLO; GOLDSCHMIT, 2013, p. 40.

O federalismo fiscal brasileiro atual tem uma trajetória municipalista, mas também é marcado por uma centralização jurisdicional que possibilita a União regulamentar receitas, gastos e dívidas dos níveis de governo. Este aspecto foi fundamental para o governo nacional empreender uma série de reformas “recentralizantes” nos anos de 1990, quando o país buscava mais uma vez estancar a inflação por meio de um plano de estabilização monetária, o Plano Real (1994). A União produziu legislação que melhorou sua capacidade financeira e limitou a autonomia dos entes para gastarem e se endividarem, inclusive com maior vinculação das receitas de estados e municípios com políticas sociais.

A Tabela 2 apresenta a evolução da carga tributária e a participação relativa dos entes federados brasileiros na distribuição dos recursos tributários desde 1960. Observa-se um crescimento expressivo da carga tributária, que atinge nos anos de 2000 algo em torno de um terço do PIB, colocando o país nas primeiras posições na América Latina, seguido de perto pela Argentina, que também apresentou crescimento expressivo de sua carga tributária a partir dos anos de 1990.

No que diz respeito à arrecadação e distribuição dos recursos, verifica-se no caso brasileiro que a União concentra a arrecadação tributária e as receitas disponíveis, que os estados perderam participação, de 1960 a 2010, na arrecadação tributária e na receita disponível e que os municípios arrecadam parcela pequena dos tributos, com ligeiro aumento ao longo do tempo, mas apresentam uma participação crescente na receita disponível, mais que triplicando essa receita no período. A diferença entre arrecadação e receita disponível dos municípios deve ser entendida a partir das transferências intergovernamentais.

Tabela 2 - Recursos tributários por níveis de governo brasileiro (1960-2010)

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Arrecadação direta (%)			Receita disponível (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,4	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1970	26,0	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	10,0
1980	24,5	74,7	21,6	3,7	68,2	23,3	8,6
1990	28,8	67,0	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
2000	30,6	66,7	27,6	5,7	55,9	26,7	17,5
2010	33,2	67,3	26,5	6,2	56,5	25,1	18,4

Fonte: AFONSO, 2016.

As cargas tributárias argentina e brasileira, em 2016, foram de 31,3% e 32,3 do PIB, respectivamente, próximas à média da OCDE, de 34,3% (RFB, 2018). Contudo, analisando a base de incidência, verificam-se diferenças expressivas entre os dois países e os mais desenvolvidos. O Brasil tributou mais bens e serviços consumidos, 15,4% contra 11,2% da média da OCDE, e menos renda, lucros e ganho de capital, 6,5% contra 11,4% da OCDE (RFB, 2018). A Argentina apresentou números similares em 2013: bens e serviços representaram 15,5% da carga tributária, enquanto renda, lucro e outros contribuíram com 5,6% (OCDE, 2015). As tributações brasileira e argentina são, portanto, regressivas, apresentando em torno de 50% de sua arrecadação do consumo de bens e serviços (tributação indireta), o que compromete parcelas maiores de renda das famílias mais pobres.

Transferências intergovernamentais (tigs)

Argentina e Brasil apresentam expressivas desigualdades econômicas territoriais que poderiam se reproduzir nas políticas sociais, se fosse ampla a descentralização do poder de tributar e gastar. Assim, centralizar a arrecadação na União e transferir parte dessa aos níveis subnacionais de forma redistributiva é uma via para promover maior equalização fiscal horizontal, o que significa dotar as subunidades mais pobres de recursos suficientes para garantir um padrão mínimo de bens e serviços em todo o território nacional (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008; REZENDE, 2010). Mas para surtir efeito positivo, as transferências devem ser acompanhadas de regras claras que orientem os gastos dos entes que recebem tais recursos da coletividade.

O caso argentino atesta como a ausência de regras para os gastos pode limitar a capacidade das províncias de superar sua situação de subdesenvolvimento ou elevar os índices de desenvolvimento socioeconômico (TOMMASI, 2002). A Coparticipação Federal de Impostos tem destaque no sistema de transferências intergovernamentais pelo volume de recursos, 62% de todas as transferências federais, sendo estes obrigatórios e não condicionados (ALTAVILLA, 2016). De um total de 22 transferências federais, 18 são obrigatórias e condicionadas a um fim específico; 3 são obrigatórias e não condicionadas e somente 1 é discricionária e não condicionada. Apesar de numerosas, as transferências condicionadas representavam somente 11% dos recursos provinciais (média de 2000 a 2010), enquanto as transferências não condicionadas representavam 48% do orçamento das 24 províncias.

Tomando como referência 2010, a coparticipação representou, em média, para as 24 províncias, 68,4% de todas as transferências nacionais, seguida de outros fundos condicionados: o Fundo de Financiamento Educativo (Lei nº 26.075, de 2006), que representou 10,46%; o Excedente do Fundo Conurbano (Lei nº

24.621, de 1996), com 6,85%; o Fundo de Obras de Infraestrutura Básica Social (Lei nº 24.073, de 1992, e Lei nº 24.621, de 1996), com 3,64%; o Fundo Nacional de Habitação – FONAVI (Lei nº 24.464, de 1995), com 2,08%; restando 8,57% para as outras transferências nacionais (ARGENTINA, 2019a).

Os recursos próprios, em média, representavam 26,1% do total de recursos das 24 províncias, enquanto a coparticipação prevalecia com 50,7%, e as demais transferências federais participavam com 23,2%. Mas isso varia em função do grau de desenvolvimento socioeconômico provincial, medido por PIB e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Dentro do grupo de províncias mais atrasadas economicamente, encontram-se aquelas em que as transferências federais ultrapassaram 90%: Formosa (97,3%), La Rioja (95,5%), Catamarca (93%), Santiago del Estero (90,1%). Entre as províncias mais desenvolvidas, Buenos Aires tem em seu orçamento mais de 50% de recursos próprios, e CABA é um caso excepcional – dada sua condição de cidade autônoma e capital da República, cobre 89,3% de seu orçamento com recursos próprios (ARGENTINA, 2019a).

Outro aspecto das relações fiscais na Argentina é o não cumprimento de normas legais em prejuízo das províncias. Exemplar é a Lei nº 23.548 (Coparticipação Federal de Impostos) ao estabelecer uma distribuição primária de 42,3% dos recursos para o governo federal e 54,6% para as províncias (art. 3, inciso a e b). Dados de 2010 evidenciaram que o governo nacional transferiu às províncias somente 46,9% dos recursos coparticipáveis, ficando com 53,1% dos mesmos (BRACELI; BRACELI, 2010). A CFI é transferência obrigatória, cujos montantes, forma de distribuição (diária e automática) e objetivos estão estabelecidos em lei nacional, o que inibe a manipulação por parte do presidente (BONVECCHI; LODOLA, 2010). Contudo, há margem para a administração central manipular a informação sobre os montantes arrecadados e distribuir um valor inferior ao legalmente

estipulado. Tal situação tem gerado incontáveis reclamações judiciais por parte das províncias.³

A lei também estabelece um piso mínimo de transferências às províncias que “não poderá ser inferior a 34% da arrecadação dos recursos tributários nacionais pela Administração Central, tenham ou não o carácter de distribuíveis por esta Lei” (art. 7, Lei nº 23.548), o que inclui os não coparticipáveis. Novamente, este piso mínimo não vem sendo cumprido. No período de 1990 a 1993, foram transferidos 37% do total de recursos nacionais; entre 1996 e 2001, este percentual foi pouco superior a 30%, depois oscilou de 23% a 26%, alcançando a média de 25,8% entre 2007 e 2016 (ARGENTINA, 2019c).

Em relação aos municípios, entre 2000 e 2010, os recursos próprios dos municípios representaram, em média, 0,33% do total de recursos arrecadados no país, sendo que neste período as províncias arrecadaram, em média, 18% do total nacional (ALTAVILLA, 2016). Em 2009, os municípios dispunham de 7,9% dos recursos que dispunham as províncias (CETRÁNGOLO; GOLDSCHMIT, 2013, p. 40). Em 11 províncias (Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Rio Negro, San Juan, Santa Fe e Tucumán), os municípios sequer arrecadavam impostos, apesar de nove constituições provinciais reconhecerem a eles a competência para cobrar impostos (ALTAVILLA, 2015). Em 2010, em média, os municípios de 23 jurisdições provinciais (excluindo CABA) compunham seus orçamentos com 2,8% de recursos tributários próprios, 36,9% de recursos próprios não tributários e 60,3% de transferências intergovernamentais (ARGENTINA, 2019b).

As transferências aos municípios são principalmente dos regimes de coparticipação das províncias, estando estes regimes

³ Os inúmeros casos de contestação judicial das províncias junto à Corte Suprema de Justiça da Nação (CSJN), no entanto, têm tido poucos efeitos práticos porque muitas províncias desistem da causa, a partir de acordo com a União, ou por falta de pronunciamento do alto tribunal.

presentes em todas as províncias, em conformidade com a Lei de Coparticipação Federal de Impostos, que obriga as províncias a criarem regimes de coparticipação com seus municípios (art. 9, inciso g). Na maioria deste regimes, a massa coparticipável se compõe de recursos que recebe a província da coparticipação federal e de impostos provinciais. Não existe a previsão de transferências do governo federal aos municípios, mas elas ocorrem. A partir de 2003, houve aumento no seu volume que representou, entre 2003 e 2010, em média, 5,6% dos recursos totais municipais. Não devidamente regulamentados, estes recursos se caracterizam por alta discricionariedade do governo central, no que se refere ao destinatário e ao valor distribuído.

O caso brasileiro apresenta diferenças expressivas do argentino em relação à distribuição de recursos públicos entre os entes governamentais. Conforme Tabela 2 acima, há menor concentração de arrecadação na União, e as transferências ocorrem e beneficiam, sobretudo, os municípios. Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 23), ao compararem a composição das receitas subnacionais do país com a de outras federações, apontam grande ênfase nas tigs, mas com diferenças entre estados e municípios, os primeiros têm seus recursos predominantemente de tributos próprios, e os segundos têm nas tigs sua principal fonte de recursos. Assim como Argentina, há também diferenças regionais e locais expressivas na dependência das transferências.

Apesar do volume considerável de tigs direcionadas a estados e municípios menos desenvolvidos economicamente (PIB) e socialmente (IDH), persistem inequidades fiscais expressivas na federação brasileira. Pode-se afirmar que o volume de transferências não é suficiente para minimizar os níveis elevados de desigualdades regionais e locais e que aumentar as tigs pode ser estéril sem uma devida revisão dos critérios que norteiam sua distribuição. Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 8) afirmam que “os critérios de partilha dos recursos entre os diferentes estados

ou municípios, em geral, apresentam baixa capacidade de redistribuição regional e de redução do hiato fiscal”. Os autores chegam a essa conclusão a partir do exame das tigs brasileiras nos anos de 2000 e 2006, no qual observam a prevalência de transferências obrigatórias (definidas em lei) e incondicionais (que não impõem qualquer obrigação ao receptor) e com poucos efeitos redistributivos. Esse é o caso das três tigs que ganharam peso no processo de descentralização fiscal: a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), transferências dos estados aos municípios; o Fundo de Participação dos Estados (FPE), da União aos estados; e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), da União aos municípios; juntas elas representam em torno de 50% das tigs (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 27-28).

Rezende (2010) afirma que a CF/88 e as mudanças posteriores não foram capazes de corrigir os desequilíbrios verticais e horizontais da federação brasileira porque não se orientaram por esse propósito. Segundo o autor,

em qualquer país marcado por fortes disparidades regionais e sociais, uma preocupação importante, além da correção dos desequilíbrios fiscais, trata de criar condições para que todos os cidadãos usufruam de iguais oportunidades de ascensão social, independentemente do local em que vivem (REZENDE, 2010, p. 74).

Esse diagnóstico não é pior porque algumas transferências intergovernamentais têm caráter redistributivo, sendo elas direcionadas a políticas sociais. As transferências condicionadas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) tiveram importante perspectiva equalizadora para estados e municípios (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008; BAIÃO, 2013).

Crescimento econômico, gastos sociais e endividamento público

Os gastos sociais e o endividamento público são aspectos interligados e importantes para entender algumas potencialidades e desafios que se apresentam aos governos argentinos e brasileiros na diminuição das desigualdades sociais. Nos dois países, gastos públicos cresceram significativamente a partir dos anos de 1990 e foram financiados por aumentos na carga tributária e, ainda, pelo endividamento público. Com alta carga tributária e endividamento, os dois países encontram-se limitados a expandir gastos sociais por essas vias, sendo a situação agravada pelos contextos de instabilidade econômica, problema mais agudo no caso argentino.

A Argentina apresenta uma trajetória econômica errática desde os anos de 1980, tendo em paralelo a instabilidade monetária que, naquela década, culminou em um processo hiperinflacionário que alcançou 3.079% de inflação em 1989, quando o PIB recuou 4,4%. Desde então, esta instabilidade persiste e pode ser mais bem compreendida em quatro períodos, conforme Gráfico 1. O primeiro inicia-se em 1991 com a Lei de Conversibilidade (Lei nº 23.928), que mudou a moeda de Austral para Peso e fixou um câmbio de 1 por 1 com o Dólar como medida para o controle da inflação. O resultado foi um queda brusca na inflação, que chegou a 0,7% em 1998, apesar de um PIB que permanecia em trajetória irregular. Um segundo período pode ser estabelecido entre 1997 e 2002, quando o PIB passa a recuar, configurando uma forte crise econômica que coloca em questionamento a política de conversibilidade. Afetada pelas crises mexicana (1994) e brasileira (1998), a economia argentina teve recuo de -3,4% do PIB, em 1999, e seguiu uma trajetória descendente até culminar em uma queda do PIB de -10,9%, em 2002, quando a inflação dispara e alcança 25,9% (RAPOPORT, 2011). O ano de 2003 marca

o início de um terceiro período, o de recuperação da economia, após o fim da conversibilidade em janeiro de 2002 e uma situação econômica mundial favorável e com impacto positivo na América Latina. Observa-se um crescimento do PIB na faixa entre 8 e 9%, tendo a inflação uma trajetória mais flutuante, entre 4,4%, em 2003, e 10,9%, em 2007 (RAPOPORT, 2011). A partir de 2008 tem-se um quarto período de instabilidade do PIB e da moeda. O PIB teve pico positivo de 10% em 2010, com decréscimo nos anos seguintes e picos negativos de -2,5% (2014 e 2018). Este período se caracterizará também por uma crescente inflação.

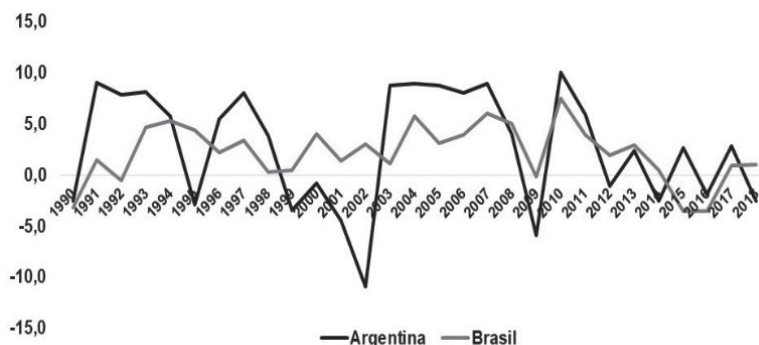


Gráfico 1 - Variação anual do PIB na Argentina e no Brasil, em % (1990 a 2018)

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2019a.

O Brasil, menos que a Argentina, teve uma trajetória errática de crescimento econômico a partir dos anos de 1990 que pode ser resumida em três períodos. O primeiro compreende o período de 1994 a 2003, com uma média anual de crescimento do PIB de 2,6%, com grandes variações. Este período tem início com o Plano Real (1994), que criou uma nova moeda, o Real, e buscou controlar a inflação a partir de uma política de desindexação da economia e equilíbrio fiscal. O resultado foi positivo, tendo a

inflação caído, de 916,5%, em 1994, para 22,4% no ano seguinte e para 9,6%, em 1996, mantendo-se abaixo de 10% até 2002, quando alcançou 12,5%, voltando a recuar em 2003 (9,3%), conforme o Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) medido pelo IBGE (2020). O segundo período, de 2004 a 2011, similar ao caso argentino, é também de prosperidade, com uma média de crescimento do PIB de 4,4%, sendo acompanhada de uma inflação que recua e mantém-se estável, com índice de 6,5% em 2011. Por fim, como terceiro período tem-se aquele que se inicia em 2012 e se estende até o momento, marcado por forte recessão econômica nos anos de 2015 e 2016, quando o PIB recua 7% nos dois anos, e inflação com pico de 10,7% em 2015, recuando para 6,2% em 2016. Em 2018, tem-se a inflação em queda (3,7%) e baixo crescimento econômico (1%).

Conclui-se para o caso argentino que as instabilidades da moeda e de crescimento econômico marcam a história recente do país. Esse quadro tem similaridades com o caso brasileiro, com algumas distinções importantes. O Brasil apresentou menores oscilações no PIB e uma maior estabilização de sua moeda a partir de 1994, algo conquistado a partir de uma política monetária de altas taxas de juros, estando os dois países situados dentre aqueles que apresentam os mais elevados juros praticados no mundo. Essa política tem consequências perversas para os gastos sociais e o endividamento público, principalmente quando combinada com estagnação e recessão.

Um aspecto central para a diminuição das desigualdades sociais é o volume e a distribuição dos gastos sociais entre os entes federados. Particularmente, importa a capacidade da União de regular e realizar gastos com vistas a garantir políticas sociais mais equânimes ao longo do território nacional. Argentina e Brasil são dois países nos quais o governo central tem poder para legislar sobre o financiamento das políticas sociais e realizar gastos sociais (centralização fiscal). Neste aspecto, são federações

que não apresentam obstáculos à promoção de políticas sociais universais e mais igualitárias. É exemplar a primeira década dos anos de 2000, quando se observou aumento dos gastos sociais e melhorias em indicadores sociais de pobreza e desigualdade nos dois países, impulsionados por um contexto econômico e político favorável.

Na Argentina, as transferências dos sistemas de saúde e educação às províncias, nos anos de 1970 e em 1992, resultaram em grande incremento na participação das províncias nos gastos públicos, conforme Tabela 1. Esta mudança está relacionada à descentralização dos gastos sociais que, contudo, permanecem majoritariamente no governo nacional. Em 2012, o governo federal participava com 54% do gasto social consolidado, enquanto as províncias com 39% e os municípios com 8% (ARGENTINA, 2019d).

O gasto social argentino apresentou crescimento importante a partir da redemocratização do país. Em 1980, o gasto social consolidado (dos três níveis de governo) representava 14,5% do PIB, evoluiu para 26% em 2009 e alcançou 30,8% em 2015 (ARGENTINA, 2019d). Contudo, há variações importantes na distribuição, destinação e crescimento do gasto social quando analisamos as políticas sociais. Com respeito ao gasto social do governo central, este passou de 9,1% do PIB (1980) para 16,8% (2015), um aumento de 7,7% (ARGENTINA, 2019d). A principal função coberta por estes gastos é a previdência social, a que mais cresceu em volume absoluto do PIB, passando de 4,2% (1980) para 9,1% (2015). Os gastos com educação e saúde também apresentaram crescimento exponencial. O gasto público consolidado na função de governo com “Educação e Cultura” passou de 3% do PIB, em 1980, a 6,9%, em 2015, e com saúde evoluiu de 3,2% para 7,1% no mesmo período (ARGENTINA, 2019d).

Na educação, o maior crescimento relativo do gasto social observado ocorreu entre 1980 e 2015, prevalecendo os gastos

provinciais, que evoluíram de 1,5%, em 1980, para 5% em 2015. O governo central participava com 1,7% destes gastos nesse ano. A maior participação das províncias decorre da descentralização da educação, mas o expressivo crescimento nestes gastos foi induzido por legislação nacional. A Lei de Financiamento Educativo (Lei nº 26.075, de 2005) e a Lei de Educação Nacional (Lei nº 26.206, de 2006) estabeleceram como meta para 2010 gastos de 6% do PIB com educação, ciência e tecnologia e redefiniram e ampliaram os níveis de ensino e a obrigatoriedade na oferta da educação pública.

Na saúde, prevalece o governo central, que participava com 3,8% dos 7,1% do PIB despendidos. No entanto, se desagregarmos este percentual em subfunções da saúde, se observará que o gasto federal tem como principal item as “obras sociais”, que estão associadas à previdência social, duas competências recentralizadas pelo governo federal no início da década de 1990 e que tiveram maior prioridade de gasto na administração de Cristina Kirchner (2007-2015). As províncias apresentam uma participação importante nos gastos de saúde, 2,8% do PIB em 2015, sendo que este gasto era de 1,1% em 1980, quando a descentralização do sistema de saúde tinha somente passado por uma primeira etapa.

Aos municípios cabe uma participação marginal nos gastos sociais, 8% em 2012. Em 2015, participavam com 0,2% do PIB dos gastos em educação e com 0,5% em saúde. Seu principal gasto social se refere aos serviços urbanos, que passou de 0,54% do PIB em 1980 para 0,75% em 2015.

Apesar do aumento expressivo dos gastos sociais e de sua descentralização rumo às províncias, o financiamento de políticas universais como educação e saúde carecem de uma reforma fiscal capaz de melhor equilibrar receitas e gastos. Há também falta de regras claras e perenes quanto à origem dos recursos para o financiamento destas políticas nas províncias. Tudo isso tem origem no texto constitucional federal, que não estabelece

diretrizes para os gastos com saúde e educação e sequer tem uma redação precisa sobre a distribuição dessas competências, definindo-as como concorrentes entre governo nacional e províncias, mas sem estabelecer mecanismos de coordenação e cofinanciamento entre os entes. A legislação infraconstitucional também não evoluiu o bastante na definição do financiamento das políticas.

No Brasil, o governo central também tem amplos poderes para legislar e financiar políticas sociais e fez uso deste poder para promover mudanças na dinâmica fiscal, principalmente a partir de 1995 (ARRETCHE, 2009). Este poder tem sido utilizado para incentivar gastos em políticas sociais, sendo exemplar as Emendas Constitucionais nº 14, de 1996, e nº 53, de 2006, que estabeleceram gastos mínimos com a educação fundamental e básica, respectivamente, para estados e municípios.⁴ Ainda na educação, a Lei Ordinária nº 11.738, de 2008, estabeleceu piso salarial nacional a ser pago aos profissionais do magistério público da educação básica. Na saúde, a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, estabeleceu percentual mínimo de gastos, sendo 12% para as receitas estaduais e 15% para as receitas municipais (SOARES; MACHADO, 2018).

Outro mecanismo de que dispõe o governo central para promover as políticas sociais são os fundos setoriais condicionados, de modo que, para receber os recursos nacionais desses fundos, estados e municípios precisam seguir as diretrizes e desenhos das políticas sociais estabelecidas pelo governo nacional. Este é o caso do Fundo Nacional de Saúde (FNS), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE) e do Fundo

⁴ A EC nº 14 criou o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), que estabeleceu gastos mínimos de 15% das receitas de impostos e transferências subnacionais com o ensino fundamental. Em 2006, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pela EC nº 53, que ampliou para 20% o mínimo de gastos subnacionais com a educação básica, que abrange educação infantil, ensino fundamental e médio.

Nacional de Assistência Social (FNAS), todos com perspectivas redistributivas.

Em relação ao volume e à distribuição dos gastos sociais, o governo central concentra a receita disponível, conforme Tabela 2. Decorre disso a concentração no nível nacional dos gastos públicos. Em 2017, o governo central participou com 65% no total das despesas públicas orçamentárias empenhadas no país, em um montante correspondente a aproximadamente 4 trilhões de Reais; ficando estados e municípios com uma participação de 21% e 14%, respectivamente (BRASIL, 2018, p. 21).

Os gastos sociais também prevalecem na União que, em 2012, teve participação de 51%, seguida dos estados (26%) e municípios (23%), conforme Afonso (2016). Em relação ao volume e ao destino dos gastos sociais federais, o Brasil apresentou um crescimento expressivo em sua trajetória mais recente. Ao analisarem estes gastos de 1995 a 2010, Castro *et al.* (2012) observam uma variação de 11,2% para 15,5% do PIB, o que significa um aumento de 4,3%, sendo que esse crescimento foi mais expressivo na primeira década dos anos de 2000. Contudo, na análise dos gastos por política social, há grandes diferenças de participação e evolução. A previdência social foi de longe o item de maior gasto social federal e teve trajetória sempre crescente, passando de 8%, em 2002, para 9,3% do PIB, em 2015 (GOBETTI; ALMEIDA, 2016).

Os gastos com saúde e educação também tiveram evolução positiva, a saúde passou de 1,8%, em 2002, para 2,1% do PIB, em 2015; a educação (e cultura) passou de 1,7%, em 2002, para 2,7%, em 2015 (GOBETTI; ALMEIDA, 2016). Mas no decorrer da trajetória destas duas políticas observa-se retração nos gastos, em percentual do PIB, em momentos de estagnação e crise, como nos anos de 1998/1999 e 2002/2003, o que seria resultado da pressão dos gastos financeiros – juros e serviços da dívida – sobre as despesas públicas (CASTRO *et al.*, 2008). Os gastos financeiros tiveram trajetória ascendente no gasto público da União de 1995

a 2005, passando de 3,7% para 6,5% do PIB, aumento de 2,8%, acima do observado para os gastos sociais no mesmo período (CASTRO *et al.*, 2008).

O endividamento público na Argentina, para o qual muito contribui a indisciplina fiscal das províncias, é uma das principais causas das crises econômicas pelas quais tem passado o país nas últimas décadas. Diante do aumento dos gastos, a concentração da arrecadação impositiva no governo federal e a falta de regras claras sobre o financiamento da educação e saúde levaram as províncias a recorrerem a diversas fontes de financiamento ou estratégias para cobrir seus déficits orçamentários: fundos e transferências federais, adiamento no pagamento de salários e fornecedores, emissão de quase-moedas, empréstimos de bancos nacionais e provinciais, entre outras. Estas fontes “criaram um incentivo perverso para gastar sem arrecadar recursos e, assim, os governos provinciais têm sido os principais responsáveis pelo déficit público consolidado deste 1986” (WORLD BANK, 1993, p. 124, tradução nossa).

No federalismo argentino, mudanças nas relações fiscais envolvem negociações e acordos da União com as províncias, e eles foram celebrados com o propósito de limitar os gastos e endividamento das províncias. Um destes acordos, que buscou limitar o acesso das províncias a crédito bancário, foi o Pacto Fiscal II de 1993, que, entre outras medidas, estabelecia o compromisso das províncias de privatizar seus bancos. Apesar da adesão de todas as províncias, somente 15 unidades promoveram a privatização. Outro exemplo é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 25.917, de 2004), cujo objetivo foi estabelecer regras para orientar o comportamento fiscal das jurisdições (nacional e provinciais) rumo a uma maior eficiência do gasto público e transparência da gestão pública. A maioria das províncias aderiu, à exceção de San Luis, La Pampa e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, mas o cumprimento dos dispositivos da lei variou entre as jurisdições

e foi se deteriorando ao longo dos anos,⁵ inclusive pelo estabelecimento de exceções ao texto da lei, prática que envolveu o próprio governo nacional (BRACELI; BRACELI, 2010). Os acordos fiscais tiveram sempre alcance limitado na Argentina porque não estabeleceram regras claras e sanções em caso de não cumprimento.

O Brasil acumulou dívida pública ao longo de sua história, dívida essa impulsionada pelo protagonismo do Estado na promoção da industrialização, mas também pela irresponsabilidade fiscal. Nos anos de 1980 e primeira metade dos anos de 1990, a ampla liberdade de gastos e endividamento dos entes federados, combinada com inflação descontrolada, contribuíram para a precariedade do planejamento, da transparência e da responsabilidade nas finanças públicas. A inflação era utilizada como mecanismo de ajuste das contas públicas, e os bancos públicos estaduais também contribuíam para a irresponsabilidade fiscal, sendo utilizados como fontes inesgotáveis de financiamento dos governos estaduais por meio de empréstimos, situação similar observada na Argentina.

Contudo, um federalismo mais vertical que o argentino, ou seja, um federalismo em que o governo central dispõe de ampla autoridade para legislar sobre finanças públicas e melhor impor suas medidas aos governos subnacionais, sem necessidade de adesão, possibilitou maior responsabilização fiscal e reestruturação do setor financeiro do país, o que era condição para a manutenção do Plano Real, de 1994. Entre os dispositivos aprovados pelo governo nacional, é exemplar a Lei Camata (Lei Complementar nº 82, de 1995), que fixou teto da receita para gastos com pessoal para os níveis de governo; o Programa de Estímulo à Redução do Setor Público no Setor Financeiro (Proes), de 1996, que promoveu ampla privatização dos bancos estaduais;

⁵ De acordo com o informe de monitoramento da ASAP – Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP, 2014).

e a Lei nº 9.496, de 1997, que tornou menos flexível o pagamento das dívidas estaduais. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) compilou e complementou as medidas disciplinadoras, redefinindo o teto para despesas com pessoal e estabelecendo diversos mecanismos de controle dos gastos públicos e do endividamento dos níveis de governo. As punições para o não cumprimento desta lei foram definidas na Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 2000).

O processo de responsabilidade social, somado à conjuntura econômica mais favorável da primeira década dos anos de 2000, trouxe melhorias na gestão financeira do país, e a dívida líquida do setor público recuou de 59,8% do PIB, em 2002, para 31,5% em 2013. Desse total de 2013, o governo federal participava com 19,8%, os governos estaduais com 9,4%, os municipais com 1,7% e as empresas estatais federais, estaduais e municipais com 0,6% (MORA, 2016). Essa trajetória sofreu alterações a partir de 2014, quando a crise econômica impactou a arrecadação e impossibilitou o alcance das metas iniciais de superávit primário. Em 2015, a dívida líquida do setor público subiu para 35,4% do PIB, pulando para 46,2% em 2016 e 51,6% em 2017 (BCB, 2018). Este novo cenário tem efeitos diretos sobre os gastos sociais, aumentando os desafios do país na diminuição da pobreza e da desigualdade social e na melhoria das políticas de saúde e educação.

Conclusões

Argentina e Brasil são duas democracias federais latino-americanas que apresentam potencialidades e desafios similares na construção de um Estado de bem-estar social. Este capítulo buscou apresentar e analisar um aspecto mais específico da realidade dos dois países, o federalismo fiscal, e suas possíveis implicações na busca por maior igualdade social. E fez isso a partir de três dimensões principais: tributação, transferências intergovernamentais,

gastos sociais e endividamento público. As principais conclusões do capítulo podem ser sintetizadas em cinco aspectos.

Primeiro, pode-se destacar a tributação como um importante desafio para melhoria no bem-estar social. Os aumentos na carga tributária a partir de 1990 situaram os dois países dentre aqueles de maior carga tributária na América Latina.⁶ Com patamar similar à média da OCDE, Argentina e Brasil se diferenciam, no entanto, dos países desenvolvidos pela má qualidade da tributação no quesito progressividade. O desafio é promover maior justiça social não somente com aumento no gasto social financiado com tributação crescente (AFONSO, 2013), mas com maior progressividade na tributação e gastos mais eficientes e redistributivos.

Um segundo aspecto que é similar e desafiador aos dois países é o baixo poder de correção do hiato fiscal entre os entes subnacionais a partir das transferências intergovernamentais constitucionais. Isso é consequência das regras de distribuição dos recursos, pouco voltadas para correção de inequidades e muito presas a critérios populacionais, e do seu caráter obrigatório e não condicionado. O Brasil parece ter avançado mais na vinculação de gastos sociais aos entes subnacionais, o que minimiza o caráter não condicionado das transferências; e na conformação de transferências com efeitos redistributivos para as políticas sociais.

O terceiro aspecto, este de diferença, é a posição dos municípios. Na Argentina, o ente local arrecada pouco, é preterido nas transferências intergovernamentais e tem pequena participação nos gastos sociais. No Brasil, a municipalização é a marca da descentralização fiscal que segue à redemocratização do país, tendo o ente local uma participação crescente na oferta de serviços de saúde, educação e assistência social, com gastos sociais

⁶ Em uma lista de 25 países latino-americanos, Brasil e Argentina ocupavam a segunda e quarta colocações, respectivamente, em tamanho da carga tributária total em proporção do PIB, tendo Cuba em primeiro lugar e Barbados em terceiro (RFB, 2018).

crescentes. Esta singularidade brasileira aponta desafios de coordenação intergovernamental na gestão das políticas sociais, algo minimizado pela centralização fiscal, que possibilita ao governo central induzir comportamentos a partir de legislação e transferências de recursos condicionados.

Outro aspecto, o quarto, partilhado pelos dois casos e com efeitos negativos sobre os gastos e políticas sociais é a instabilidade econômica e o endividamento público. Os dois fatores combinados criam dificuldades para a sustentabilidade dos gastos sociais que, em contextos de retração econômica, competem com os gastos financeiros decorrentes do alto endividamento. Na Argentina o problema mostrou-se mais agudo pela maior instabilidade da economia e falta de regras mais claras e punitivas para a não responsabilidade fiscal dos entes, destaque para as províncias.

Por fim, pode-se concluir que as duas federações apresentam um federalismo fiscal centralizado que permite ao governo central margem de manobra para avançar em bem-estar social. Exemplar deste aspecto foi a primeira década dos anos de 2000, quando, em uma conjuntura econômica e política favorável, com maior crescimento econômico e partidos *pró-welfare* à frente da presidência, ampliaram-se os gastos sociais e houve melhorias em indicadores de desenvolvimento social, queda da pobreza e da desigualdade social. O IDH foi de 0,771 em 2000 para 0,825 em 2017, na Argentina, e de 0,684 para 0,759, no Brasil, no mesmo período (UNDP, 2019). O percentual da população que vive com menos de 3,20 dólares por dia – linha de pobreza de países de renda média-baixa – caiu de 4,5% em 2000 para 0,7% em 2017, na Argentina, e de 9,9% em 2001 para 4% em 2010, no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2020). O Gini teve queda de 0,533 em 2001 para 0,406 em 2017, na Argentina, e de 0,584 para 0,533, no Brasil, no mesmo período (BANCO MUNDIAL, 2019b).

Observa-se ainda, por esses indicadores, que os desafios para melhoria no bem-estar social são maiores para o caso brasileiro, que acumulou ao longo de sua história crescimento econômico com baixa inclusão social. Contudo, a situação do Brasil parece mais favorável no aspecto de configuração atual do federalismo. O governo central, quando apresenta uma coalizão majoritária de governo, tem amplos poderes para regular os governos subnacionais. Isso possibilitou avanços no financiamento das políticas sociais e no controle do endividamento público. A Argentina, com o maior poder de barganha dos governadores no Congresso Nacional, tem dificuldades para tomada de decisões que possam contrariar interesses subnacionais. Assim, o federalismo fiscal tem regulamentação precária e muitas vezes sem efetivo cumprimento.

Referências

AFONSO, J. R. R. A economia política da reforma tributária: o caso brasileiro. *Wilson Center Latin American Program*, p. 1-21, set. 2013.

AFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal brasileiro: uma visão atualizada. *Caderno Virtual*, Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, v. 1, n. 34, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727/1297>. Acesso em: 12 jun. 2018.

ALTAVILLA, C. Asignación de competencias y atribución de facultades tributarias en el régimen municipal argentino. Alcances y límites del poder tributario municipal. In: HERNÁNDEZ, A. M.; REZK, E.; CAPELLO, M. (coord.). *Propuestas para fortalecer el federalismo argentino*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho e Ciências Sociais, 2015. p. 413- 448.

ALTAVILLA, C. Fiscal (De)Centralization and Multilevel Governments in Different Institutional Settings. Comparing Argentina and Denmark in the New Millennium (2000-2010). In: PUBLIC MANAGEMENT RESEARCH CONFERENCE, 22-24 jun. 2016. Dinamarca: Public Management Research Association (PMRA) / Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 22-24 jun. 2016.

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina, 1994*. Santa Fé: Convención Nacional Constituyente / Biblioteca del Congreso, 1994. 9 p.

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – DNCFP. *Recursos tributarios provinciales*. 2019a. Disponível em: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/>. Acesso em: mar. 2019.

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – DNCFP. *Sector público municipal*. 2019b. Disponível em: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/municipal2.php>. Acesso em: mar. 2019.

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal – DNIAF. 2019c. Disponível em: <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/dir1.htm>. Acesso em: mar. 2019.

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda. Secretaría de Política Económica. 2019d. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica>. Acesso em: mar. 2019.

ARRETCHE, M. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ASAP – Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. *Información Fiscal de Provincias: Cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Situación al 30 de septiembre de 2014*. 2014. Disponível em: <https://www.asap.org.ar/>. Acesso em: fev. 2019

BAIÃO, A. L. *O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros*. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

BANCO MUNDIAL. *Crecimiento del PIB (% anual)*. 2019a. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg>. Acesso em: 24 fev. 2020.

BANCO MUNDIAL. Índice de Gini. 2019b. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/si.pov.gini>. Acesso em: 12 abri. 2019.

BANCO MUNDIAL. *Poverty Gap at \$3.20 a Day (2011 PPP) (%) – Argentina, Brazil*. 2020. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/si.pov.gini>. Acesso em: 24 fev. 2020.

BCB – Banco Central do Brasil. *Série histórica da dívida líquida e bruta do governo geral (metodologia vigente até 2007)*. Brasília: BCB, 2018. Disponível

em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fhtmls%2Ffinfecon%2FseriehistDLSPBruta2007.asp>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BERCOVICI, G. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONVECCHI, A.; LODOLA, G. The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 41, n. 2, p. 179-206, 2010.

BRACELI, O.; BRACELI, M. Impacto de políticas del Gobierno nacional que han incidido en la estructura federal de gobierno en la Argentina. In: ASENSIO, M.; GARAT, P. (coord.). *Revista de derecho comparado: federalismo fiscal – II*. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2010. p. 139-204.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. *Balço do setor público nacional 2017*. 2018. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/665291/CPU_BSPN_2017-v2_Diagramado/0c811fe9-d684-4c8e-8b03-fc8834ff9043. Acesso em: 12 de fev. de 2019.

CASTRO, J. A. de *et al.* *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Texto para discussão nº 1.324. Brasília: IPEA, 2008.

CASTRO, J. A. *et al.* *Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Nota técnica nº 9. Brasília: IPEA, 2012.

CETRÁNGOLO, O.; GOLDSCHMIT, A. *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas*. El caso de la Argentina. Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas, 2013. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, 144).

CIA – Central Intelligence Agency. *The World Factbook, 2017*. 2018. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html>. Acesso em: 12 de jun. 2018.

GOBETTI, S. W.; ALMEIDA, V. L. *Uma radiografia do gasto público federal entre 2001 e 2015*. Texto para discussão nº 2.191. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contas nacionais, produto interno bruto dos municípios – bases de dados 2010-2017*. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados>. Acesso em: 23 fev. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA*. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>. Acesso em 24 fev. 2020.

LÓPEZ ACCOTTO, A.; MACCHIOLI, M. (coord.). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2015.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Texto para discussão nº 40. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

MORA, M. *Evolução recente da dívida estadual*. Texto para discussão nº 2.185. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean – 1990-2013*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-in-latin-america-2310922x.htm>. Acesso em: mar. 2018.

PETERSON, P. E. *The Price of Federalism*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

RAPOPORT, M. Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas. In: VÁZQUEZ BLANCO, J. M.; FRANCHINA, S. (comp.). *Aportes de la economía política en el bicentenario*. Buenos Aires: Prometeo, 2011. p. 135-165.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 71-88.

RFB – Receita Federal do Brasil. *Carga tributária bruta no Brasil 2017: análise por tributos e bases de incidência*. Brasília: RFB / Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata-estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. (Coleção governo e políticas públicas).

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política*, n. 24, p. 105-121, 2005.

TOMMASI, M. *Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s*. Working Paper n° 147. Stanford: Stanford University / Center for Research on Economic Development and Policy Reform, 2002.

UNDP – United Nations Development Programme. *Human Development Reports*. 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/composite/trends>. Acesso em: 24 abril. 2019.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 1-40, abr. 1997. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/735>. Acesso em: 18 fev. 2012.

WORLD BANK. *Argentina: From Insolvency to Growth*. Washington, D.C.: World Bank, 1993.

(Esse capítulo foi elaborado a partir de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Chamada Universal 14/2014.)