

# FEDERALISMO FISCAL & REFORMA INSTITUCIONAL: FALÁCIAS, CONQUISTAS E DESCENTRALIZAÇÃO<sup>1</sup>

José Roberto Rodrigues Afonso<sup>2</sup>

## 1 SOBRE A AGENDA PARA AS REFORMAS

Faltando cerca de um ano para o início dos trabalhos de **revisão constitucional** pelos membros do Congresso Nacional, ainda não se travam muitas discussões organizadas preparatórias para esse evento entre representantes de governos, academias e entidades civis em geral. É verdade que o sistema tributário, e sua reforma, vêm merecendo grande espaço e este foi crescente no período recente em meio à formulação de propostas com as mais diferentes formas e finalidades<sup>3</sup>. Porém, a abrangência dessas proposições, em geral, é limitada à redefinição de competências tributárias e à repartição de suas receitas entre as três esferas de governos. Os debates carecem de um aprofundamento prévio acerca da reforma do Estado brasileiro.

Entende-se que deveriam ser enfocadas de modo minimamente consistente as questões do sistema tributário junto com as de ordem política, econômica, social e da administração pública. Caso contrário, é provável que sejam repetidos problemas detectados no processo constituinte de 1987/88, em que muitas vezes se deliberou de forma estanque e descoordenada sobre medidas que, de um lado, afetariam o nível e a distribuição do gasto governamental e, de outro, tratariam do seu financiamento.

Na época da Assembléia Constituinte, a nova Carta Magna foi vista por muitos como a panacéia para os inúmeros e graves problemas estruturais do país. Muitos esperavam, por exemplo, que o novo capítulo tributário fosse capaz de redistribuir receitas da União para Estados e Municípios e ainda suprir os recursos necessários para ampliar e equacionar todos os nós da ação governamental nas mais diferentes áreas - sobretudo, na social. A realidade foi outra. A frustração que sucedeu aos mitos e milagres esperados, acredita-se, contribuiu para que os avanços possíveis e concretos não sejam, hoje, devidamente reconhecidos. O caso do sistema tributário é exemplar.

---

1 Trabalho apresentado ao Seminário "*Passando o Brasil a limpo: economia e política da reforma institucional*", promovido pela Universidade Federal de Minas Gerais e Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, em Belo Horizonte, no dia 29/10/1992. Versão preliminar deste trabalho foi apresentada em debate da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, em Brasília.

2 Economista do BNDES, lotado na Câmara dos Deputados.

3 A "segunda onda" de reforma tributária foi desencadeada a partir da proposta radical de criar o sistema do imposto único, que taxaria tão-somente as transações financeiras com uma alíquota de 1%. Com justificativas semelhantes, cresceram também as propostas de reduzir o sistema tributário a três ou cinco impostos (sobre renda, patrimônio, produção e circulação interna de bens e comércio exterior) ou baseá-lo apenas em *excise tax* (impostos sobre fumo, bebidas, veículos, energia, combustíveis e comunicações). Mesclando uma série dessas medidas, também foi sugerido ao Congresso Nacional, recentemente, um projeto de reforma fiscal pelo Ministério da Economia - a partir dos trabalhos de sua Comissão de Reforma Fiscal -, sem contar outras propostas de emendas constitucionais apresentadas diretamente por deputados e senadores.

No seu devido tempo, foram promovidas, de fato, mudanças verdadeiramente estruturais no sistema tributário e fiscal. Não se operou nenhum "milagre" mas, a reforma atendeu ao possível. Foram descentralizadas receitas e, sobretudo, o poder de tributar e a autonomia para gastar. Cortou-se, no Orçamento da União, as transferências voluntárias e as despesas diretas em favor ou de interesse dos governos subnacionais, bem como foi iniciada a cobrança de suas dívidas perante o setor público federal. Foi ampliado largamente o espaço das contribuições sociais na arrecadação federal e das vinculações para as áreas sociais na sua despesa (previdência, saúde, ensino, seguro-desemprego...). Por outro lado, diminuiu sensivelmente a participação no orçamento federal dos investimentos em infraestrutura econômica e os aportes de recursos em favor de empresas estatais federais.

As alterações tributárias e fiscais citadas, dentre muitas outras, simplesmente refletiram as decisões maiores dos Constituintes - como as de fortalecer o papel dos Estados e dos Municípios na Federação e, no caso específico da União, de ampliar suas ações nas áreas sociais. Nesse sentido, pode-se dizer que as mudanças verificadas efetivamente no sistema tributário foram bem sucedidas, pois responderam aos princípios gerais norteadores da reforma constitucional mais ampla. Caberia, sim, questionar inicialmente a pertinência ou a coerência desses princípios.

A teoria e a experiência revelam que a reforma tributária não constitui um empreendimento político isolado e autônomo. Mais do que isso, idealmente deveria vir a reboque da reforma mais ampla do Estado. Porém, nos debates tão em moda sobre reforma tributária, em geral, é esquecida essa "lógica" ou se pretende negá-la. Essa perspectiva precisa ser recuperada para a revisão constitucional, a começar por suas discussões preliminares.<sup>4</sup>

Portanto, o espaço para a reforma tributária na revisão constitucional precisa ser bem delimitado e, julga-se, que três aspectos são cruciais para essa definição:

- i) não deveria ser repetido o erro (recorrente) de se considerar a reforma tributária uma **panacéia** para solucionar todos os males da economia (inflação, baixa competitividade industrial, não entrada do capital externo etc.) ou ainda todas dificuldades de financiamento do Estado brasileiro; pior, ainda, é atribuir a origem desses problemas à "primeira onda" da reforma tributária ou à Constituição de 1988;
- ii) a discussão tributária deve ser precedida e integrada ao debate mais amplo sobre o **papel do Estado** - antes de rever contribuições sociais, cabe discutir qual seguridade social que se deseja; antes de redesenhar as competências tributárias, cabe discutir que balanceamento federativo se deseja; e assim por diante;
- iii) as decisões sobre a revisão do sistema tributário certamente não serão baseadas apenas em argumentos técnicos, pelo contrário, serão (como sempre foram) tão ou mais influenciadas pelos **interesses políticos**, inclusive partidários e regionais, porque do seu resultado - dos recursos que gera o sistema e da forma como são divididos e gastos - é que se sustenta o próprio poder político.

A seguir, neste trabalho, são colocadas algumas idéias e feitas algumas provocações, girando em torno dos pontos acima destacados. De início, são criticadas as falhas (quando não a falta) dos diagnósticos que embasam as propostas para a "segunda onda" de reforma tributária que proliferam na mídia, com maior atenção a aspectos relativos à carga tributária. Em seguida, é aprofundada a discussão sobre a nova realidade da Federação brasileira, pouco ou indevidamente reconhecida.

4 A versão final deste artigo é anterior ao início dos trabalhos da Revisão Constitucional de 1993.

## 2 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: DE MUTAÇÕES E MITOS

### 2.1 A origem da "Segunda Onda" de Reforma

Vale recordar que logo após implantado o sistema tributário de 1965/67<sup>5</sup> já se discutia sua reforma, com base nas críticas ao seu caráter centralizador de receitas e decisões. A história se repete. Mal foi consolidado e regulamentado o sistema definido pela Constituição de 1988, já se multiplicavam propostas para sua mudança, muito antes da revisão constitucional prevista pela própria Carta. É verdade que existem duas diferenças marcantes entre a "onda" de propostas dos Sessenta e a atual. Primeira, o sistema de 1988 caminhou na direção radicalmente oposta ao de 1965; o vigente, se pecou por excesso, poder-se-ia dizer que foi de descentralização. Segunda, as críticas e a motivação das novas propostas não tomam por base os conflitos federativos (ao contrário, até pouca atenção dão a essa questão), resultam muito mais dos chamados conflitos entre contribuintes e fisco.

Vale recordar que o sistema tributário definido pela Constituição de 1988 só começou a ser implantado a partir de março de 1989. A ampliação do Imposto Estadual sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) levou meses para ser efetuada. A cobrança efetiva de novos impostos (como os de transmissões, vendas de combustíveis e o adicional do IR), em alguns Estados e na maioria dos Municípios, só foi iniciada em 1990. A própria Constituição estabeleceu regras transitórias, sendo a mais importante delas, a que definiu o aumento gradual dos fundos de participação na receita federal, sendo que só a partir de 1993 serão respeitados os percentuais de distribuição definidos no texto constitucional permanente.

Três anos passados, ainda falta muito para ser regulamentado por leis complementares e ordinárias e por medidas administrativas no sistema tributário vigente. Em primeiro lugar, destaca-se que sequer foi apresentado ao Congresso Nacional projeto de lei revisando e atualizando, de forma ampla e consistente, o Código Tributário Nacional - o texto básico vigente data de 1966. Em segundo lugar, os critérios de rateio dos fundos de participação, inexistem *de jure*, pois na divisão entre Estados (FPE), vale uma tabela fixa de distribuição proporcional (que não resulta de ou muito menos significa critérios de rateio como determina a Constituição), e na divisão entre Municípios (FPM), as regras anteriores foram suspensas a partir de janeiro de 1992 sem que novas fossem explicitadas em lei.<sup>6</sup> Em terceiro, o imposto federal sobre grandes fortunas sequer teve sua instituição autorizada por lei complementar.

5 O primeiro ato da reforma de meados dos anos sessenta foi a Emenda Constitucional nº 18, de outubro de 1965. Para maiores detalhes sobre esse processo, ver Oliveira (1991), Varsano (1981).

6 A Lei Complementar nº 62, de 28/12/1989, estabeleceu que até 1991 os fundos seriam distribuídos, no caso do FPE, segundo uma tabela de coeficientes individuais fixos (resultante de negociações e acordo entre os Secretários Estaduais de Fazenda) e, no caso do FPM, mantidos os critérios de distribuição anteriores. O limite no exercício de 1991 explicava-se porque se esperava a divulgação dos resultados do Censo Demográfico de 1990 para revisão dos critérios de rateio - o que, como se sabe, atrasou. No caso do FPE, aquela lei complementar ainda previa a manutenção temporária da tabela caso não fossem definidos os novos critérios, porém, a mesma regra não foi aplicada ao FPM, resultando um "buraco" no rateio legal a partir de janeiro de 1992. Naturalmente, ponderando os fatores políticos, o Tribunal de Contas da União e o Tesouro Nacional interpretaram que continuavam em vigor os últimos critérios e mantiveram a distribuição dos recursos nas mesmas bases; por fim, o Congresso Nacional sacramentou esta interpretação aprovando, já no segundo semestre de 1992, uma lei mantendo a vigência do rateio do FPM.

Se mal foi consolidado o sistema tributário de 1988, indaga-se: qual a razão para tantas e distintas propostas visando reformá-lo e isso mesmo antes da revisão constitucional de 1993? Primeira, é fundamental registrar que houve uma mudança no eixo propulsor das propostas de reforma tributária. Agora, estas são motivadas acima de tudo pelos interesses naturalmente conflitantes entre contribuintes e fisco, questão esta que foi deixada para segundo plano durante os debates da Assembléia Constituinte (na época, o que mais importava era a divisão da receita governamental entre as três esferas e, em particular, entre as regiões e as unidades federadas).

Não é de se estranhar a reação dos contribuintes. Antes de tudo, porque é extremamente desigual a distribuição do ônus tributário entre pessoas físicas e jurídicas. Muitos são beneficiados por fatores como: a multiplicidade e variedade de incentivos e isenções fiscais, as penalidades brandas para a sonegação, os estímulos aos atrasos de recolhimento (via juros reais excessivos), a alarmante fragilidade da administração fiscal, a febre dos questionamentos judiciais (regra geral, decididos nas instâncias inferiores favoravelmente aos contribuintes), o livre crescimento da economia informal (que, no Brasil, não é sinônimo exclusivo de pobreza), dentre outros. Desse modo, a carga tributária brasileira (que não é tão baixa quanto muitos pensam, para os padrões históricos e internacionais) acaba concentrada em cima de poucos: do lado das famílias, nos assalariados - sobretudo, os de classe média; do lado das empresas, nas instituições financeiras e nas de grande porte, sobretudo estatais e multinacionais, por princípio, mais avessas à sonegação (pelo descontrole interno) e às brigas judiciais (caso específico das estatais).

Acrescente-se a esse quadro as sucessivas tentativas, sem maior racionalidade, de se aumentar impostos no afã de controlar o déficit público, compensar as perdas de receitas para outros níveis de governo, financiar a seguridade social, ou simplesmente gastar mais. Em especial, no âmbito do governo federal, desde o início da Década dos Oitenta, praticamente em todo final de ano é decretado um "pacote" de alterações tributárias, a tal ponto que até mesmo a estrutura básica do imposto de renda já foi mudada várias vezes em poucos anos.

Apesar dos sucessivos "pacotes" tributários, com aumentos significativos na carga nominal de vários tributos, o máximo que se conseguiu foi, primeiro, interromper a queda da arrecadação tributária nacional - entre 1987/89, estabilizada no patamar de 22% do PIB (vide Tabela I do Anexo Estatístico). Em 1990, de fato, foi realizada uma elevação drástica e atípica da carga tributária - saltou para 28% do PIB, "recorde" histórico -, porém, isso resultou, em grande parte, de medidas com efeitos *once for all* (como o "confisco" dos ativos financeiros e a conversão de cruzados novos através de recolhimentos tributários) ou arbitrárias, que, questionadas em juízo, custaram a diminuição da arrecadação futura (caso da subcorreção dos balanços das empresas).<sup>7</sup> Em 1991, como era de se esperar, a carga tributária recuou, mas a taxa (24% do PIB) superou a observada ao final dos Anos Oitenta - devido ao aumento da cobrança das contribuições sociais, do ICMS e dos tributos municipais.<sup>8</sup> Em 1992, segundo o comportamento dos principais

---

7 Para se ter uma idéia da magnitude dos pleitos judiciais, vale destacar que o Departamento da Receita Federal estimou em cerca de 12 bilhões de dólares as perdas com a devolução pleiteada pelas empresas na Justiça do IRPJ que teriam pago a maior no ano-base 1990 com a atualização dos balanços pela variação da BTN "expurgada" em cerca de 70% da inflação realmente observada. Posteriormente, ainda houve uma tentativa através da Lei 8200/91 de postergação e parcelamento (em quatro anos) dessa devolução, que as empresas vêm desprezando ou derrubando na justiça visando a restituição imediata.

8 Sobre a evolução histórica e a metodologia de apuração, vide dados das contas nacionais (Fundação Getúlio Vargas - FGV e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE) e as notas de Villela, Afonso (1992).

tributos nos três primeiros trimestres, a carga tributária global deve retroceder novamente. Naturalmente, pesam a estagnação econômica e a inflação crescente, porém, há que se qualificar os eventuais efeitos atípicos (numa situação inversa à de 1990) decorrentes do aprofundamento da crise política do Governo Collor.

Portanto, considerando, de um lado, a concentração do ônus tributário em cima de número cada vez menor do universo de contribuintes, os recorrentes (e frustrados) "pacotes" tributários e, de outro, o fracasso da política econômica (e do próprio Governo Collor), dentre outros aspectos, não é de se estranhar o súbito crescimento de movimentos em favor da "segunda onda" de reforma tributária. O apoio às propostas na mídia e na opinião pública cresceu na mesma proporção que se prometia aos meios de comunicação, às empresas e à classe média que **pagariam menos tributos** e, principalmente, quanto mais fácil fosse calcular essa diminuição (como no caso de substituir o sistema por um único imposto de um por cento).

A preocupação com as finanças públicas, ou os reflexos sobre estas da "segunda onda" de reforma, passou para plano inferior - quando não foi até esquecida. Ocorreu a inversão total do que norteou o processo constituinte de 1987/88. Pouco importa, por exemplo, estimar a receita tributária a ser gerada pelos novos sistemas, muito menos a divisão dessa receita entre governos e regiões. Agora, o cálculo essencial é tão-somente o efeito para cada contribuinte.<sup>9</sup>

A bandeira da "reforma da reforma" tributária passou a ser levantada, de início, por acadêmicos ou técnicos de fora do governo com o apoio de alguns meios de comunicação. Ganhou espaço crescente junto às entidades empresariais, classe média e segmentos do Parlamento. Até que, em meados de 1991, com a mudança de sua política econômica, a gestão do Ministro Márcilio Marques Moreira encampou e passou a defender a idéia geral da reforma. Obviamente, isto deu foro mais amplo e colocou o tema definitivamente na agenda dos debates nacionais.

Não é demais frisar que, até o Governo Collor, em todas as proposições e discussões de uma "segunda onda" de reforma tributária nunca foi situado como seu fórum a revisão constitucional de 1993,<sup>10</sup> nem demonstradas maiores preocupações em integrá-las às mudanças fora do capítulo tributário (salvo no caso das últimas propostas de reforma fiscal sugeridas pelo governo federal).

## 2.2 Peculiaridades desconhecidas do sistema

Outra característica comum nas proposições para a "segunda onda" de reforma tem sido a pouca preocupação com a fundamentação técnica, seja em termos da realização de diagnósticos adequados e prévios à formulação das medidas, seja da estimativa dos efeitos decorrentes das propostas para as finanças públicas.

É bastante ilustrativo o caso das propostas que buscam a **simplificação** do sistema tributário. Pressupõem que os problemas do sistema se resumem ou decorrem basicamente do número exagerado de tributos existentes, embora, na contagem,

9 Por vezes, até a lógica mais elementar da matemática tem sido esquecida, defendendo-se que cada contribuinte pagará menos impostos e, mesmo assim, o governo arrecadará, junto a todos os contribuintes, o mesmo ou mais impostos que atualmente o faz.

10 Vale registrar que essa visão mudou ao menos no início do Governo Itamar Franco: os novos ministros da área econômica têm defendido a discussão de uma reforma tributária ampla apenas na revisão constitucional e, de imediato, apenas mudanças tributárias restritas.

incluam dezenas de contribuições e discriminem cada denominação das taxas.<sup>11</sup> Ora, além da simplificação não ser a **panacéia** para as crises fiscal e econômica do país, ações objetivas e eficazes nesse sentido têm mais a ver com a regulamentação e o exercício da política tributária do que com alterações constitucionais, porque:

- i) **nem todos tributos são pagos por todos os contribuintes; excetuados impostos e contribuições para a seguridade social (que têm uma destinação mais ampla), as demais "espécies" de tributos (a maioria, contribuições e taxas específicas) visam financiar ações estatais específicas ou a ressarcir os governos por obras ou serviços que tenham prestado em benefício de um número reduzido e identificado de contribuintes;**
- ii) **a arrecadação tributária nacional é extremamente concentrada em poucos tributos;** por exemplo, em 1991, o ICMS sozinho respondeu por 27% da carga global; acrescentada a contribuição previdenciária e o imposto de renda, a participação acumulada foi em torno de 60%; os cinco maiores tributos representaram 73% e os dez maiores, cerca de 90% do total arrecadado;<sup>12</sup>
- iii) **o custo da administração fiscal no Brasil não é excessivo, pelo contrário;** do lado das empresas, grande parte das despesas com a gestão tributária, efetuada com honorários de consultores e advogados, tem elevada **taxa de retorno** através da diminuição dos débitos tributários obtidos com o dito planejamento tributário e as vitórias judiciais; do lado do governo, gasta-se pouco com as máquinas fazendárias face à dimensão continental do País e ao universo de dezenas de milhões de pessoas físicas e jurídicas - por exemplo, o programa **administração de receitas** no Balanço da União de 1990 não consumiu mais do que meio bilhão de dólares, ou seja, menos de 1% da arrecadação federal ou 0,1% do PIB.<sup>13</sup>

---

11 Cada analista, encontra um número de tributos no sistema brasileiro - em geral, na casa de cinco dezenas. Entretanto, se fosse utilizado o conceito econômico adotado pelas contas nacionais - ou seja, tributo é toda forma de extração compulsória de recursos da economia -, a desagregação da "conta governo" (elaborada pelo IBGE e pela FGV com base nos balanços contábeis) indica que existem, no mínimo, **95 espécies**. Essa contagem passa de uma centena se forem considerados cada uma das formas das taxas estaduais e municipais. Dessa quantidade, apenas 15 são impostos; se incluídas as contribuições sociais e econômicas, cobradas pela União, o subtotal sobe para 46 espécies. Mais da metade das "espécies" pesquisadas pelas contas nacionais são taxas, pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços, e outras receitas federais de caráter compulsório - como alíneas sobre petróleo, tarifas de fiscalização ou uso de faróis, emolumentos judiciais, multas sanitárias etc. Para uma análise detalhada da arrecadação tributária nas contas nacionais, vide Dain, Afonso (1991).

12 Vide tabulações da estrutura da carga tributária no Biênio 1990/91 em Villela, Afonso (1992). Menciona-se, ainda, que segundo dados recentes, extraídos do detalhamento das contas nacionais, a arrecadação dos 15 impostos e das 7 maiores contribuições federais respondem por cerca de 98% da receita tributária nacional. As outras 80 ou mais espécies de tributos, não representam 2% da carga tributária global.

13 Vale destacar que defensores do sistema do imposto único alegam que: "*Estimativas que circulam no Congresso Nacional destacam que os gastos com a arrecadação tributária chegam a consumir o equivalente a 3% do PIB, o que parece ser extremamente elevado*". Além da fonte de informação não ser identificada ou comprovada, o comentário é absurdo à luz do Orçamento Federal: nessa hipótese, o orçamento agregado das Fazendas federal, estaduais e municipais seria da ordem de US\$ 12 bilhões e superaria tudo o que gastam, em conjunto, a administração direta dos ministérios da Aeronáutica, Exército, Marinha, Agricultura, Saúde, Ação Social, Justiça e Relações Exteriores.

Não se nega a importância e a necessidade de se promover uma simplificação da estrutura e do processo de cobrança de tributos no País. Aliás, considerando a depreciação recente e acelerada dos recursos humanos e patrimoniais do serviço público geral e, no particular, do federal e de seu Fisco, deduz-se que a simplificação interessa muito mais aos governos do que aos contribuintes. O que não tem cabimento é reduzir uma questão tão complexa e importante a uma mera contagem do número de tributos.

Em países desenvolvidos, há uma enorme proliferação de tributos - se incluídos aí as taxas e contribuições - e não é por isso que seus sistemas são considerados ineficientes.<sup>14</sup> A estrutura relativa da arrecadação nacional demonstra que a melhoria de procedimentos para a apuração ou o recolhimento do ICMS, por exemplo, teria efeito mais importante para a simplificação tributária do que a extinção de dezenas de taxas ou contribuições. Aliás, é interessante registrar que, no caso da tributação indireta, há uma contradição implícita entre objetivos de simplificação e o recomendado pela teoria e experiência internacional que sinalizam em favor da aplicação de impostos sobre o valor adicionado (caso do ICMS e do IPI), que, pela própria natureza, reclamam uma burocracia maior do que para imposição de impostos sobre vendas em geral e de efeitos em cascata.

Na mesma linha da simplificação do sistema tributário, vale qualificar também o diagnóstico das propostas que visam reduzi-lo não a um imposto mas, a três ou cinco grandes impostos. Na verdade, a arrecadação tributária nacional é marcantemente concentrada não apenas por item ou fonte, como também (e em decorrência) por **base de incidência**. No biênio 1990/91, cerca da metade da carga tributária global foi arrecadada através de tributos aplicados sobre a produção, a circulação ou as vendas internas de mercadorias e serviços (sendo mais de 70% desse grupo decorrente de impostos sobre o valor adicionado). Outra fatia, equivalente a um quarto da arrecadação, foi proveniente de contribuições sobre a massa salarial; e menos de um quinto, da tributação da renda de indivíduos, empresas e outras.

As críticas recentes ao sistema tributário também têm sido deturpadas pela onda liberal exacerbada. É o caso da tese que advoga ser a carga tributária brasileira, na verdade, muito maior do que revelam os números ou a comparação com outros países porque, aqui, é grande a importância do setor público na economia brasileira e este não paga imposto, logo, a carga sobre o setor privado (que paga imposto) é maior que em economias menos estatizadas. É mais uma **falácia**. Se há distorção, o sentido é o inverso do anunciado pois, o **setor público deve e paga tributos**.

As obrigações tributárias das empresas estatais são idênticas às das empresas privadas. Vai longe o tempo (durante o regime militar) em que, através de decretos-leis e portarias, eram estabelecidos tratamentos diferenciados para os ditos setores estratégicos.<sup>15</sup> Aliás, é preceito da própria Constituição de 1988 (art. 173, pag. 20) que as

14 O caso da Constituição da República Federativa Alemã é exemplar. No Art. 106, discrimina os seguintes tributos na competência: i) comum à União e aos Estados - imposto de renda, das pessoas físicas e jurídicas, e imposto sobre a circulação de mercadorias; ii) do Governo Federal - alfandegários, consumo, transporte rodoviário de mercadorias, movimento de capitais, seguros, letras, únicos de propriedade, compensação dos prejuízos de guerra, complementar sobre o imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas, mais as taxas da Comunidade Européia; iii) dos governos estaduais - propriedade, sucessão, veículos motorizados, trânsito, cerveja e casas de jogo. Evidentemente, o número e a variedade dos tributos é maior do que prevê a atual Constituição brasileira.

15 Não é demais recordar que a maior parte dos incentivos fiscais federais vigentes beneficiam muito mais (por vezes, exclusivamente) empresas privadas, ou setores nas quais estas predominam, do que as estatais - vide benefícios fiscais para Zona Franca de Manaus, Norte-Nordeste, microempresas, agricultura, indústrias de bens de capital, de informática, naval etc.

empresas controladas pelo Poder Público só podem gozar de privilégios fiscais se esses forem extensivos ao setor privado.<sup>16</sup> Quanto à administração pública, diretamente deve uma série de tributos (em particular, contribuições sociais) e, indiretamente, como qualquer família, paga os impostos indiretos que incidem sobre os bens que adquirem para consumo ou investimento (destaca-se que os governos, sem contar suas empresas, respondem por cerca de um quinto do total do consumo e do investimento do país).<sup>17</sup>

Sobre as comparações internacionais, vale mencionar que uma carga tributária global na casa de 24% do PIB, como deve ser a média brasileira no triênio 1990/92, é equivalente e superior à registrada em outros países em desenvolvimento - como afirma o próprio Fundo Monetário Internacional (FMI).<sup>18</sup> Por outro lado, a carga brasileira fica abaixo dos níveis observados nos países desenvolvidos e, mesmo dentre esses, daqueles com um produto interno e um grau de diversificação inferiores ao brasileiro.<sup>19</sup>

O Brasil aproxima-se dos padrões tributários dos países mais avançados em três principais aspectos relativos à elevada participação na arrecadação tributária total de:

- i) **impostos sobre o valor adicionado - IVA:** em 1991, o ICMS e o IPI arrecadaram o equivalente a 8,6% do PIB ou 36% do total de tributos;<sup>20</sup> mais que isso, o Brasil tem uma rica tradição nessa área pois, em meados dos Anos Sessenta, foi o primeiro a adotar o IVA na forma em que ficou mundialmente conhecido, após ser generalizado na Comunidade Econômica Européia na Década dos Setenta e, em período mais recente, tornar-se peça crucial da reforma tributária defendida pelo FMI e Banco Mundial para países não-desenvolvidos; também é o único país

---

16 Na prática, no caso das grandes e rentáveis empresas estatais, a situação pode ser inversa à propagada. Sendo controladas pelo governo, essas empresas não costumam entrar na justiça contra os próprios controladores, nem desenvolver práticas ostensivas para diminuir o pagamento dos impostos, e ainda são retaliadas se inadimplentes - por exemplo, segundo resolução do Senado e as leis de diretrizes orçamentárias, não podem contrair empréstimos e avais junto ao setor público federal ou no exterior.

17 Por hipótese, se a administração pública respondesse por 15% da arrecadação nacional de tributos que incidem sobre a produção e consumo doméstico de mercadorias e serviços, indiretamente, teria um ônus equivalente a cerca de 2% do PIB, na média do Biênio 1990/91.

18 Segundo conclui recente relatório do FMI, a carga tributária global brasileira é "bastante elevada" em comparação à média de países de renda *per capita* semelhante: em 1990/91, foi de 24,1% do PIB no Brasil e 20,7% do PIB na média de um grupo incluído o próprio mais Argentina, Chile, México, Colômbia, Turquia, Coreia, Portugal e Tailândia. Tanzi *et al.*, 1992, p. 5-8).

19 É gritante o contraste com a carga tributária de Israel e Itália, onde chega à casa dos 40% do PIB, ou da Espanha e Austrália, próxima de 30% do PIB. Aliás, vale recordar que esses países arrecadavam ao final da Década dos Cinquenta proporcionalmente menos que o Brasil: em média, a carga tributária era de 16% do PIB na Espanha, 23% na Austrália e 30% na Itália, enquanto a do Brasil situava-se em 20% do PIB. Passadas quase três décadas, observou-se um notável avanço na carga tributária dos três primeiros países - o aumento da razão receita tributária/PIB foi de oito pontos percentuais na Austrália e Itália, e quatorze pontos na Espanha -, enquanto no Brasil só se conseguiu aumentar os tributos em três a quatro pontos do produto.

20 Para se ter uma idéia da importância relativa do ICMS e do IPI (e este último já arrecadou muito mais que nos últimos anos), vale citar que, segundo dados do FMI, nos países europeus, onde é generalizada a cobrança de IVA pelo governo central, em média, sua carga gira em torno de 5% do PIB e a participação na arrecadação nacional fica abaixo de um quinto - por exemplo, em 1985/88, na Itália, representava 5,6% do PIB e 15% da arrecadação; na Espanha, 4,6% do PIB e também 15% da receita; na Alemanha, 3,8% do PIB e 10% da receita.



do mundo a ter o seu principal IVA (caso do ICMS) administrado e com autonomia total pelos governos estaduais;<sup>21</sup>

- ii) **tributos arrecadados diretamente pelos governos subnacionais**<sup>22</sup> - em 1991, arrecadaram 8,5% do PIB ou 36% da carga global, sendo 85% desse montante explicado pelos Estados (Tabela I); ressalta-se que essa medida de descentralização tributária é superior à encontrada nos países ricos - embora nesses, em geral, os governos locais tenham um peso relativo muito mais expressivo que no Brasil<sup>23</sup>, vice-versa no caso dos estaduais; em comparação à carga registrada na segunda metade dos Anos Oitenta em uma amostra de 38 países desenvolvidos ou não, a participação atual dos tributos subnacionais no Brasil só fica abaixo da registrada, àquela época, na Suíça (40%), Canadá (49%) e ex-Iugoslávia (74%), suplantando, inclusive, a dos Estados Unidos (33%) e Alemanha (30%) (Levin, 1991);
- iii) **contribuições para a previdência social** - em 1991, as contribuições previdenciárias (folha salarial) e as destinadas ao FGTS e ao PIS-PASEP (seguro-desemprego) arrecadaram 7% do PIB ou 30% da arrecadação nacional; acrescentadas as contribuições sociais sobre faturamento e lucro, essas proporções subiriam em mais 20%; essa participação elevada se aproxima da observada por um segmento dos países desenvolvidos, nos quais, como aqui, é forte a atuação estatal na área do *welfare state*.<sup>24</sup>

O principal contraste entre a carga tributária brasileira e a dos países ricos - mas que o nivela com os demais países em desenvolvimento - diz respeito à baixa participação relativa dos impostos incidentes sobre a renda, especialmente sobre indivíduos, contrapartida do peso preponderante dos impostos indiretos. O sistema tributário brasileiro deixa muito a desejar relativamente à experiência internacional, inclusive dos países de renda semelhante, em três pontos:

---

21 Sobre a história, análises econômicas, mecanismos operacionais e experiências nacionais, vide estudos de Simpósio do Banco Mundial, *"Value added taxation in developing countries"*, Washington, 1990. Nessa coletânea o caso brasileiro é sempre destacado, seja pelo pioneirismo, seja por ser o único país em que é aplicado pelos Estados (nos EUA também ocorre, porém, exclusivamente no Michigan).

22 Destaca-se que se trata aqui apenas dos recursos obtidos com a cobrança dos impostos e taxas estaduais (como o ICMS, sobre propriedade de veículos, heranças, adicional do IR) e municipais (como impostos sobre serviços, propriedade urbana, vendas de combustíveis e transmissões de imóveis). Neste conceito, não estão incluídas as transferências de parcelas dos impostos arrecadados pelos níveis superiores de governo - quando é comum utilizar-se a denominação de "receita tributária disponível".

23 Em 1991, a carga tributária municipal foi estimada em 1,25% do PIB, equivalendo a cerca de 5% da arrecadação nacional; antes da Constituição de 1988, essa participação era a metade. Apesar da rápida expansão recente dos tributos locais, essa proporção, de um lado, ainda é muito reduzida diante dos 10 a 20% registrados na maioria dos países ricos (chegando a casa dos 30% nos escandinavos e 40% na antiga Iugoslávia); de outro, só agora se aproxima dos níveis observados em meados dos Anos Oitenta em países como Israel, Tailândia, Paquistão e África do Sul.

24 Conforme a ênfase na organização pública ou privada do sistema previdenciário, muda a magnitude, absoluta e relativa, de suas contribuições - por exemplo, de um lado, na Alemanha e Espanha responde por cerca de 40% da receita tributária total; de outro, nos EUA, por 25%, e no Canadá e Inglaterra, por menos de 20%.

- i) a taxaço do patrimnio ou da propriedade é muito baixa - e, por extensáo, a arrecadaço dos governos locais - e, neste caso, fica atrás da observada até em países (antigamente) socialistas e subdesenvolvidos;<sup>25</sup>
- ii) a carga tributária nas últimas duas décadas teve uma tendência decrescente (sobretudo a partir de 1984), exatamente ao contrário do que ocorreu na grande maioria dos países, desenvolvidos ou não;<sup>26</sup>
- iii) os recursos tributários financiam parcela reduzida dos gastos consolidados do governo - em torno de dois terços.<sup>27</sup>

### 3 FEDERALISMO BRASILEIRO: OUTRAS FALÁCIAS E DESCONHECIMENTOS

Embora não tenha sido o motivo básico para a formulaço das propostas recentes de reforma tributária, a questão federativa não pode ser ignorada e, certamente, sempre será decisiva durante a tomada de decisões pelo Congresso Nacional. Esta questão também vem sendo tratada sem conhecimento mais preciso da realidade.

A divisáo pelas três esferas de governo prevista na Constituição vigente das competências tributárias, dos encargos e atribuiçoes e das receitas ou transferências tributárias são expressas, respectivamente, nos Quadros I, II e III, anexos. Com base em estatísticas da **Conta das Administraçoes Públicas**, incluída na contabilidade nacional, também são apresentadas tabulaçoes sobre a evoluço real e a distribuiço intergovernamental: das receitas tributárias (próprias na Tabela I e disponível na Tabela II); das transferências concedidas pelo Governo Federal (Tabela III); e das despesas não-financeiras que afetam a renda e o mercado nacional (global, consumo corrente, com pessoal ativo e investimentos fixos, respectivamente, nas Tabelas IV à VII).

#### 3.1 Perdas de receita da União e compensaçoes

A discussáo federativa no Brasil nas últimos décadas foi muito concentrada nos dados sobre a divisáo da **receita de impostos** da administraço direta, deixando à

25 Apesar dos fortes aumentos recentes nas capitais e grandes cidades, projeta-se a receita dos impostos municipais sobre patrimnio em cerca de 0,35% do PIB. Segundo o anuário do FMI, esta taxa equivale à que já era obtida anos atrás pela Colômbia e Filipinas e ainda fica abaixo da registrada na Argentina, Chile, Tailândia e até países africanos - África do Sul, Zimbábwe (o dobro), Quênia e Malawi. A participaçáo do IPTU e do ITBI-IV na arrecadaço total ainda mal chega a 1,5%, quando na maioria dos países ricos gira em torno de 5% da carga global.

26 Observando dados do anuário estatístico do FMI, nota-se que comparando a razão tributos/PIB ao final dos Anos Oitenta com a obtida em meados dos Setenta para dezenas de naçoes, o Brasil (com uma variaço em torno de -15%) está entre os poucos que perderam receita - na verdade, junto com a Indonésia, até a segunda metade dos Anos Oitenta, era dos países em que mais pontos tinha decrescido a carga tributária em uma década.

27 Baixa relação entre receitas tributárias e despesas, como no Brasil, só era observada em meados dos Anos Oitenta na Argentina, México e Itália - segundo dados do anuário do FMI. É provável que nos dois primeiros casos, essa razão tenha crescido no período, crescimento esse devido ao forte ajuste fiscal que promoviam esses países.

margem da análise recursos expressivos arrecadados através de contribuições parafiscais e transferidos entre governos fora do esquema de repartições. A "pobreza" dessa base de dados, somada à lentidão com que são coletados e divulgados, contribuíram para o desconhecimento das mudanças na estrutura federativa brasileira.

De início, destaca-se que a **descentralização das receitas tributárias** foi um traço marcante dos Anos Oitenta e anterior à implantação do atual sistema tributário - como evidencia a Tabela II. Por sua vez, o impacto da Constituição de 1988 nos cofres da União também tem sido deturpado: na verdade, **as perdas de receita não foram tão elevadas, como se propagou**. Estima-se que, num exercício estático, a mudança do sistema tributário subtraiu do Tesouro Nacional recursos da ordem de **um por cento do PIB** - cerca de 6% do total de tributos que se arrecadaria com o sistema anterior. Se considerado que a nova Carta permitiu a criação da contribuição social sobre o lucro líquido, essa perda diminui pela metade.<sup>28</sup>

Em 1989, o Tesouro se beneficiou da aceleração inflacionária que corroe as transferências (a defasagem média entre recolhimento e crédito das cotas era de 45 dias; a partir de 1990, caiu para 15 dias). No período pós-Constituinte, a União se beneficiou largamente de medidas tributárias compensatórias, isto é, que aumentaram fortemente a cobrança de outros tributos não sujeitos à repartição com Estados e Municípios, caso das contribuições sociais e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Outra característica recente da descentralização de receitas muito importante e positiva diz respeito ao fato de que a maior parte da participação dos governos subnacionais no "bolo" tributário nacional se explica menos pelo aumento das transferências federais e muito mais pelo aumento da cobrança de tributos estaduais e, sobretudo, municipais (Tabela I): em média, respondiam por 28% da carga tributária nacional entre 1985/88, saltando para 34% no Biênio 1990/91. As diferenças de eficiência são visíveis: a arrecadação da União em 1991 era 2% inferior à de 1988; a dos Estados, 30% superior e dos Municípios, mais 109%. Mais uma vez, um aspecto pouco reconhecido das mudanças tributárias recentes e muito saudável porque melhora a autonomia dos governos subnacionais e aproxima das comunidades as decisões sobre as transações públicas desde sua origem.

Desse modo, não apenas pelas mudanças nas regras de repartição de receitas mas também pela cobrança mais eficiente de impostos estaduais e locais a participação da União, conforme a Tabela II, decresceu para pouco mais da metade da receita tributária nacional (salvo as contribuições do FGTS), proporção inferior à observada antes da reforma tributária de 1965/67. De outro lado, o peso relativo dos Estados voltou ao nível vigente em 1970 mas abaixo do verificado no início dos Anos Sessenta; logo, os grandes beneficiados pelo processo foram os **governos locais, que galgaram uma participação relativa em 1991 três vezes superior à verificada em 1960**.

A União reagiu à descentralização de receitas e, embora não tenha feito através de um plano organizado, diminuiu o aporte de recursos para os níveis inferiores de governo. De um lado, após a reforma tributária de 1988, o governo federal **diminuiu sensivelmente as transferências voluntárias ou não-constitucionais** para governos subnacionais após a promulgação da Constituição. Como indica a Tabela III, as transferências não-tributárias concedidas pela União equivaleram a 1,9% do PIB em 1987/88 e apenas a 1,3% em 1990/91; ou seja, em termos agregados, os cortes em convênios e

---

28 Para uma descrição mais pormenorizada das mudanças tributárias da Constituição de 1988 e uma avaliação quantitativa e qualitativa dos efeitos decorrentes, vide Serra, Afonso (1991).

outros repasses praticamente igualam ao volume de perdas do Tesouro decorrentes da mudança do sistema tributário.<sup>29</sup>

No mesmo sentido, foram efetivamente dificultadas as regras para acesso de Estados e Municípios ao **crédito junto às agências financeiras oficiais**. Além disso, pela primeira vez em 1990, o Tesouro Nacional passou a ser reembolsado (perto de US\$ 700 milhões) pelas dívidas externas e internas do setor público estadual e municipal que tinha garantido no passado o contínuo refinanciamento sem quaisquer retornos.

### 3.2 Descentralização de encargos: de fato e não de direito

A literatura da teoria das finanças e sobre a experiência internacional<sup>30</sup> destaca a distribuição das despesas como principal eixo de mensuração do grau de descentralização fiscal.

No Brasil, porém, pouca atenção é dada ao estudo das despesas governamentais, a começar pela dificuldade no levantamento de estatísticas consistentes e atualizadas. Mesmo do lado da receita, não se dá a devida atenção às mudanças ocorridas na estrutura das relações intergovernamentais pois, não basta medir a razão transferências/receita total, cabendo investigar a origem e a forma de utilização desses recursos.

As **transferências intergovernamentais de recursos**, ainda que financiem parcelas expressivas das despesas estaduais e, sobretudo, das municipais, por outro lado, têm uma **estrutura** atual que não compromete a essência da autonomia financeira e política dos governos receptores (Tabela III). Primeiro, após a Constituição de 1988, a União cortou sensivelmente os repasses não-tributários para governos subnacionais, como já foi dito, de modo que em 1991 representaram menos de 20% do total de transferências entre governos e menos da metade do valor repassado em 1988.<sup>31</sup> Segundo, as transferências vinculadas às receitas tributárias são quase todas livres de quaisquer condicionalidades - no caso dos fundos de participação (do IR, IPI e ICMS), só cabe a vinculação de, no mínimo, 25% para o ensino (o que vale também para a arrecadação própria). Uma proporção de 80% das transferências feitas com liberdade total de aplicação é elevada, não apenas para os padrões históricos brasileiros, como também na experiência internacional.<sup>32</sup>

A repartição do gasto é a variável-chave para se medir o grau de descentralização fiscal de uma Federação. Os dados da despesa da "Conta Governo" (contas nacionais), ainda que expressos em números bastante agregados, revelam uma tendência

29 Foi atingida até mesmo a modalidade de transferência por convênio mais relevante e, de certa forma, também prevista na Constituição: as aplicações do sistema único de saúde (SUS). Vide Serra, Afonso (1991).

30 Vide exposição detalhada em Levin (1991).

31 Ressalta-se, ainda, que em torno de dois terços das atuais transferências não-tributárias federais seguem regras legalmente definidas, correspondendo, em duas partes semelhantes, às aplicações do sistema único de saúde e ao reembolso de despesas do Distrito Federal e com novos Estados (a assunção de dívidas e pessoal dos antigos Territórios Federais e Estados divididos).

32 Esse grau de autonomia na gestão dos recursos transferidos é semelhante ao encontrado na Alemanha (onde predominam partilhas de receitas), Reino Unido, Áustria, França e Canadá. Em contraste flagrante com essa situação, as transferências para propósitos específicos respondem por mais da metade do total de transferências na Holanda, Itália, Japão e Estados Unidos (onde chegam a 90%) (Bahl, 1986).

inquestionável à **descentralização de encargos**.<sup>33</sup> Mais que isso, ao contrário do que muitos pensam, esse processo já vinha ocorrendo antes de promulgada a Constituição de 1988. Nesse exercício, a União respondia por pouco menos da metade das despesas corrente e de investimento fixo do governo geral, excluídos os encargos da dívida, contra uma participação de 63% em 1980 e 57% em 1965 e em 1970 (Tabela IV).

O período pós-Constituinte marcou a consolidação e o aprofundamento da descentralização, seja porque, parafraseando o jurista Dr. Alcides Costa, "o gasto corre atrás do dinheiro, a despesa vai atrás da receita", seja porque as políticas de estabilização de preços impuseram cortes profundos nos orçamentos federais e não afetaram diretamente as finanças estaduais e municipais pelo grau de autonomia que gozam esses governos.

Mesmo sem um programa ordenado de transferências de encargos federais para os governos estaduais e municipais (como a fracassada "operação desmonte" proposta pelo Governo Sarney ao final de 1988) e, a despeito das recorrentes reclamações das autoridades federais pela descentralização, a União perdeu participação na realização de uma série de despesas por categorias e programas, passando a preponderar, dentre os mais expressivos, apenas no caso dos benefícios previdenciários e do serviço da dívida interna e externa.

Na divisão da despesa agregada (Tabela IV), os Municípios revelam-se os maiores beneficiados: em 1991, gastaram em valores reais 60% a mais que em 1988, passando a responder por 23% do orçamento agregado dos governos brasileiros. Considerado apenas os gastos com consumo corrente (Tabela V), verifica-se que a participação na despesa consolidada situa-se na casa de 40 e 25%, respectivamente, dos governos estaduais e municipais - ou seja, desde 1990, os Estados gastam mais do que a União com a aquisição de mercadorias e salários e o pagamento dos salários aos servidores ativos. Aliás, especificamente no caso das despesas com pessoal ativo (Tabela VI), vale destacar que os Estados respondem por metade do gasto nacional e gastam três quartos a mais que a União; por outro lado, é de tal ordem o "arrocho" salarial dos servidores federais e a expansão da folha municipal que esta última, em 1991, equivaliu a 82% da federal (quando três anos antes, representava apenas 46%).

O grau de descentralização dos encargos é mais acentuado no caso da formação bruta de capital fixo (Tabela VII). Nota-se que esta é uma variável crucial para a análise porque representa não apenas um dos itens atuais de despesa, como determina o futuro gasto corrente e, portanto, sinaliza para a manutenção da tendência descentralizadora. Em 1990/91, a taxa de investimento dos governos foi pouco superior a 3% do PIB e, na média, a União aplicou apenas 16% desse montante, os Municípios, 30%, e os Estados, 54%. Significa, portanto, que os governos estaduais investem 3 vezes mais que o federal e os municipais, quase o dobro. A título de ilustração, vale citar ainda que somados os investimentos fixos da administração estadual e municipal da capital de São Paulo em 1991, chega-se a um montante semelhante ao da União; logo, se contados os Municípios do interior, deduz-se que os governos subnacionais investiram no território paulista mais do que o governo central investiu em todo o território nacional.<sup>34</sup>

33 Vide também Ajuste ... (1992), uma das raras análises a tratar da evolução recente e da estrutura da despesa por nível de governo no Brasil pós-Constituinte.

34 Outras dois exemplos: primeiro, só a Prefeitura Municipal de São Paulo - o mesmo vale para a capital carioca - aplicou no orçamento de investimento de 1991 em uma única cidade meio bilhão de dólares, o equivalente a três quartos do que investiu o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER no mesmo ano em rodovias por todo território brasileiro. Segundo, descontados os restos a pagar, a despesa efetivamente realizada pelo Tesouro Nacional (salvo FGTS), no mesmo ano e em todo o país, com o programa Saneamento foi de US\$ 75 milhões, o que significa dez milhões a menos do que os recursos próprios do Município de São Paulo aplicados nesse programa.

Os indicadores atuais sobre a expressiva importância dos Estados e Municípios na geração de renda e na aquisição de mercadorias e serviços, sobretudo para investimento fixo, pela administração pública no Brasil são próximos aos observados em países com longa tradição federativa (como Canadá, Austrália, escandinavos e ex-comunistas) e superam os de muitos países desenvolvidos (como Estados Unidos e Alemanha) (Levin, 1991; Bahl, 1986). Curiosamente, este diagnóstico realista sobre a Federação brasileira é pouco encontrado na literatura nacional e difere do senso comum político - ainda estigmatizado pela idéia do governo centralizado. Mas, aparece em análises das agências oficiais internacionais: estudo do Banco Mundial já qualificou como "impressionantemente" bons os indicadores de descentralização fiscal do país<sup>35</sup> e do FMI, como um federalismo mais desenvolvido que em países de renda semelhante e comparável às economias industrializadas mais descentralizadas - citando Canadá, Austrália e Estados Unidos.<sup>36</sup>

### 3.3 São outras as questões não resolvidas

Verificar que, de fato, ao contrário do discurso das autoridades federais, primeiro, a União não perdeu tantos recursos e, segundo, que houve um aumento da importância relativa de Estados e Municípios também do lado da despesa pública, não significa negar os problemas federativos do País, mas recolocá-los em outros termos.

Pelo lado da **tributação**, observou-se que, para compensar a descentralização de receitas, o governo federal aumentou fortemente as contribuições sociais e isto criou uma série de distorções para o sistema: dentre outros fatos, algumas medidas foram arbitrárias e deram margem às eternas brigas judiciais; estabeleceu-se uma taxa nominal excessiva sobre a folha de salários; e recriou-se a incidência "em cascata" sobre as vendas em geral (caso do FINSOCIAL e do PIS/PASEP), um retrocesso até mesmo em relação à Reforma de 1965/67.

Pelo lado das relações intergovernamentais, como estas não se esgotam no campo tributário, as alterações nas transferências negociadas e na cobrança de dívidas estaduais e municipais contraídas junto ao setor público federal realçaram - como era de se esperar - outros espaços fora do sistema tributário para a disputa entre as esferas de governo por recursos, encargos e, sobretudo, poder.<sup>37</sup> Nesse sentido, caso exemplar é o da lei do final de 1991 regulando a **rolagem das dívidas estaduais e municipais junto ao setor público federal**, em prazo e condições extremamente favoráveis aos devedores. A polêmica lei, por princípio, limitaria a principal arma que restara ao Tesouro para a negociação dos conflitos federativos, ou seja, a cobrança de seus créditos. Porém, as normas não saíram do papel e alguns governos subnacionais preferiram optar por uma posição de força - a da inadimplência ampla, que, se persiste, tende a levar a uma nova renegociação de dívidas e assim sucessivamente.

---

35 Shah (1990) comparou estatísticas governamentais e, em especial, aspectos institucionais de vários países.

36 Tanzi *et al.* (1992, p. 11-16, 137-154) comentam ainda que: "*While Brazil is not the only country to have a federal structure, it is unique in that municipalities are granted full autonomy whereas they are under state tutelage in all other countries - at least in a legal sense... the extent of fiscal federalism in Brazil is also unique among countries at similar levels of income. The recent trend toward greater fiscal decentralization has tended to erode further the union's control over the revenue that it collects.*"

37 Para uma discussão metodológica sobre as relações fiscais e financeiras entre esferas de governo, vide Afonso (1992).

Do lado da **divisão das despesas**, evidentemente, o ideal teria sido a União transferir encargos, patrimônio e pessoal. Só assim, *ceteris paribus*, o processo seria racional e não-deficitário. Ocorreu o inverso: a União cortou muito mais investimentos do que despesas correntes (que até chegaram a crescer inicialmente) e não repassou recursos humanos e patrimoniais. Por sua vez, governos subnacionais passaram a gastar mais, porém, o fizeram com a contratação de novos servidores e a aquisição de novos bens e instalações, ao invés de absorver os recursos existentes e parcialmente desperdiçados na administração federal.

Ainda que no nível macroeconômico a União tenha deixado de gastar com convênios e transferências negociadas para os governos subnacionais recursos equivalentes ao que perdeu com as mudanças tributárias (como ocorreu em 1990), nada garante a igualdade ao nível de esferas e por unidade de governo. O conjunto dos Estados, por exemplo, saiu perdendo porque era o maior beneficiado por esses repasses e, com as mudanças tributárias, teve um pequeno incremento de receitas. Como trocou-se a "operação desmonte" por uma espécie de "operação desmanche", a falta de planejamento resultou que a retirada dos investimentos federais de muitas funções, programas e regiões não foi necessariamente coberta pelo aumento dos mesmos gastos dos respectivos governos estaduais e municipais. Da mesma forma que o conjunto dos Estados, muitos governos das regiões menos desenvolvidas deixaram de receber aportes expressivos de convênios federais. Por área de atuação, por exemplo, a de infra-estrutura econômica (portos, ferrovias, comunicações, energia) também foi penalizada, a começar por envolver competências de responsabilidade quase exclusiva da União e investimentos de grande escala financeira e extrapolando territórios estaduais ou locais.

É preciso qualificar com cuidado a ordenação reclamada para esse processo. Primeiro, não se pode cair na tentação de acreditar que num país com disparidades econômicas, sociais e culturais tão gritantes poder-se-ia fixar com facilidade e precisão técnica uma relação exaustiva e detalhada das competências exclusivas de cada nível de governo. Atentando para as peculiaridades regionais e setoriais, muito poderia ser feito: de um lado, através da edição de lei complementar, já prevista na Constituição vigente e que regularia a "cooperação entre os diferentes governos"; de outro, pelo efetivo cumprimento das leis de diretrizes orçamentárias da União, que regulam minimamente essas transferências (por exemplo, exigindo um esforço tributário local) mas que não têm saído do papel.

Além disso, muito mais do que em dificuldades técnicas para delimitar corretamente áreas de atuação de cada governo, a descentralização esbarra em **obstáculos políticos**.

As autoridades federais têm mais reclamado do que atuado no sentido de transferirem racionalmente encargos para as esferas inferiores de governo, desde o final dos trabalhos da Assembléia Constituinte. Têm condições, por exemplo, de fecharem órgãos federais e cancelarem programas de trabalho em áreas em que a execução ou toda a ação governamental poderia caber aos Estados e Municípios, bem como poderiam vetar dotações orçamentárias e limitar o pagamento de auxílios financeiros para aqueles governos. Entretanto, isso não é realizado diante das resistências corporativas do funcionalismo federal e, principalmente, das próprias autoridades do Executivo que, de fato, não desejam abrir mão do poder de preencher cargos, contratar servidores, manipular verbas, realizar obras, conquistar apoio de parlamentares e governantes da região *etc.*

Os comentários anteriores também podem ser estendidos ao Poder Legislativo Federal. Suas decisões fundamentais nas questões federativas acabam se movendo em torno de um círculo vicioso e contraditório. Na Assembléia Constituinte e no Congresso Nacional, foi e é defendida de forma quase unânime a descentralização da receita tributária, porém, na prática (sobretudo, do processo orçamentário), também foi e é rejeitada a

descentralização de encargos. A maioria dos congressistas atua como uma espécie de "vereador federal": pretende manter o *status* de benfeitores dos governos de suas regiões atuando, ao mesmo tempo, para redistribuir receita de impostos federais e, ainda, para alocar no orçamento federal outros recursos para financiamento de obras e serviços dos governos estaduais e locais.<sup>38</sup>

Aliás, vale registrar que os Congressistas, de fato, acabaram abrindo mão de parte do poder e da autonomia que conquistaram na Constituinte relativamente ao exame do Orçamento. Pois, para acomodarem os interesses de centenas de membros (através de milhares de emendas), têm aprovado propostas que, em valores reais, apresentam receitas superestimadas (como as previstas com esforços de fiscalização, já prometidos em cerca de 3% do PIB) e despesas inadiáveis subestimadas (como as de pessoal e benefícios previdenciários). Em consequência, quanto mais o Orçamento supera a disponibilidade efetiva de recursos, mais aumenta o poder do Executivo Federal ao decidir sobre vetos e bloqueios. Infelizmente, entende-se que não por distorção das normas constitucionais e sim pela prática parlamentar, torna-se atual a máxima do Ministro da Fazenda Santiago Dantas que, em 1963, dizia aos que o procuravam para pedir a liberação de uma dotação orçamentária: "Existe a verba, senhor deputado, mas não há dinheiro!".

Entretanto, mesmo com o vício "clientelista" que remanesce no Executivo e no Legislativo, a descentralização acaba não sendo evitada devido: de um lado, às graves restrições financeiras do Tesouro Nacional, abrindo grande distância entre valores orçados e efetivamente liberados; de outro, ao caráter extremamente pulverizado, casuístico e irreal (sem base em receita efetiva) das dotações acrescentadas ou remanejadas pelos parlamentares nas propostas orçamentárias.

A crítica ao processo desordenado de descentralização fiscal não significa a defesa do modelo centralizador. Pelo contrário, não cabe discutir a opção constituinte pela descentralização de encargos, porque essa é **inexorável face à desconcentração de receitas e à redemocratização do país** (vista no campo das finanças, pela maioria dos Constituintes, como sinônimo de governo central fraco). Questiona-se, sim, a forma como vem se dando esse processo: do lado da União, pela simples redução das dotações orçamentárias e dos desembolsos, sem qualquer plano ou interação com as esferas inferiores de governo - com a rara exceção de saúde (ainda assim, comprometida pela escassez crescente de recursos deste setor).

Para reequilibrar a Federação brasileira, é premente fortalecer o **planejamento público** e aprofundar discussões sobre o gasto público (financiamento, controle, qualidade etc.). Mas isso só pode acontecer, se houver uma mudança muito grande de posturas políticas, sobretudo no âmbito da União. **A descentralização ordenada de encargos é uma questão eminentemente política porque prescinde da difícil disposição do órgão central de abrir mão do prazeroso poder de contratar, nomear, empregar, transacionar etc. - ou seja, na verdade, trata-se de descentralizar, de transferir poder político...**

---

38 Sobre as relações entre os Poderes e os problemas do processo orçamentário, vide análise que antecipava muitos dos problemas atuais de Serra (1989).



## 4 OBSERVAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o espaço adequado para se decidir sobre a promoção de reformas tributárias e fiscal é o ditado pela revisão constitucional a ser iniciada em outubro de 1993. Entende-se que as discussões atuais em torno dos diferentes projetos de reforma tributária são válidas para antecipar e para preparar os futuros debates constituintes mas, ao contrário do que vem ocorrendo, não deveriam ser encarados como medidas isoladas, muito menos serem formulados sem a realização prévia de diagnósticos profundos, atualizados e eficientes.

A reforma tributária, também, não deveria ser reduzida a pretensões simplórias - por exemplo, do lado do contribuinte, de pagar menos impostos e querer receber serviços públicos em quantidade e qualidade; do lado dos governos, de obter mais recursos de qualquer forma e sem questionar sua destinação. Reconhece-se que o sistema tributário nacional merece reparos, porém, sua reforma não pode continuar sendo vista e vendida à mídia como uma **panacéia**.

As mudanças tributárias devem ser acompanhadas (ou até precedidas) de reformas no planejamento público, nos orçamentos, no controle e gestão governamental, na seguridade social, na organização da administração pública, na divisão minimamente ordenada de encargos na Federação, dentre outros aspectos. Especificamente no tocante à definição e redefinição de receitas e encargos por nível de governo, não se pode esquecer que estas são questões eminentemente políticas.

Enfim, **mais do que o sistema tributário, é o Estado Brasileiro que precisa de reformas. Cabem cuidados na proposição e condução dessas reformas pois não podem abalar os alicerces e as conquistas da Constituição de 1988 - como a redemocratização do país, que, por sua vez, se apóia numa desordenada mas inequívoca descentralização fiscal e financeira.**

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Aspectos conceituais das relações intergovernamentais. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 5-34, jan/abr 1992.
- AJUSTE, reforma e federalismo fiscal. *Carta de Conjuntura*, Rio de Janeiro, n. 33, jan 1992.
- BAHL, Roy. Design of intergovernmental transfers in industrialized countries. *Public Budgeting and Finance*, v. 6, p. 3-22, Winter/1986.
- DAIN, Sulamis, AFONSO, José. *Reforma tributária no Brasil: situação atual e cenários de mudanças*. Campinas : UNICAMP, 1991. cap. 2. mimeo.
- LEVIN, Jonathan. Measuring the role of subnational governments. Washington : FMI, 1991. (WPS 91/8).
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. 2. ed. Oficina de Livros, 1991.
- SERRA, José. A Constituição e o gasto público. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 93-106, jun 1989.
- , AFONSO, José Roberto R. Finanças municipais: trajetória & mitos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, out/nov 1991.
- SHAH, Anwar. *The new fiscal federalism in Brazil*. Washington : World Bank, 1990. (WPS, 557).
- TANZI, Vito *et al.* *Brazil: issues for fundamental tax reform*. Washington : FMI, Fiscal Affairs Dept., abril 1992, p. 5-8.
- VALUE added taxation in developing countries. Washington : World Bank, 1990.
- VARSAÑO, Ricardo. O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 183-202, abr 1981.
- VILLELA, Renato, AFONSO, José R. Estimativas para a carga tributária no Brasil em 1990 e sua evolução nas duas últimas décadas. *Boletim Conjuntural*, Rio de Janeiro, n. 13, abr 1991.
- , -----, Características recentes da carga tributária bruta no Brasil. *Boletim Conjuntural*, Rio de Janeiro, n. 18, jul 1992.

## 6 ANEXO ESTATÍSTICO

Tabela I

ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA PRÓPRIA POR NÍVEL DE GOVERNO: 1985/1991  
(conceito das contas nacionais)

| ITEM                       | GOVERNO    | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990/r | 1991/p |
|----------------------------|------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| % do PIB                   | Total      | 22,53 | 24,88 | 23,34 | 21,89 | 21,94 | 28,15  | 23,76  |
|                            | União      | 16,39 | 17,54 | 16,87 | 15,69 | 14,80 | 18,87  | 15,25  |
|                            | Estados    | 5,60  | 6,72  | 5,89  | 5,60  | 6,55  | 8,33   | 7,25   |
|                            | Municípios | 0,54  | 0,62  | 0,58  | 0,60  | 0,60  | 0,95   | 1,25   |
|                            | Capitais   | 0,33  | 0,36  | 0,33  | 0,28  | 0,30  | 0,51   | 0,66   |
| % da participação relativa | Total      | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0  | 100,0  |
|                            | União      | 72,8  | 70,5  | 72,3  | 71,7  | 67,4  | 67,0   | 64,2   |
|                            | Estados    | 24,8  | 27,0  | 25,2  | 25,6  | 29,8  | 29,6   | 30,5   |
|                            | Municípios | 2,4   | 2,5   | 2,5   | 2,7   | 2,7   | 3,4    | 5,3    |
|                            | Capitais   | 1,5   | 1,4   | 1,4   | 1,3   | 1,4   | 1,8    | 2,8    |
| Índice real                | PIB        | 90    | 97    | 100   | 100   | 103   | 99     | 100    |
|                            | Total      | 92    | 110   | 107   | 100   | 104   | 128    | 109    |
|                            | União      | 94    | 108   | 108   | 100   | 97    | 119    | 98     |
|                            | Estados    | 90    | 116   | 105   | 100   | 121   | 147    | 130    |
|                            | Municípios | 81    | 100   | 96    | 100   | 103   | 156    | 209    |
| Capitais                   | 105        | 124   | 119   | 100   | 110   | 181   | 238    |        |
| % da variação real anual   | PIB        | ...   | 7,6   | 3,6   | -0,1  | 3,3   | -4,0   | 1,2    |
|                            | Total      | ...   | 18,8  | -2,8  | -6,3  | 3,6   | 23,1   | -14,6  |
|                            | União      | ...   | 15,1  | -0,3  | -7,1  | -2,6  | 22,4   | -18,2  |
|                            | Estados    | ...   | 29,3  | -9,2  | -5,0  | 20,7  | 22,2   | -11,9  |
|                            | Municípios | ...   | 23,9  | -3,6  | 3,9   | 2,6   | 52,5   | 33,8   |
| Capitais                   | ...        | 17,5  | -4,2  | -15,6 | 10,3  | 63,8  | 31,6   |        |

Fontes: Conta Governo, Contas Nacionais, FGV (até 1987) e IBGE; MEFP/DTN e ABRASF.

(r) dados provisórios revistos;

(p) estimativas preliminares.

Variação real: deflator implícito do PIB.

Receita: impostos, taxas e contribuições (inclusive da seguridade social) arrecadados pela administração central e descentralizada, exclusive incentivos e restituições; não consideradas a repartição constitucional de impostos entre governos.

Tabela II

DISTRIBUIÇÃO DA ARRECAÇÃO PRÓPRIA E DA DISPOSIÇÃO FINAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO: 1960/1991

(em %)

| Ano    | Arrecadação própria |              |                 |                  | Receita disponível |              |                 |                  | Total      |             |
|--------|---------------------|--------------|-----------------|------------------|--------------------|--------------|-----------------|------------------|------------|-------------|
|        | União<br>A          | Estados<br>B | Municípios<br>C | Total<br>D=A+B+C | União<br>E         | Estados<br>F | Municípios<br>G | Total<br>H=E+F+G | % PIB<br>I | Índice<br>J |
| 1960   | 63,9                | 31,3         | 4,7             | 100,0            | 59,4               | 34,0         | 6,5             | 100,0            | 17,4       | 18,7        |
| 1965   | 63,6                | 30,8         | 5,6             | 100,0            | 54,9               | 35,0         | 10,2            | 100,0            | 18,8       | 24,9        |
| 1970   | 65,0                | 32,2         | 2,8             | 100,0            | 58,7               | 30,6         | 10,7            | 100,0            | 24,7       | 48,3        |
| 1975   | 70,8                | 26,1         | 3,1             | 100,0            | 64,8               | 25,7         | 9,5             | 100,0            | 22,7       | 71,9        |
| 1980   | 72,8                | 24,0         | 3,2             | 100,0            | 66,2               | 24,3         | 9,5             | 100,0            | 22,4       | 100,0       |
| 1985   | 70,4                | 27,0         | 2,6             | 100,0            | 61,0               | 27,3         | 11,6            | 100,0            | 20,7       | 97,8        |
| 1986   | 67,1                | 30,1         | 2,8             | 100,0            | 57,0               | 29,8         | 13,2            | 100,0            | 22,3       | 113,5       |
| 1987   | 69,9                | 27,4         | 2,7             | 100,0            | 60,7               | 27,8         | 11,5            | 100,0            | 21,5       | 113,0       |
| 1988   | 70,2                | 26,9         | 2,9             | 100,0            | 61,3               | 27,4         | 11,4            | 100,0            | 20,8       | 109,3       |
| 1989/p | 65,4                | 31,7         | 2,9             | 100,0            | 57,3               | 29,8         | 12,9            | 100,0            | 20,6       | 112,1       |
| 1990/p | 64,8                | 31,6         | 3,6             | 100,0            | 53,8               | 30,4         | 15,9            | 100,0            | 26,4       | 137,6       |
| 1991/e | 62,2                | 32,3         | 5,6             | 100,0            | 51,4               | 30,4         | 18,2            | 100,0            | 22,5       | 118,6       |

Fonte: Elaboração própria a partir de: Contas Nacionais (FGV/CEF-IBGE/DECNA); Finanças do Brasil (MF-MEFP); Execução Financeira Tesouro - BB/DTN; Anuário FMI (FGV); Balanços União e CONFAZ.

(p) dados provisórios; (e) estimativas preliminares.

Receita tributária: conceito amplo das contas nacionais (impostos, taxas e contribuições, inclusive para seguridade social e EXCLUSIVE contribuições para fundos dos trabalhadores - FGTS e, até 1988, PIS/PASEP).

Arrecadação própria: líquida (de incentivos) obtida pela administração direta e descentralizada.

Receita disponível: arrecadação própria mais e/ou menos transferências recebidas e/ou desembolsadas de/para outras esferas de governo devido à repartição constitucional/legal de tributos (inclusive salário educação). Despesas mensuradas conforme regime de caixa e com base no governo transferidor, ou seja, correspondem aos valores efetivamente pagos. Repartição de impostos estaduais estimada a partir de 1987. Excluídas transferência negociadas, convênios (inclusive da saúde) e ressarcimento de gastos.

Índice real: evolução (ano-base 1980) com atualização de valores pelo Deflator implícito do PIB.

Tabela III

DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL COM TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS,  
CONFORME DESTINAÇÃO: 1970/91

| Ano                       | LIVRE<br>APLICAÇÃO<br>Tributárias<br>A | VINCULADAS            |                   |               |   |                       |                  |               | Total<br>I=D+E+H | TOTAL<br>J=A+I |
|---------------------------|--|-----------------------|-------------------|---------------|---|-----------------------|------------------|---------------|------------------|----------------|
|                           |  | Por funções / "Block" |                   |               | Ressarci-<br>mentos<br>(novas UFs)<br>E | Outras transferências |                  |               |                  |                |
|                           |  | Tribut.<br>B          | Previd./Seg.<br>C | Soma<br>D=B+C |   | Tribut.<br>F          | Não-Tribut.<br>G | Soma<br>H=F+G |                  |                |
| ÍNDICE REAL (Base = 1980) |  |                       |                   |               |   |                       |                  |               |                  |                |
| 1970                      | 0,0                                    | 46,2                  | ...               | 45,2          | 87,2                                    | 227,4                 | 8,0              | 78,4          | 60,9             | 38,8           |
| 1975                      | 0,9                                    | 75,7                  | 3,6               | 74,1          | 64,2                                    | 306,4                 | 72,7             | 147,7         | 100,1            | 64,2           |
| 1980                      | 100,0                                  | 100,0                 | 100,0             | 100,0         | 100,0                                   | 100,0                 | 100,0            | 100,0         | 100,0            | 100,0          |
| 1983                      | 114,4                                  | 74,3                  | 271,1             | 78,5          | 145,8                                   | 13,4                  | 136,6            | 97,1          | 91,0             | 99,4           |
| 1984                      | 130,8                                  | 70,9                  | 379,0             | 77,5          | 142,4                                   | 13,0                  | 119,6            | 85,4          | 85,9             | 102,1          |
| 1985                      | 205,3                                  | 83,9                  | 493,9             | 92,7          | 204,7                                   | 21,8                  | 205,7            | 146,7         | 121,8            | 152,0          |
| 1986                      | 230,7                                  | 128,4                 | 1019,4            | 147,7         | 212,1                                   | 25,5                  | 222,8            | 159,5         | 157,4            | 183,9          |
| 1987                      | 211,5                                  | 156,6                 | 3816,7            | 235,9         | 225,0                                   | 19,5                  | 406,3            | 282,2         | 251,8            | 237,3          |
| 1988                      | 213,3                                  | 164,5                 | 6178,3            | 294,7         | 315,0                                   | 9,6                   | 237,6            | 164,4         | 248,9            | 236,0          |
| 1989/p                    | 228,7                                  | 104,8                 | 4738,4            | 205,1         | 362,0                                   | 0,7                   | 94,3             | 64,2          | 166,9            | 189,3          |
| 1990/p                    | 331,9                                  | 151,6                 | 4647,2            | 248,9         | 419,0                                   | 0,0                   | 96,0             | 65,2          | 196,2            | 245,3          |
| 1991/p                    | 284,6                                  | 122,8                 | 3837,8            | 203,2         | 343,7                                   | 0,0                   | 160,4            | 108,9         | 180,7            | 218,3          |

## COMPOSIÇÃO (%)

|        |      |      |      |      |      |      |      |      |       |       |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| 1970   | 0,0  | 41,0 | ...  | 41,0 | 12,1 | 43,7 | 3,3  | 47,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1975   | 0,5  | 40,6 | 0,0  | 40,6 | 5,4  | 35,6 | 17,9 | 53,5 | 99,5  | 100,0 |
| 1980   | 36,2 | 34,4 | 0,8  | 35,2 | 5,4  | 7,5  | 15,8 | 23,3 | 63,8  | 100,0 |
| 1983   | 41,6 | 25,7 | 2,1  | 27,8 | 7,9  | 1,0  | 21,7 | 22,7 | 58,4  | 100,0 |
| 1984   | 46,3 | 23,9 | 2,8  | 26,7 | 7,5  | 0,9  | 18,5 | 19,5 | 53,7  | 100,0 |
| 1985   | 48,8 | 19,0 | 2,5  | 21,5 | 7,2  | 1,1  | 21,4 | 22,5 | 51,2  | 100,0 |
| 1986   | 45,4 | 24,0 | 4,2  | 28,3 | 6,2  | 1,0  | 19,1 | 20,2 | 54,6  | 100,0 |
| 1987   | 32,2 | 22,7 | 12,3 | 35,0 | 5,1  | 0,6  | 27,1 | 27,7 | 67,8  | 100,0 |
| 1988   | 32,7 | 24,0 | 19,9 | 43,9 | 7,2  | 0,3  | 15,9 | 16,2 | 67,3  | 100,0 |
| 1989/p | 43,7 | 19,1 | 19,1 | 38,1 | 10,3 | 0,0  | 7,9  | 7,9  | 56,3  | 100,0 |
| 1990/p | 48,9 | 21,3 | 14,4 | 35,7 | 9,2  | 0,0  | 6,2  | 6,2  | 51,1  | 100,0 |
| 1991/e | 47,2 | 19,4 | 13,4 | 32,8 | 8,5  | 0,0  | 11,6 | 11,6 | 52,8  | 100,0 |

## PROPORÇÃO DO PIB (%)

|        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1970   | 0,00 | 0,77 | ...  | 0,77 | 0,23 | 0,82 | 0,06 | 0,88 | 1,88 | 1,88 |
| 1975   | 0,01 | 0,78 | 0,00 | 0,78 | 0,10 | 0,69 | 0,34 | 1,03 | 1,92 | 1,93 |
| 1980   | 0,77 | 0,73 | 0,02 | 0,75 | 0,11 | 0,16 | 0,33 | 0,49 | 1,35 | 2,12 |
| 1983   | 0,94 | 0,58 | 0,05 | 0,63 | 0,18 | 0,02 | 0,49 | 0,52 | 1,33 | 2,27 |
| 1984   | 1,03 | 0,53 | 0,06 | 0,59 | 0,17 | 0,02 | 0,41 | 0,43 | 1,19 | 2,21 |
| 1985   | 1,49 | 0,58 | 0,08 | 0,66 | 0,22 | 0,03 | 0,65 | 0,69 | 1,56 | 3,05 |
| 1986   | 1,56 | 0,83 | 0,15 | 0,97 | 0,21 | 0,04 | 0,66 | 0,69 | 1,88 | 3,43 |
| 1987   | 1,38 | 0,97 | 0,52 | 1,50 | 0,22 | 0,03 | 1,16 | 1,18 | 2,90 | 4,27 |
| 1988   | 1,39 | 1,02 | 0,85 | 1,87 | 0,31 | 0,01 | 0,68 | 0,69 | 2,87 | 4,26 |
| 1989/p | 1,44 | 0,63 | 0,63 | 1,26 | 0,34 | 0,00 | 0,26 | 0,26 | 1,86 | 3,30 |
| 1990/p | 2,18 | 0,95 | 0,64 | 1,59 | 0,41 | 0,00 | 0,28 | 0,28 | 2,28 | 4,46 |
| 1991/p | 1,85 | 0,76 | 0,53 | 1,29 | 0,33 | 0,00 | 0,46 | 0,46 | 2,07 | 3,92 |

Fonte: Elaboração própria a partir de Contas Nacionais, FGV/CEF e IBGE/DECNA; Anuário FMI; Balanços Gerais da União; DTN/Siafi.

(p) Dados preliminares, sujeitos a revisão.

Tabela IV

## DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA LÍQUIDA PRÓPRIA POR NÍVEL DE GOVERNO NAS CONTAS NACIONAIS

| Ano                                   | União<br>A | Estados<br>B | Municípios<br>C | Global<br>D=A+B+C |
|---------------------------------------|------------|--------------|-----------------|-------------------|
| Porcentagem do PIB                    |            |              |                 |                   |
| 1960                                  | 9,72       | 6,98         | 1,10            | 17,80             |
| 1965                                  | 13,51      | 8,32         | 1,87            | 23,70             |
| 1970                                  | 14,82      | 8,52         | 2,61            | 25,94             |
| 1975                                  | 16,29      | 6,63         | 2,48            | 25,41             |
| 1980                                  | 13,60      | 5,69         | 2,35            | 21,64             |
| 1985                                  | 10,89      | 6,96         | 2,70            | 20,52             |
| 1986                                  | 11,35      | 7,80         | 3,31            | 22,52             |
| 1987                                  | 12,34      | 6,13         | 3,26            | 23,74             |
| 1988                                  | 10,41      | 7,46         | 3,62            | 21,49             |
| 1989/p                                | 14,45      | 8,17         | 3,68            | 26,29             |
| 1990/p                                | 14,16      | 10,20        | 4,37            | 28,73             |
| 1991/e                                | 11,92      | 7,16         | 5,68            | 24,78             |
| Composição(%)                         |            |              |                 |                   |
| 1960                                  | 54,6       | 59,2         | 6,2             | 100,0             |
| 1965                                  | 57,0       | 35,1         | 7,9             | 100,0             |
| 1970                                  | 57,1       | 32,8         | 10,0            | 100,0             |
| 1975                                  | 64,1       | 26,1         | 9,5             | 100,0             |
| 1980                                  | 62,8       | 26,3         | 10,8            | 100,0             |
| 1985                                  | 52,9       | 33,9         | 13,2            | 100,0             |
| 1986                                  | 50,4       | 34,9         | 14,7            | 100,0             |
| 1987                                  | 52,0       | 34,2         | 13,8            | 100,0             |
| 1988                                  | 48,4       | 34,7         | 16,8            | 100,0             |
| 1989/p                                | 54,9       | 31,1         | 14,0            | 100,0             |
| 1990/p                                | 49,3       | 35,5         | 15,2            | 100,0             |
| 1991/e                                | 48,2       | 28,9         | 22,9            | 100,0             |
| Evolução real (Índice: ano-base 1980) |            |              |                 |                   |
| 1960                                  | 17,1       | 29,3         | 11,3            | 19,7              |
| 1965                                  | 29,4       | 43,3         | 23,6            | 32,5              |
| 1970                                  | 47,6       | 65,4         | 48,6            | 52,4              |
| 1975                                  | 84,7       | 62,4         | 74,6            | 63,0              |
| 1980                                  | 100,0      | 100,0        | 100,0           | 100,0             |
| 1985                                  | 84,3       | 129,1        | 121,7           | 100,1             |
| 1986                                  | 94,5       | 156,7        | 160,1           | 115,2             |
| 1987                                  | 106,8      | 168,0        | 164,3           | 129,1             |
| 1988                                  | 90,0       | 154,1        | 181,3           | 116,8             |
| 1989/p                                | 129,0      | 174,3        | 190,3           | 147,6             |
| 1990/p                                | 121,4      | 206,8        | 217,2           | 154,8             |
| 1991/e                                | 103,4      | 148,3        | 205,6           | 135,0             |

Fonte: Elaboração própria a partir de Conta Administrações Públicas, FGV (até 1967), IBGE (1988/91); e IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1990.

(p) Dados provisórios, sujeitos a revisão; (e) Estimativas preliminares.

Valores atualizados pela variação do Deflator implícito do PIB. Despesa líquida própria = despesas corrente e com formação bruta de capital, excluídos encargos das dívidas interna e externa (transf. p/externo); transferências infra e intra-governo, bem como para consumidores e setor privado com recursos dos fundos PIS/PASEP e FGTS. As contas nacionais não computam despesas com inversões financeiras, concessão de empréstimos e amortizações de dívida.

Tabela V

DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA COM CONSUMO CORRENTE DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS,  
POR NÍVEL DE GOVERNO, NAS CONTAS NACIONAIS: 1970/1991

| Ano    | Evolução real (Num. índice) |                        |                         | Taxas<br>% PIB<br>D | % consumo<br>global<br>E | Distrib. despesa por Governo (%) |               |                |
|--------|-----------------------------|------------------------|-------------------------|---------------------|--------------------------|----------------------------------|---------------|----------------|
|        | PIB<br>A                    | Consumo<br>global<br>B | Consumo<br>Governo<br>C |                     |                          | Central<br>F                     | Estadual<br>G | Municipal<br>H |
| 1970   | 44                          | 46                     | 54                      | 11,33               | 14                       | 44                               | 44            | 12             |
| 1975   | 71                          | 70                     | 78                      | 10,19               | 13                       | 46                               | 40            | 15             |
| 1980   | 100                         | 100                    | 100                     | 9,20                | 12                       | 44                               | 39            | 17             |
| 1985   | 106                         | 102                    | 113                     | 9,88                | 13                       | 38                               | 43            | 18             |
| 1986   | 114                         | 112                    | 135                     | 10,95               | 14                       | 37                               | 43            | 20             |
| 1987   | 118                         | 114                    | 156                     | 12,16               | 16                       | 43                               | 40            | 17             |
| 1988   | 118                         | 113                    | 161                     | 12,61               | 18                       | 46                               | 36            | 18             |
| 1989   | 121                         | 117                    | 189                     | 14,32               | 20                       | 45                               | 38            | 17             |
| 1990   | 117                         | 115                    | 198                     | 15,63               | 20                       | 40                               | 42            | 19             |
| 1991/e | 118                         | ...                    | 181                     | 14,13               | ...                      | 35                               | 40            | 25             |

Fontes: Contas Nacionais, FGV/CEF e IBGE/DECNA (tabelas especiais).

(e) estimativas preliminares..

Evolução real (base 1980 = 100): correção PIB e Consumo-Governo, conf. Deflator PIB; Consumo-global, a preços constantes.

Gasto com consumo governamental = despesas com salários e encargos e com outras compras de bens e salários.

Tabela VI

DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS,  
POR NÍVEL DE GOVERNO, NAS CONTAS NACIONAIS: 1970/1991

| Anos   | Evolução real |         | Taxas relativas (%) |                 |                  | Distrib. despesa por Governo (%) |          |           |
|--------|---------------|---------|---------------------|-----------------|------------------|----------------------------------|----------|-----------|
|        | PIB           | Despesa | PIB                 | Receita líquida | Despesa agregada | Central                          | Estadual | Municipal |
|        | A             | B       | D                   | E               | E                | F                                | G        | H         |
| 1970   | 44            | 58      | 8,29                | 31              | 33               | 42                               | 48       | 10        |
| 1975   | 71            | 80      | 7,14                | 29              | 30               | 43                               | 46       | 12        |
| 1980   | 100           | 100     | 6,31                | 27              | 26               | 39                               | 45       | 16        |
| 1985   | 106           | 116     | 6,94                | 32              | 28               | 36                               | 49       | 15        |
| 1986   | 114           | 134     | 7,47                | 32              | 28               | 32                               | 50       | 18        |
| 1987   | 118           | 145     | 7,77                | 32              | 28               | 36                               | 48       | 16        |
| 1988   | 118           | 148     | 7,92                | 32              | 29               | 41                               | 42       | 17        |
| 1989   | 121           | 187     | 9,72                | 37              | 30               | 42                               | 41       | 17        |
| 1990   | 117           | 194     | 10,49               | 34              | 34               | 35                               | 48       | 18        |
| 1991/e | 118           | 160     | 8,58                | 31              | 28               | 28                               | 49       | 23        |

Fontes: Contas Nacionais, FGV/CEF e IBGE/DECNA (tabelas especiais).

(e) Estimativas preliminares.

Evolução real (base 1980 = 100): Deflator implícito PIB.

Despesas com pessoal: salários e encargos do pessoal ativo (exclui aposentados).



Tabela VII

DISTRIBUIÇÃO DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS,  
POR NÍVEL DE GOVERNO, NAS CONTAS NACIONAIS: 1970/1991

| Ano    | Evolução real (Num. índice) |                |                 | Taxas (%) |                | Distrib. despesa por Governo |          |           |
|--------|-----------------------------|----------------|-----------------|-----------|----------------|------------------------------|----------|-----------|
|        | PIB                         | FBKF<br>Global | FBKF<br>Governo | PIB       | FBKF<br>Global | Central                      | Estadual | Municipal |
|        | A                           | B              | C               | D         | E              | F                            | G        | H         |
| 1970   | 44                          | 39             | 82              | 4,42      | 23             | 36                           | 42       | 22        |
| 1975   | 71                          | 80             | 118             | 3,95      | 17             | 46                           | 33       | 20        |
| 1980   | 100                         | 100            | 100             | 2,37      | 10             | 30                           | 39       | 31        |
| 1985   | 106                         | 76             | 103             | 2,32      | 14             | 22                           | 52       | 26        |
| 1986   | 114                         | 93             | 146             | 3,05      | 16             | 28                           | 47       | 25        |
| 1987   | 118                         | 92             | 156             | 3,15      | 14             | 34                           | 39       | 27        |
| 1988   | 118                         | 87             | 157             | 3,17      | 14             | 33                           | 38       | 29        |
| 1989   | 121                         | 88             | 150             | 2,93      | 12             | 29                           | 48       | 23        |
| 1990   | 117                         | 81             | 172             | 3,50      | 16             | 15                           | 61       | 24        |
| 1991/e | 118                         | ...            | 156             | 3,13      | ...            | 18                           | 46       | 36        |

Fontes: Contas Nacionais, FGV/CEF e IBGE/DECNA (tabelas especiais).

(e) Estimativas preliminares.

Evolução real (base 1980 = 100): correção PIB e FBKF-Governo, conf. Deflator PIB; FBKF-global, a preços constantes.

Gasto com formação bruta de capital fixo = despesas com investimentos em construção e aquisição de máquinas e equipamentos novos.

Quadro I

COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS POR NÍVEL DE GOVERNO  
Situação vigente - Constituição da República de 1988

| GOVERNO               | MODALIDADE DE TRIBUTO  |
|-----------------------|--|
| UNIÃO                 | <p>Impostos sobre:<br/>importações (II);<br/>exportações (IE);<br/>renda e proventos de qualquer natureza (IR);<br/>produtos industrializados (IPI);<br/>operações de crédito, câmbio e seguro,<br/>ou relativas a títulos/valores mobiliários (IOF);<br/>propriedade territorial rural (ITR);<br/>grandes fortunas (IGF);<br/>extraordinários, em caso de guerra externa;<br/>e não-previstos na Constituição (residual).</p> <p>Contribuições:<br/>sociais vinculadas à seguridade social:<br/>dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários<br/>(CSFS), o faturamento (FINSOCIAL);<br/>e o lucro (CLPJ);<br/>dos trabalhadores, sobre os salários (CSFS);<br/>sobre concursos de prognósticos;<br/>social do salário-educação (CSE);<br/>outras sociais;<br/>de intervenção no domínio econômico;<br/>e de interesse das categorias profissionais.</p> <p>Empréstimos compulsórios para financiar:<br/>despesas extraordinárias (calamidade ou guerra);<br/>e investimentos urgentes e de relevante interesse.</p> |
| ESTADOS               | <p>Impostos sobre:<br/>operações relativas à circulação de mercadorias<br/>e prestação de serviços de transporte e de comunicação (ICMS);<br/>propriedade de veículos automotores (IPVA); e</p> <p>Adicional do imposto sobre a renda pago à União<br/>incidente sobre lucros e ganhos de capital (Ad. IR).</p> <p>Contribuição social para custeio de sistema próprio de previdência dos seus servidores.</p>   |
| MUNICÍPIOS            | <p>Impostos sobre:<br/>prestação de serviços de qualquer natureza (ISS);<br/>vendas a varejo de combustíveis (IVVC);<br/>propriedade predial e territorial urbana (IPTU);<br/>e transmissão "inter vivos" de bens e direitos (ITBI).</p> <p>Contribuição social para custeio de sistema próprio de previdência dos seus servidores.</p>  |
| COMUM AOS TRÊS NÍVEIS | <p>Taxas por:<br/>exercício do poder de polícia;<br/>utilização de serviços públicos específicos<br/>e divisíveis prestados ou disponíveis</p> <p>Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.</p>  |

Quadro II

COMPETÊNCIAS OU ENCARGOS POR NÍVEL DE GOVERNO  
Situação vigente - Constituição da República de 1988

| COMPETÊNCIA   | PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES   |
|---|--|
| <p><b>UNIÃO:</b></p> <p>EXCLUSIVA</p> <p>CONCESSÃO POSSÍVEL</p>                     | <p>atividades industriais nucleares;<br/>defesa nacional;<br/>desapropriação de imóveis para reforma agrária;<br/>emissão de moeda, administração das reservas cambiais e fiscalização do sistema financeiro;<br/>pesquisa, exploração, refino, comércio exterior e transporte marítimo de petróleo e seus derivados, bem como de minérios e minerais nucleares;<br/>polícia federal, rodoviária nacional e de fronteiras;<br/>proteção dos índios;<br/>relações internacionais;<br/>serviços de estatística e geografia;<br/>serviços telefônicos, telegráficos e telecomunicações;<br/>serviços postais.</p> <p>aproveitamento e serviços de energia elétrica;<br/>navegação aérea e infra-estrutura aeroportuária;<br/>previdência social;<br/>serviços de informações, radiodifusão e demais serviços de telecomunicações;<br/>transporte ferroviário e aquaviário entre portos;<br/>transporte rodoviário de passageiros interestadual e internacional.</p> |
| <p><b>ESTADO:</b></p> <p>CONCESSÃO POSSÍVEL</p>                                     | <p>serviços locais de gás canalizado.</p>  |
| <p><b>MUNICÍPIO:</b></p> <p>COOPERAÇÃO ENTRE GOVERNOS</p> <p>CONCESSÃO POSSÍVEL</p> | <p>educação pré-escolar e de ensino fundamental (prioridade de atuação na área de ensino);<br/>proteção do patrimônio histórico-cultural;<br/>serviços de atendimento à saúde da população.</p> <p>serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo.</p>  |
| <p><b>COMUNS AOS TRÊS NÍVEIS:</b></p>   | <p>ações de assistência social: cooperação (federal) e coordenação e execução (estados, municípios, outros);<br/>ações e serviços públicos de saúde, através de um sistema único descentralizado;<br/>construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;<br/>fomento da produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar;<br/>melhoria das condições habitacionais e de saneamento;<br/>promoção do turismo;<br/>proteção do meio-ambiente;<br/>proteção da história, artes e cultura;<br/>sistemas de ensino organizados em regime de colaboração.</p>   |

Quadro III

TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS POR NÍVEL DE GOVERNO  
Situação vigente - Constituição da República de 1988

| SENTIDO                                       | MODALIDADE DE REPARTIÇÃO   |
|---|--|
| <p><b>DA UNIÃO PARA OS ESTADOS:</b></p>       | <p><b>DISTRIBUIÇÃO:</b><br/>21,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI, para o Fundo de Participação dos Estados (FPE), redistribuído através de fórmula (fixada em lei) objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico;<br/>10% da arrecadação líquida do IPI, proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados.</p> <p><b>PARTILHA:</b><br/>100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública estadual;<br/>30% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro ou cambial, conforme a origem;<br/>20% da arrecadação de novo imposto que a União venha a instituir (competência residual);<br/>Dois terços da arrecadação da contribuição ao Salário-Educação, conforme origem do recolhimento (rateio determinado por lei federal);<br/>Participações no resultado ou compensação financeira pela exploração pela União (ou suas concessionárias) de petróleo e gás, recursos hídricos para geração de energia elétrica e outros recursos naturais, no território ou no mar próximo.*</p> |
| <p><b>DA UNIÃO PARA OS MUNICÍPIOS:</b></p>    | <p><b>DISTRIBUIÇÃO:</b><br/>22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), redistribuído através de fórmula (fixada em lei) objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico.</p> <p><b>PARTILHA:</b><br/>100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública municipal.<br/>70% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro ou cambial, conforme origem;<br/>50% da arrecadação do ITR, conforme sítio dos imóveis.<br/>Participações no resultado ou compensação financeira pela exploração pela União (ou suas concessionárias) de petróleo e gás, recursos hídricos para geração de energia elétrica e outros recursos naturais, no território ou no mar próximo.*</p>  |
| <p><b>DOS ESTADOS PARA OS MUNICÍPIOS:</b></p> | <p><b>DISTRIBUIÇÃO:</b><br/>25% da arrecadação líquida do ICMS, através de fórmula: sendo, pelo menos, três quartos proporcional ao valor adicionado gerado em cada localidade, e até um quarto, segundo critérios de lei estadual;<br/>25% da participação do Estado na repartição de 10% do IPI estadual, pela mesma fórmula de rateio do ICMS.</p> <p><b>PARTILHA:</b><br/>50% do IPVA, conforme veículos licenciados na localidade.</p>  |

\* Participação ou compensação constituem uma espécie de *royalties* pagos pelas empresas concessionárias (públicas ou privadas) que exploram bens naturais pertencentes à União. Não é uma receita prevista no Sistema Tributário Nacional; mas, na prática, representa uma espécie de transferência intergovernamental.