

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO DE MINAS GERAIS

A EXPERIÊNCIA DO
FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

FARIDE ANITA LAUAR MOTTA

Belo Horizonte

2008

FARIDE ANITA LAUAR MOTTA

**A EXPERIÊNCIA DO
FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas promovido pela Escola de Governo de Minas Gerais (EGMG) da Fundação João Pinheiro (FJP) como requisito parcial para o curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas.

Orientador: Professor Flávio Riani.

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Flávio Riani, pela orientação, apoio e grande preocupação com a formação dos alunos.

Aos meus pais, José Alberto e Linda, pela dedicação intensa, carinho e apoio incondicional o que tem me inspirado a ser o melhor que posso.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é mostrar que está ocorrendo no país um processo de descentralização forçada, resultado de políticas restritivas do governo federal, visando a conter o déficit público. Esse processo desorganizado de descentralização dificulta o relacionamento entre os entes federados e, com isso, a viabilização de uma possível reforma tributária. Ao mesmo tempo em que a descentralização fiscal imprimiu autonomia jamais vista aos estados federados brasileiros, assiste-se à fragilização da cooperação entre estados, aprofundamento dos desequilíbrios estruturais entre regiões e estados e, mais recentemente, um forte processo de recentralização fiscal-financeira. No bojo desse processo surge nova proposta de reformulação no sistema tributário, com pouca perspectiva de aprovação pelo Congresso Nacional.

Palavras-chave: Federalismo brasileiro. Descentralização fiscal. Reforma tributária.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyse what is happening with fiscal federalism in Brazil and the path to centralization, as result of the government policy with aim of diminishes public deficit. This process has brought difficulties to the relationship between sub-national government and central government. In the middle of this situation is presented a new fiscal structure with little possibilities to be approved by the nacional congress.

Key words: Brazilian federalism. Fiscal decentralization. Tax reform.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AROS	Antecipações de Receita Orçamentária
BIRD	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição de intervenção no domínio econômico
CLLE	Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional Fazendário
DRU	Desvinculação da receita da União
ECMG	Escola de Governo de Minas Gerais
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDNE	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Nordeste
FER	Fundo de Equalização de Receitas
FGTS	Fundo de garantia por tempo de serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPEX	Fundo para Exportações de Produtos Industrializados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias

IE	Imposto sobre Exportação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
II	Imposto sobre Importação
IMF	Imposto sobre Movimentação Financeira
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produção Industrial
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços
IT	Imposto Territorial
ITBI	Imposto sobre Transmissão <i>Inter vivos</i> de Bens Imóveis
ITCD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa mortis</i> de Bens Imóveis e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
IVA-F	Imposto sobre o Valor Adicionado
NF-E	Nota Fiscal Eletrônica
PDR	Política de Desenvolvimento Regional
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento para a Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráficos

GRÁFICO 1 - Participação dos níveis de governo na receita disponível.....	31
GRÁFICO 2 - Participação dos níveis de governo na arrecadação tributária.....	38
GRÁFICO 3 - Participação das esferas de governo na receita tributária disponível....	38
GRÁFICO 4 - Participação do PIS/PASEP, da COFINS e da CPMF na receita tributária (1982-2000).....	40
GRÁFICO 5 - Composição da receita tributária federal como porcentagens das receitas de todos os níveis de governo.....	43
GRÁFICO 6 - Brasil: composição das receitas federais.....	45

Quadro

QUADRO 1 - Brasil: tributos indiretos sobre bens e serviços.....	49
--	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Brasil: participação dos três níveis de governo na arrecadação (%).....	29
TABELA 2 - Brasil: participação dos três níveis de governo na receita disponível(%)	30
TABELA 3 - Brasil: participação dos níveis de governo sobre o PIB (1980 a 1994)...	32
TABELA 4 - Brasil: composição tributária três níveis de governo (1980-1994).....	32
TABELA 5 - Carga tributária e distribuição das receitas tributárias entre níveis de governo (BRASIL, 1960-2000).....	37
TABELA 6 - Indicadores macroeconômicos no Brasil.....	46
TABELA 7 - Brasil: Incidências cumulativas - R\$ bilhões em 2006.....	50
TABELA 8 - Brasil: custo financeiro do diferimento (% do preço do equipamento)...	51
TABELA 9 - Brasil: tributos incidentes sobre a folha de pagamentos (% do salário)..	53
TABELA 10 - Brasil: alíquota do ICMS no estado de origem.....	55
TABELA 11 - Brasil: prazo para apropriação dos créditos de ICMS sobre bens de capital (meses).....	56
TABELA 12 - Brasil: situação atual (base: 2006) - (R\$ bilhões).....	59
TABELA 13 - Resultado da metodologia utilizada.....	60
TABELA 14 - Brasil: transferências de ICMS para os municípios - (R\$/ano, dados de 2006).....	61
TABELA 15 - Brasil: aumento do PIB resultante da reforma tributária - (%).....	64

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 O FEDERALISMO.....	14
2.1 A origem do federalismo.....	14
3 PRINCÍPIOS DO FEDERALISMO.....	18
4 A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	22
4.1 Reforma tributária de 1964.....	25
4.2 Reforma tributária de 1988.....	27
5 TENDÊNCIAS DO FEDERALISMO DO BRASIL CONTEMPORÂNEO.....	42
5.1 Principais problemas do sistema tributário.....	48
5.1.1 Complexidade.....	48
5.1.2 Cumulatividade.....	49
5.1.3 Aumento do custo dos investimentos.....	50
5.1.4 Problemas do ICMS.....	51
5.1.5 Guerra fiscal.....	52
5.1.6 Tributação excessiva da folha de salários.....	52
5.2 O projeto de reforma tributária – principais medidas propostas.....	53
5.2.1 Simplificação dos tributos federais.....	54
5.2.2 Impactos da reforma tributária.....	62
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

O federalismo não é um tema popular, mas, apesar disso, tem-se observado nas duas últimas décadas um forte crescimento do interesse pelo assunto. Antes discutido apenas por especialistas jurídico e político, hoje passou a ser largamente debatido entre economistas, sob o tema do “federalismo fiscal” (OATES, 1972).

Na América Latina, o debate sobre o federalismo emerge com força após o desmoronamento dos regimes militares centralizados e, com ele, a recuperação da democracia e da descentralização. Os planos de estabilização, acompanhados de ampla retirada do Estado da economia e dos processos de descentralização, do poder e dos recursos, estimularam os economistas, sobretudo do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BIRD) e da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e se debruçaram sobre o tema do federalismo no continente.

No Brasil, apesar do sistema federal existir desde a Proclamação da República, em 1889, não há no país tradição intelectual de se pensar e discutir o federalismo, como também não há tradição política federalista. Essa preocupação é relativamente recente e advém menos dos aspectos étnicos e culturais do que político, econômico, fiscal e financeiro. A crise fiscal do Estado Federal, combinada às alterações promovidas pela Constituição de 1988, levou os estados e municípios a lutar mais abertamente pela repartição dos recursos públicos disponíveis.

Na atual conjuntura econômica, os entes federativos – União, estados e municípios – associaram-se na tentativa de dar resposta conjunta à problemática das finanças públicas nacionais, culminando com a necessidade de revisão do tema federalismo no Brasil.

O federalismo abrange as relações políticas, econômicas e financeiras da União, estados e municípios. Refere-se ao acordo pelo qual os diversos níveis de governo disciplinam as competências e responsabilidades de cada um, estabelecendo, assim, o poder e o grau de autonomia de cada ente da federação, o que passa necessariamente pela questão de como se estrutura a forma de financiamento dos referidos entes.

Durante muitos anos a concentração de poderes e recursos em mãos da União fez com que o país historicamente se defrontasse com uma federação pouco equilibrada. estados e municípios tinham de assumir um comportamento de dependência, especialmente financeira, frente ao poder federal.

A federação brasileira vive, hoje, o limiar de mudanças importantes. O quadro criado nas reformas de 1964, que durante longo tempo se manteve sem alterações de vulto, passou a sofrer transformações em resposta à nova situação política e econômica. A deterioração financeira do setor público, aliada à reestruturação do estado e à maior integração com a economia mundial, desnudou os conflitos e realçou a crise do pacto federativo, acirrando a disputa em torno da distribuição dos recursos tributários, da definição dos encargos e da articulação entre as esferas de governo.

A Constituição Brasileira de 1988 deu início a um processo de reforma do sistema tributário e, por extensão, da estrutura da federação brasileira, sendo um marco para o processo de descentralização da economia brasileira, ainda em andamento. O período dos governos militares promoveu forte concentração das competências tributárias na União. O regime militar instaurado no ano de 1964 foi acompanhado por pressões de governadores e prefeitos em busca de mais autonomia financeira. Cada passo no sentido de recuperar a autonomia política dos estados e municípios era considerado vitória, situação que perdurou até 1982. Após décadas de centralização e autoritarismo, o país passou por profundas transformações, dando espaço para a democracia e a descentralização.

Apesar de todo esse movimento, as raízes do regime anterior continuaram e mostraram que essa transformação não foi suficiente para alterar hábitos e costumes que contaminavam e conduziam os gestores e/ou governantes a errôneas decisões políticas. A descentralização foi confundida com liberdade para gastar sem preocupação de tributar. As distorções causadas pelas várias tentativas fracassadas no combate à inflação antes do Plano Real fez gerar inúmeros desequilíbrios nas finanças públicas brasileiras. Mesmo após o controle inflacionário, centrado na eliminação do “déficit” público com a redução dos gastos federais e a imposição da disciplina fiscal, foi necessário o esforço coordenado em busca de um novo equilíbrio federativo a partir de maior entendimento nacional.

Este trabalho, objetiva, em linhas gerais, analisar a trajetória do federalismo fiscal no Brasil. Inicia com a visão histórica das particularidades do federalismo brasileiro e suas origens. Discute a concentração do poder econômico e financeiro em mãos da esfera federal. Examina a crise da federação nos anos 80 e a desarticulação das bases de sustentação do pacto federativo. Analisa os anos 90 e o limiar do novo momento da federação brasileira, quando avançam a reforma do estado e a descentralização, ao mesmo tempo em que crescem os conflitos federativos. Questiona as estratégias adotadas pelo governo federal para minimizar e recuperar as perdas tributárias ocorridas após a promulgação da Constituição de 1988, as restrições impostas pela política econômica, os rumos do federalismo fiscal no

Brasil Democrático e as bases da proposta de reforma tributária que tramita no Congresso Nacional.

2 O FEDERALISMO

2.1 A origem do federalismo

O federalismo propriamente dito surgiu com a Constituição norte-americana de 1787, sendo essa a primeira federação prevista em texto constitucional. Entretanto, principalmente na antiga Grécia e nos Cantões suíços, já havia embriões do sistema federativo, pois já se identificavam uniões de estados com características federais.

O Estado Federal norte-americano nasceu de uma confederação de estados soberanos e independentes, que era formada pelas ex-treze colônias inglesas, diversamente do Estado Federal brasileiro, que surgiu com a Constituição Federal de 1891, a partir do desmembramento do Estado Unitário, mas influenciado pelo modelo norte-americano.

Como qualquer sistema de organização estatal, o Estado Federal surgiu e evoluiu segundo certas circunstâncias históricas, permitindo a seus estudiosos identificar alguns modelos como o federalismo dual e não-intervencionista e o federalismo cooperativo e intervencionista. O primeiro se desenvolveu até a década de 1920; o segundo dos anos 30 aos anos 70, quando a globalização criou condições para uma reedição atualizada do primeiro modelo.

A organização do "federalismo dual e não-intervencionista" gira em torno de uma diretriz, muito nítida no caso dos Estados Unidos, que busca um forte equilíbrio de poderes entre os estados e a União. Contudo, mesmo ali, se observa que a partir de meados do século XIX, a União, baseada em decisões da Suprema Corte, foi retirando dos estados diversas competências relativas a assuntos econômicos. O sentido de tais medidas foi desregulamentar o mercado interno para a livre atuação das corporações e *trusts* norte-americanos que estavam em formação. Para tanto, foi suficiente extrair competências dos estados; e a União não legislar ou estabelecer controles sobre tais assuntos. Com isto, reafirmava-se o não-intervencionismo, mas, por outro lado, era enfraquecido o pólo estadual no dualismo federalista. Tal situação criou um "reino de não-poder", uma "zona de penumbra", uma "terra de ninguém", em que as grandes empresas puderam agir com liberdade quase ilimitada, fora de qualquer controle.

O federalismo cooperativo e intervencionista surge da crise dos anos 30, do conseqüente abandono das orientações liberais num capitalismo que se volta para o consumo

de massas. As dimensões da crise levaram ao fortalecimento da União, que progressivamente foi absorvendo competências estaduais e, principalmente, interferindo nas relações sociais e nas regras do mercado. Especialmente depois do ano de 1937, as decisões da Suprema Corte deram o amparo constitucional a atos praticados pelo governo federal que estabeleciam controles sobre as atividades econômicas, de modo a limitar os abusos do poder econômico, a exploração da pobreza e a especulação que obstaculizavam a recuperação do país. Leis sociais estabelecidas pelo poder federal, como o salário mínimo e as regras para o trabalho de menores, tiveram tal consequência.

Para Fiori (1995b), existem três versões de federalismo. O primeiro é o caso norte-americano que, por ter sido construído a partir da união voluntária dos estados, é chamado de progressivo ou construtivo. A União Européia é o grande representante contemporâneo desse modelo. A segunda versão de federalismo é chamada de perversa ou defensiva. É praticada como último recurso para manter a unidade em estados ameaçados de desintegração territorial, sendo típica de sociedades multiétnicas ou multiculturais. Nela existem casos que, apesar de algumas turbulências, são reconhecidamente bem-sucedidos, como o Canadá e a Espanha das Autonomias (BOSQUE MAUREL, 1994), mas a maioria deles envolve iniciativas fracassadas, como na ex-Iugoslávia, ex-URSS e ex-Tchecoslováquia. A terceira versão é o federalismo pragmático ou reativo, característico da América Latina dos anos 1980. Naquele período, o federalismo esteve, nesses países, identificado com as lutas contra os regimes autoritários e com uma via para a democratização e descentralização do Estado.

O federalismo brasileiro não nasceu de alguma coalizão “de baixo para cima”, mas por decisão “de cima”. Quanto ao sistema tributário, a federação interessava, sobretudo, às províncias mais desenvolvidas do Sul e do Sudeste, especialmente São Paulo, onde se concentrava o novo setor exportador. O principal objetivo, entre outros, era a obtenção de mais liberdade de movimentos para impor impostos locais sobre suas exportações¹. Em troca, às regiões menos desenvolvidas foi oferecida representação mais do que proporcional no poder legislativo.

Durante a história do constitucionalismo brasileiro, pôde-se presenciar vários tipos de federalismo, desde o mais descentralizado de 1981 aos mais centralizadores de 1937, 1967

¹ Vale atentar para um traço do sistema tributário brasileiro em contraste com a experiência norte-americana, destacado pelo prof. Alcides Jorge Costa: o nível intermediário de governo, desde a Colônia, sempre conseguiu manter competência própria para tributar as exportações, até mesmo de produtos industrializados. Como contrapartida, sempre foi irrisória a tributação sobre a propriedade, especialmente a rural, comumente atribuída à competência federal. Assim, por exemplo, em 1998 os estados recolheram 20 vezes mais por meio do imposto sobre a propriedade de veículos do que a União arrecadou com o imposto territorial rural (pouco mais de R\$ 200 milhões).

e 1969, quando se teve um Estado Federal Nominal. Ou seja, nesses períodos manteve-se formalmente o Estado Federal no sistema constitucional, mas na prática operava-se um Estado Unitário Descentralizado.

Entretanto, após os vários avanços e retrocessos do Estado Federal, a Carta de 1988 veio reconstruir o federalismo brasileiro e efetivar o estado democrático de direito. Além disso, restabeleceu os fundamentos do Estado Federal e também introduziu inovações até então jamais vistas na história do federalismo: o município passou a ser considerado entidade federativa que compõe, juntamente com os estados e o Distrito Federal, a união indissolúvel da República Federativa do Brasil.

Assim, o Estado Federal brasileiro foi composto institucionalmente de três níveis de governo: a União (o governo central ou federal); os estados (equivalentes às províncias em outros países); e os municípios.² São 26 estados, o Distrito Federal e mais de 5.500 municípios. Os estados são agrupados em cinco macrorregiões geográficas: norte, nordeste, centro-oeste, sul e sudeste, que não constituem instâncias de governo nem tão pouco representam qualquer agregação institucional dos governos subnacionais.

Como novo ente federativo autônomo, ao município foi assegurada a “tríplice capacidade de: auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração” (MORAES, 2002, p.274). Adquiriram competência legislativa, administrativa e tributária, bem como a participação no rateio das receitas federais, fatores esses indispensáveis para a sobrevivência no Estado Federal.

A Carta também demonstrou preocupação em desenvolver o regionalismo, pois alargou os poderes reservados dos estados-membros, incluindo a possibilidade das unidades federativas instituírem regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, com o propósito de satisfazer melhor às necessidades regionais (HORTA, 1995, p.524).

Em análise às características essenciais de um Estado Federal, o federalismo de 1988 mostra-se estruturalmente perfeito, visto que assegurou a possibilidade dos estados-membros autoconstituírem-se, desde que respeitados os princípios constitucionais - art. 25 (BRASIL, 1988).

Quanto à repartição de competências, o novo Texto Constitucional buscou evitar a centralização contida nas últimas Constituições Federais, dilatando a autonomia normativa dos entes federativos e limitando as possibilidades de intervenção federal. Objetivou maior equilíbrio entre as competências do governo central e a dos governos regionais. Estabeleceu a

² Peculiaridade do Brasil o fato de a CF/ 1988 ter conferido aos municípios o *status* de ente formal da federação.

competência expressa para os poderes privativos da União (art. 21) e a competência residual (poderes reservados) aos estados-membros (art. 30). Além disso, introduziram-se a competência comum, a concorrente, a autorizada e a suplementar na Carta Maior.

No tocante à participação dos estados-membros na criação da legislação nacional, tal possibilidade também está contemplada na Constituição Federal de 1988 (arts. 44, 45 e 46), pois, sendo o Congresso Nacional bicameral, tanto as entidades federativas como os cidadãos se encontram representados pelas duas casas legislativas que, juntas, participam do processo de elaboração das leis.

No entanto, como visto, não basta o Estado Federal estar perfeitamente estruturado pela Carta Maior de um país, se esta não disciplinar os mecanismos de preservação desse modelo de Estado no ordenamento jurídico nacional. A federação deve ser eterna e não susceptível de qualquer rescisão (SCHMIDT, 1982).

Dessa forma, a Constituinte de 1988 manteve os mecanismos adotados pelas Constituições Federais anteriores. Ou seja, o Texto Constitucional somente pode ser alterado por meio de emenda constitucional, cujo processo de aprovação é mais rigoroso.

Não bastasse, impera em nosso sistema constitucional o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo (art. 1º), presente nas Constituições brasileiras, desde a Constituição Federal de 1891, como também as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º), as quais vedam a apreciação de emendas constitucionais que visam abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, a separação de poderes e os direitos e garantias constitucionais.

No tocante à intervenção federal, a Constituinte de 1988 limitou as possibilidades de ocorrência. A regra é a preservação da autonomia dos entes federativos; e as hipóteses de intervenção estão disciplinadas em seu art. 34.

3 PRINCÍPIOS DO FEDERALISMO

A questão do federalismo é tratada de duas formas diferentes pela literatura, uma conduzida por uma abordagem jurídica na qual privilegia os aspectos da organização político-administrativa do Estado, outra procurando utilizar uma abordagem política, institucional e econômica para dar conta das relações contraditórias e cooperativas entre os entes federados. Para a primeira, o federalismo é uma questão de Estado; e para a segunda é uma questão de sociedade e de suas instituições. Apesar das diferenças nas abordagens, ambas mantêm o ponto comum segundo o qual o federalismo se define pela negação da estrutura do Estado centralizado, embutido de poderes absolutos. Nesse sentido, pode-se dizer que a atitude federalista não é um monopólio das nações constituídas por regimes federais, podendo ser manifestada por qualquer sociedade insatisfeita com o absolutismo e o centralismo do Estado. Aqui se procurará identificar os princípios centrais do federalismo que, uma vez se manifestando e se interagindo, darão dinâmica e plenitude ao seu funcionamento.

Buedeau (1967) define a organização federal do Estado por dois princípios básicos: o da “autonomia” e o da “participação”. O primeiro refere-se ao princípio mais caro para o federalismo, o princípio da autodeterminação conquistada, mas garantida institucionalmente pela Constituição às partes federadas; o segundo diz respeito à responsabilidade que cabe a cada subsistema federativo na gestão macroeconômica do país, responsável pela governança do sistema. Este último princípio remete diretamente à noção de “cooperação” das ações entre os entes federados – aqui entendida como uma cooperação não só horizontal, pactuada entre as unidades federadas, ou subnacionais, mas também a cooperação vertical praticada de baixo para cima, para atender aos interesses da União naquilo que diz respeito à satisfação das demandas sociais e ao equilíbrio macroeconômico do país.

A questão da autonomia está no centro de qualquer sistema federal, seja por questões éticas e políticas, com respeito à liberdade, seja por questões de racionalidade econômica. Por causa disso, a consequência prática da autonomia é a descentralização do poder no sentido do fortalecimento dos entes subnacionais. No período recente, formou-se amplo consenso em relação à idéia de que as instâncias locais e seus processos de decisão levam importante vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na medida em que os primeiros estão mais bem situados em termos de proximidade em relação aos usuários finais

dos bens e serviços. Nessa perspectiva, as instâncias locais podem manter relação em tempo real com os consumidores de bens e serviços públicos.

Conforme Tanzi (1995), podem ser identificadas, na teoria econômica, duas linhas importantes de argumentos a favor da relação entre descentralização e alocação eficientes dos recursos:

- a primeira liga-se ao “teorema da descentralização” (OATES, 1972) e tem como argumento de defesa, de um lado, o fato de nem todos os bens públicos terem características espaciais semelhantes e, de outro, o fato de os governos locais terem vantagem comparativa superior, em relação ao governo central, em supri-los. A conclusão mais direta desse teorema é que nem todos os governos e comunidades locais estão dispostos a receber um “pacote de bens públicos” que nada tem a ver com suas necessidades, tampouco com suas maneiras de executá-lo;
- a segunda tem como argumento a vantagem oferecida pela concorrência entre governos locais (Israel e Tiebout) e diz que esses estão mais bem dotados para identificar as preferências da população e, assim, aqueles que melhor perceberem essas preferências colherão melhores benefícios. Nesse caso, supõe-se que a concorrência entre os governos locais engendra um processo virtuoso de eficiência na alocação dos recursos.

Em que pese à importância ocupada pela autonomia, ou descentralização, no sistema federal há que se reconhecer que ela deve estar sempre associada ao princípio da cooperação, sem a qual não há governança e sustentabilidade para o referido sistema. Muito apropriadamente, Abrucio e Costa (1998) argumentam que a compatibilidade entre autonomia e cooperação é fundamental para o êxito do “arranjo federativo”. Como se pode ver, esses dois princípios estão fortemente associados às esferas federadas ou subnacionais.

Todavia, as trajetórias dos sistemas federados, na América do Sul e na Europa, assim como os processos recentes de descentralização em todo o mundo, têm demonstrado que esses dois princípios são insuficientes para levar o cabo uma regulação satisfatória do federalismo. Isto pode ser entendido da seguinte maneira: no processo dinâmico do federalismo, as partes federadas acabam dando muito mais ênfase ao princípio da autonomia do que propriamente ao princípio da participação, no sentido de colocarem em prática certa cooperação espontânea que vise ao equilíbrio estrutural e fiscal, e à estabilização macroeconômica de toda a federação.

É normal que algumas formas de cooperação espontânea acabem surgindo entre os entes federados, mesmo que se constatem procedimentos extremamente competitivos entre esses segmentos, como, por exemplo, disputas fiscais entre os mesmos. O surgimento da cooperação pode perfeitamente acontecer num ambiente competitivo, desde que algumas condições estejam presentes, entre elas a oportunidade de interação contínua entre os entes federados. Portanto, a cooperação não é um resultado que se pode garantir antecipadamente, necessitando, assim, de um mecanismo central de coordenação.

O princípio de coordenação, manifestada normalmente por meio de políticas fiscal, monetária e financeira em poder dos subsistemas nacionais, cresceu muito de importância nos países bem como na literatura recente. Essa importância está associada às repercussões que os déficits fiscais e as dívidas públicas, desmesuradas e desordenadas, causam sobre a poupança privada, assim como sobre a estabilização macroeconômica. Tais repercussões são consideráveis quando se trata de um ambiente federativo, devido ao conflito que as dívidas provocam entre as unidades federadas, assim como entre estas últimas e o governo federal. Quanto maior esse universo, maior o conflito entre os interesses individuais, o que se complica ainda mais no caso de haver assimetria acentuada entre aquelas unidades (no que tange aos tamanhos das economias, suas inserções internacionais, bem como suas dotações de recursos).

O exercício da maximização da autonomia que goza cada uma das partes federadas faz com que as unidades federadas com mais condições de tirar melhores resultados desse exercício acabem transferindo para o resto da federação os resultados negativos do seu próprio bem-estar. Isso tende a se agravar ainda mais com a instalação de medidas que visem à maior descentralização fiscal e administrativa para os governos subnacionais.

A federalização das externalidades negativas, fruto da concorrência anárquica entre as unidades federadas, bem como dos desequilíbrios estruturais entre essas unidades, tem por efeito maior agravação dos desequilíbrios estruturais na federação, o que provoca, por sua vez, aumento do conflito interestadual, desestabilização macroeconômica e aumento do custo de correção dos desequilíbrios estruturais por parte do governo central, a União. Tendo em vista esse problema conflitual entre as partes federadas, torna-se fundamental a interferência da coordenação do poder central, da União, a fim de que a coesão da federação seja preservada.

Por fim, tem-se o princípio da equalização estrutural. Sabe-se que as disparidades regionais ou as desigualdades estruturais entre as economias subnacionais podem enfraquecer o sistema federativo, seja porque permitem a constituição de pólos econômicos desiguais, seja

porque criam condições propícias para o fortalecimento do poder central, com a desculpa de que a centralização pode apaziguar os conflitos federativos advindos das estruturas desiguais. O melhor, nesse caso, é que o governo central mantenha uma agenda preventiva visando à equalização estrutural entre as regiões e as unidades federadas. A partir do orçamento federal, canalizado por meio dos ministérios e instituições federais, o governo central deve ter permanente preocupação em compensar as regiões desfavorecidas com obras e projetos de infra-estrutura que sejam capazes de incluir e integrar essas regiões.

4 A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O sistema federal brasileiro foi inspirado no sistema federal dos Estados Unidos da América. Apesar disso, sua emergência se deu de maneira oposta, isto é, foi criado por decreto, de cima para baixo. Pelo Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889 (BRASIL, 1889), a República Federativa foi, provisoriamente, proclamada e declarada como forma de governo.

O desenho do federalismo brasileiro pode ser mais bem compreendido por meio de uma breve descrição das Constituições anteriores a 1988. Isso porque as Constituições refletiram as barganhas políticas e territoriais que ocorreram ao longo da nossa História. Além disso, essas Constituições, enquanto refletiam as mudanças nos regimes políticos, também mantiveram ou fortaleceram muitos dispositivos constitucionais anteriores, com poucas exceções.

A primeira Constituição escrita no Brasil foi promulgada em 1824, após a independência de Portugal e delegou poderes administrativos às então 16 províncias. Embora as províncias não constassem com autonomia política formal ou informal, essa delegação foi interpretada como abrindo o caminho para uma futura federação.

Ao criar o sistema federal no Brasil, a Constituição de 1891 promoveu a substituição dos poderes oligárquicos locais e regionais pelo Estado do estado federado autônomo. O império transferiu para aquelas oligarquias muitas de suas funções clássicas, tais como a coleta de impostos, a guarda nacional, os bancos oficiais com poder de emissão, efetuando, assim, transferência direta de poderes públicos para poderes privados, geograficamente já definidos pela história da colonização.

A Constituição de 1891, promulgada após a República, seguiu a promessa descentralizadora do mote republicano: centralização, secessão, descentralização, unidade. Por essa Constituição, recursos públicos foram canalizados para alguns poucos estados, mostrando que a federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de recursos em poucos estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada.

Essa fase do federalismo ficou marcada tanto pela descentralização e autonomia dos estados como pelo forte peso político dos estados de São Paulo e Minas Gerais que, por meio de um conluio político passaram a dominar a política nacional até o início dos anos 1930.

Em 1930 ocorreu o golpe militar de Getúlio Vargas, que teve por consequência colocar um fim no desequilíbrio de poder na federação brasileira, ao mesmo tempo em que procurou, de um lado, esvaziar as oligarquias regionais por intermédio da federalização de órgãos e políticas estaduais e, de outro lado, fortalecer os sistemas administrativos e a burocracia federal. Uma das primeiras medidas após esse golpe foi perdoar as dívidas dos estados com a União, inclusive a maior de todas, a de São Paulo, contraída por força dos subsídios ao café, pacificando, assim, os possíveis descontentamentos das elites regionais. Entretanto, apesar da oligarquia cafeeira de São Paulo ficar politicamente enfraquecida na “nova federação”, ela continua a receber do governo federal benefícios financeiros e fiscais especiais devido à sua importância na geração de divisas proporcionada pela exportação do café.

Em 1932, Vargas aprovou uma reforma eleitoral que, entre outras medidas, aumentou a representação política dos estados menos populosos na Câmara dos Deputados. Concebida como forma de contrabalançar o poder de alguns poucos estados, no que ficou conhecida como a política dos governadores, a sobre-representação dos estados menos populosos permanece como um dos mecanismos voltados para o amortecimento das heterogeneidades regionais e como forma de acomodar as assimetrias de poder entre unidades territoriais que registram grandes diferenças econômicas.

A Constituição de 1934, escrita como resultado do golpe de 1930, introduziu a tendência à constitucionalização de questões socioeconômicas e expandiu as relações intergovernamentais pela autorização para que o governo federal concedesse às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica. Até essa Constituição o imposto de importação era a principal fonte de receita da União, representando a metade da receita total do governo federal. No âmbito estadual, a principal fonte de receita era o imposto de exportação, representando 40% dos recursos de governo. Tal imposto era cobrado tanto nas exportações como nas operações interestaduais. Foi criado na Constituição de 1934 o imposto sobre indústria e profissões e o imposto predial de competência municipal. Com o objetivo de fortalecer a federação, algumas alterações foram feitas na estrutura tributária, nessa Constituição, a partir das quais os estados passaram a ter mais autonomia para decretar o imposto sobre vendas e consignações e foi proibida a cobrança de impostos sobre transações estaduais, cuja alíquota foi limitada a 10%. E quanto aos municípios, estes passaram a ter competência para decretar alguns tributos. Tais medidas resultaram na descentralização da arrecadação tributária e foi redefinida essa competência nas três esferas de governo. Pela primeira vez os municípios passaram a dispor de bases de incidência autônomas, referente à

propriedade territorial urbana, às diversões públicas, à renda e imóveis rurais, além de licenças e taxas.

Essa Constituição procurou inovar em relação ao equilíbrio entre estados-membros e governo central, mas essa tentativa logo foi interrompida pelo golpe militar de Estado e a criação do “Estado Novo” em 1937, pelo próprio Getúlio Vargas, líder do movimento de 1930 e no poder desde então.

A Nova Carta Constitucional de 1937 conservou o sistema de Estado Federal, mas, pelo Decreto Lei Federal nº 1.202 de abril de 1939 (BRASIL, 1939), que regulava sobre as administrações estaduais e municipais, transformou os estados-membros em “coletividades territoriais descentralizadas”. Por esse instrumento, os estados federados passaram a se submeter à supervisão, controle e fiscalização do presidente da República. Vargas fechou o Congresso Nacional e as assembléias estaduais e substituiu os governadores eleitos por interventores. Ficou assim instituído o regime de tutela administrativa, política e financeira dos estados-membros ao chefe de Estado. Existe um consenso de que uma das principais razões do golpe seria neutralizar a importância dos interesses regionais, a fim de construir a unidade política e administrativa necessária para promover a chamada modernização social e econômica do país. Um dos atos mais simbólicos de Vargas contra os interesses regionais foi queimar todas as bandeiras estaduais em praça pública. Os governos subnacionais perderam receitas para a esfera federal, mas a mais importante medida foi delegar ao governo federal a competência para legislar sobre as relações fiscais externas e entre os estados. Ao negar aos governos estaduais o direito de decidir sobre um dos mais importantes aspectos de sua vida econômica, ou seja, a definição das regras de trocas de mercadorias, Vargas pavimentou o caminho para a industrialização. Os desequilíbrios financeiros entre os estados não só persistiram, mas aumentaram: em 1945, três estados concentravam mais de 70% das receitas estaduais (MAHAR, 1976, p.415).

Com o retorno do regime democrático, nova Constituição foi escrita, a de 1946, liberal na sua forma e conteúdo, procurando recuperar o espírito federalista presente na Constituição de 1934, aquele que propõe uma divisão mais cooperativa entre Estado Central e estados-membros. No entanto, como democracia e descentralização foram se transformando, ao longo da história, em “afinidades eletivas”, os recursos para os governos locais foram privilegiados *vis-à-vis* os dos estados. A Constituição de 1946 introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais, excluídos os estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita, mas o critério de transferência não continha nenhum mecanismo de equalização fiscal, dado que

consistia em dividir o montante a ser transferido pelo número de municípios existentes (REZENDE, 1976, p.238). A questão dos desequilíbrios horizontais também foi parcialmente introduzida pela destinação de recursos federais para as regiões economicamente mais pobres (Norte e Nordeste). Assim, o apoio financeiro a essas regiões não viria apenas em caráter emergencial, para atender às calamidades públicas, mas em caráter mais sistemático e estrutural, com o objetivo de “valorizar” e “aproveitar” economicamente as regiões da Amazônia e do Vale do São Francisco. Foi também nessa época, no governo de Gaspar Dutra, que se elaborou o primeiro plano nacional (Plano Salte) de obras destinadas a melhorar o estoque de capital em infra-estrutura, mas que não entrou em prática por causa dos limites financeiros do governo federal.

Encontram-se aí as primeiras preocupações e os primeiros mecanismos objetivando certo reequilíbrio estrutural e compensatório entre os estados-membros da federação brasileira. Esta tônica voltada para o desenvolvimento regional passou a ocupar maior espaço nos governos posteriores à presidência do general Gaspar Dutra. Por exemplo, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), este criou o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Juscelino Kubistshek de Oliveira (1956-1961), por sua vez, fundou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

A Constituição de 1946 ainda manteve a marca de ter sido a de vida mais longa da história constitucional brasileira. Seus dispositivos e o regime democrático por ela regulado sobreviveram a várias crises políticas: suicídio de Vargas, renúncia de Jânio Quadros e posse de João Goulart. No entanto, não foi capaz de sobreviver à crise econômica e política iniciada em meados dos anos 1960.

4.1 Reforma tributária de 1964

O golpe de 1964 colocou o Brasil na rota dos regimes autoritários que passaram a governar a América Latina nos anos 1960. Paradoxalmente, os militares não promulgaram imediatamente uma nova Constituição, embora tenham feito várias emendas à Constituição de 1946. A nova Constituição do regime só foi promulgada em 1967 e em 1969 uma longa emenda foi editada. Como se sabe, a Constituição de 1967-1969 e a reforma tributária de 1966 centralizaram na esfera federal poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições. Isso não significou, todavia, a eliminação do poder dos governadores nem dos prefeitos das principais capitais. Como demonstraram Medeiros (1986) e Ames (1987), os

governantes subnacionais foram grandes legitimadores do regime militar e contribuíram para formar as coalizões necessárias à sua longa sobrevivência.

No entanto, apesar da centralização dos recursos financeiros, foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação - Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, levando em consideração a área, a população e a *renda per capita* dos estados - FPE e o FPM que contempla apenas o número de habitantes dos municípios (ARAÚJO; HORTA; CONSIDERA, 1973).

No regime militar, as esferas subnacionais também recebiam as chamadas transferências negociadas, que cresceram significativamente no período.

O regime militar promoveu uma reforma fiscal a partir da qual se procurou o equilíbrio orçamentário e criou-se um novo modo de financiamento para o setor público, sendo uma das bases a reforma tributária. Na divisão dos poderes sobre a cobrança dos impostos, o governo federal passou a se responsabilizar pela maioria deles, dos quais o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produção Industrial (IPI) eram as principais. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) ficou a cargo dos estados e o Imposto Territorial (IT) e o Imposto sobre serviços (ISS) a cargo dos municípios.

A reforma do federalismo fiscal-financeiro desse período trouxe algumas particularidades relevantes, cuja associação pode ser feita tanto com o comportamento centralista-autoritário do regime militar quanto com os objetivos de estabilização macroeconômica e de disciplina e coordenação fiscais entre as várias instâncias do Estado.

Entre essas particularidades, podem-se citar três delas:

- a primeira era que parte do IPI e do IR fosse destinada para a formação do Fundo de Participação de estados e municípios, mecanismo fiscal-financeiro criado para realizar a distribuição dos recursos federais para as esferas subnacionais;³
- a segunda era que os estados e municípios não tivessem autonomia para fixar as alíquotas dos impostos que cobravam, embora se apropriassem deles;
- a terceira, que o governo federal passasse a vincular as despesas dos estados federados às receitas, seja de fonte própria ou transferida.

³ O que entra em cena não é apenas o mecanismo de compartilhamento dos recursos federais com estados e municípios, mas o princípio de se fazer justiça fiscal, ou seja, passar a destinar mais recursos para aquelas unidades federadas com baixa capacidade fiscal, levando-se em conta novas variáveis como população e renda. Para uma leitura mais aprofundada sobre essa questão, sugere-se ver Cialdini (1997).

Com a restrição imposta sobre a autonomia e as competências dos estados federados *vis-à-vis* da estrutura tributário-fiscal, o governo federal introduziu alguns mecanismos que iriam inibir e mesmo impedir a desordem e a concorrência fiscal entre os estados e municípios por um longo período - até pelo menos o início da década de 1980, quando já se percebe certa desordem fiscal-financeira em nível das contas dos estados subnacionais.

Uma outra particularidade também deve ser destacada, agora no campo do reequilíbrio estrutural entre as regiões. Na década de 1960, já se fazia sentir claramente o declínio das “economias regionais periféricas” em função da integração do mercado nacional, que se intensifica aceleradamente no regime militar. Em face dessa evidência, o governo militar institucionaliza, explicita e amplia a política de desenvolvimento regional, transformando a Sudene, o BNN a Superintendência de Desenvolvimento para a Amazônia (SUDAM) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) nos principais símbolos dessa política. Com isso, o regime militar promoveu a substituição da “federação dos estados” pela “federação das regiões”, como observa Oliveira (1995).

Tal política tinha como fonte de financiamento os “incentivos fiscais federais”, isto é, a troca de deduções do IR por ações relacionadas aos empreendimentos naquelas regiões, e este fundo sendo transferido como empréstimo aos interessados em realizar efetivamente os investimentos.

4.2 Reforma tributária de 1988

Nas décadas de 70 e 80, a identificação do autoritarismo com a forte centralização ocorrida levou os setores de oposição ao regime a associarem descentralização à democracia e a considerá-la o leito natural do resgate da dívida social e do conceito de cidadania no país.

A descentralização foi um tema central da agenda da democratização, nos anos 1980, como reação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal, durante os 20 anos de autoritarismo burocrático.

Nessas circunstâncias, a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo-se a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção.

No crepúsculo do autoritarismo, estabeleceu-se consenso entre os formadores de opinião e os movimentos sociais, bem como entre políticos estaduais e locais acerca das virtudes da descentralização de recursos fiscais e de responsabilidades governamentais.

A transição para a democracia legitimou os governos estaduais antes dos outros níveis de governo.

Com a abertura política na segunda metade dos anos 80, fez-se necessária a revisão das competências entre estados e municípios, exigindo, assim, uma mudança na fórmula federativa vigente.

Foi proposto um novo sistema tributário, elaborado de forma democrática em uma Assembléia Nacional Constituinte, com a participação da população, via seus representantes no Congresso e emendas populares.

A Constituição de 1988 deu início a um processo de reforma do sistema tributário e, por extensão, da estrutura da federação brasileira. A tentativa de descentralizar recursos, gestão e decisões governamentais constituíram a essência das mudanças previstas pelo novo texto constitucional.

Essa constituição foi a mais detalhada de todas as Constituições brasileiras e apresenta algumas peculiaridades em relação às anteriores. A primeira é que não foi produto de um texto desenhado por especialistas, especialmente juristas, como aconteceu em 1891 e em 1934; nem se espelhou nas anteriores, como em 1946. A segunda é que as anteriores foram o resultado de um processo de ruptura política que já ocorrerá, ao passo que em 1988 sua elaboração se deu ainda como parte do processo de transição (WERNECK VIANNA, 1999). A terceira inovação, mais diretamente relacionada com o federalismo, é que aos constituintes foi permitido decidir sobre a manutenção ou não do sistema federativo, proibido na convocação das constituintes anteriores.

A Constituição de 1988 redefiniu o quadro das competências tributárias prevalecentes desde 1967, atribuindo ao governo federal os impostos sobre: importação (II); exportação (IE); renda e proventos de qualquer natureza (IR); produtos industrializados (IPI); operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos e valores mobiliários (IOF); propriedade territorial rural (ITR); e grandes fortunas (IGF).⁴ Além desses impostos foi dada à União a competência exclusiva para instituir contribuições sociais, para financiar a seguridade

⁴ Este último até hoje não foi regulamentado. Está prevista sua regulamentação na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 41, por lei ordinária.

social⁵, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas. As demais esferas de governo só podiam instituir a contribuição relativa ao custeio de previdência social de seus funcionários (LEMGRUBER, 1999, p.1):

- ao governo estadual e Distrito Federal: a tributação sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações (ICMS); propriedade de veículos automotores (IPVA); e transmissão *causa mortis* de bens imóveis e doação (ITCD), de qualquer bem ou direito e adicional de IR, incidentes lucros, ganhos e rendimentos de capital, de valor não superior a 5% do imposto pago à União;
- ao governo municipal cabem os impostos sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); serviços de qualquer natureza (ISS); e transmissão *inter vivos* de bens imóveis (ITBI), com características extremamente urbanas, desta maneira sua eficácia se concentra nas capitais e nas maiores cidades.

Mesmo assim, observa-se a participação crescente dos municípios na arrecadação, após o ano de 1988, revelando, com isto, aumento do esforço arrecadatário dos mesmos. A participação relativa, que no período de 1970 a 1980 situou-se em 2,5%, em média, passou para 4,3% no período, após 1988.

TABELA 1

Brasil: participação dos três níveis de governo na arrecadação (%)

Períodos	União	Estados	Municípios
1970 - 1980	65,8	22,6	2,5
1980 - 1988	73,7	23,5	2,8
1988 - 1995	67,3	28,5	4,3

Fonte: Varsano (1997).

Esse esforço se torna mais significativo quando se considera que a União, em decorrência das perdas verificadas nas suas receitas disponíveis, criou novos tributos

⁵ Considerando a amplitude desse conceito, o qual envolve, além da previdência, a assistência social e a saúde, foi prevista a ampliação da base de incidência: além da folha de pagamentos, o lucro e o faturamento das empresas. É importante ressaltar que as contribuições sociais são receitas vinculadas, isto é, toda a arrecadação só pode ser direcionada para as áreas de saúde, previdência e assistência social.

(Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas – CLLE; e o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF) e elevou as alíquotas da Contribuição para financiamento da seguridade social (COFINS), de 0,5 para 2%, e do Imposto sobre Movimentação Financeira (IMF). Em novembro de 1988, foram unificadas as bases da COFINS e do Programa de Integração Social (PIS) e elevou-se, mais uma vez, a alíquota da primeira dessas contribuições, passando de 2% para 3%.

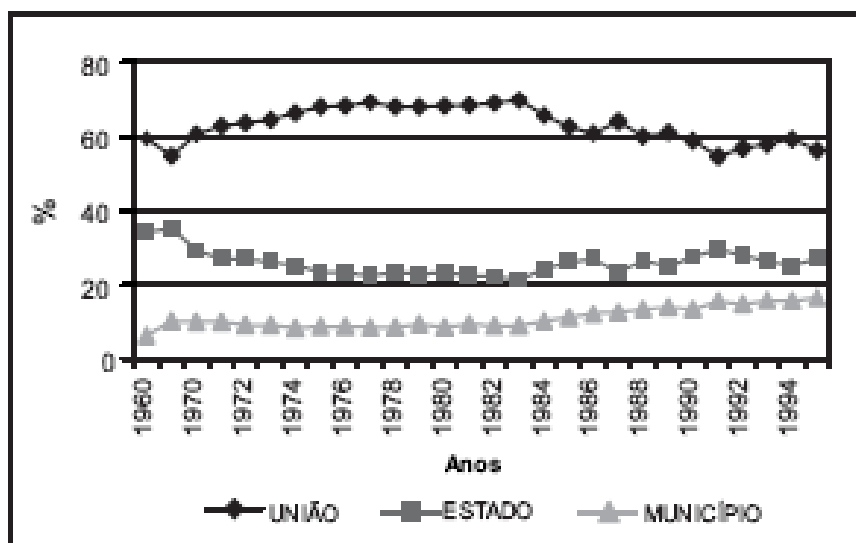
A crescente importância dos municípios no federalismo fiscal brasileiro pode ser melhor observado ao ser analisada a crescente participação dos mesmos na receita disponível. A afirmação usual de que os municípios foram os maiores beneficiados com a Constituição de 1988 pode ser constatada na TAB. 2.

TABELA 2

Brasil: participação dos três níveis de governo na receita disponível (%)

Períodos	União	Estados	Municípios
1970 - 1980	60,0	22,7	8,2
1980 - 1988	65,4	23,5	10,5
1988 - 1995	58,1	27,0	14,9

No entanto, o processo de descentralização das receitas é anterior à Constituição de 1988, sendo impulsionado a partir de 1994, como mostra o GRÁF. 1. Segundo Afonso e Raimundo (1998), os constituintes promoveram a regulamentação, regularização e o aprofundamento do processo, consolidando uma tendência da década de 1980.



Fonte: Varsano, 1997

GRÁFICO 1 – Participação dos níveis de governo na receita disponível.

Fonte: Varsano (1997).

No bojo da redefinição das competências, na qual o governo federal perde força, a grande inovação introduzida pela nova Carta foi a transformação dos municípios em membros da federação, no mesmo nível dos estados.

Além disso, ela também promoveu no interior do sistema federal brasileiro a maior descentralização fiscal em sua história, além de aumentar consideravelmente a carga tributária em relação ao produto interno bruto (PIB)⁶. É certo que as correntes políticas na Assembléia Nacional Constituinte eram predominantemente descentralizadoras, ou “municipalistas” como ficaram conhecidas, mas a descentralização fiscal não foi um fato isolado e exclusivo do Brasil. Nesse momento, a descentralização era um movimento de âmbito internacional, que atingiu tanto países com sistemas federais como os não-federais. Já a elevação da carga tributária obedeceu ao aumento da necessidade financeira do setor público, em função do aumento do endividamento e dos encargos financeiros.

Em 1980, momento anterior à aprovação da Nova Carta, a carga tributária dos três níveis de governo sobre o PIB era de 24,63%, mas, em 1988, ano da sua aprovação, essa carga era de 22,43% e em 1995 já tinha atingido 28,51%. Desse total, as participações por nível de governo eram as seguintes: em 1980, o governo central participava com 18,50%, o governo estadual com 5,41% e o governo local com 0,71%. Para os anos de 1988 e 1994, as

⁶ Rezende (2001) chama a atenção para o fato de que a descentralização já vinha acontecendo paulatinamente desde 1982, quando ocorreu a “recuperação da autonomia política de estados e municípios”.

participações desses governos eram, respectivamente, de 15,82 e 18,95% para o governo central, 5,95 e 8,18% para o estadual e de 0,66 e 1,38% para o governo local (AFONSO; RAIMUNDO, 1995; 1998).

TABELA 3

Brasil: participação dos níveis de governo sobre o PIB (1980 a 1994)

Ano	Carga Tributária Três Níveis de Governo sobre o PIB %		
	Governo Central	Governo Estadual	Governo Local
1980	18,50	5,41	0,71
1988	15,82	5,95	0,66
1994	18,95	8,18	1,38

Nota-se que, na composição dos tributos, em 1980 o governo central participava com 75,1%, o estadual com 22,0% e o local com 2,9%. Em 1988, ano de aprovação da nova Carta, as participações eram, respectivamente, de 70,5, 26,5 e 2,9%. Já para o ano de 1994, ano em que os impactos da nova Carta já se faziam sentir, as participações relativas se comportavam da maneira seguinte: 66,5% para o governo central, 28,7% para o estadual e 4,8% para o local.

TABELA 4

Brasil – composição tributária três níveis de governo (1980-1994)

Ano	Composição Tributária Três Níveis de Governo %		
	Governo Central	Governo Estadual	Governo Local
1980	75,1	22,0	2,9
1988	70,5	26,5	2,9
1994	66,5	28,7	4,8

Por esses dados percebe-se que houve, de fato, um processo de descentralização fiscal entre os entes federados brasileiros após a promulgação da nova Carta Constitucional de 1988. O que se pode notar de marcável é que não só o governo central perdeu receita para os estados e municípios, mas que estes últimos passaram a ter considerável participação na

composição da arrecadação. Do lado dos gastos, constata-se igual movimento de descentralização quando se analisam quatro tipos deles:

- consumo corrente;
- transferências de assistência e previdência;
- investimento;
- gastos fiscais (consumo corrente, subsídios e investimentos) mais transferências de assistência e previdência.

Ainda segundo Afonso e Raimundo (1995; 1998), no primeiro tipo de gasto, em 1980 o governo central participava com 44%, o governo estadual com 39% e o local com 17%. Já em 1994, o primeiro passou a participar com 39% e os dois restantes com 36 e 25%, respectivamente, revelando, assim, clara descentralização do consumo corrente.

Não havendo instrumentos efetivos e eficazes de controle sobre esse tipo de gasto, os resultados não foram os desejados. Vale lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal só ganhou vida em 2000, antes disso os mecanismos eram limitados aos controles de endividamento, como:

- resoluções do Banco Central ou do Conselho Monetário Nacional;
- controle das aprovações de projetos com apoio financeiro externo;
- limitação dos empréstimos das instituições financeiras federais;
- regras limitando a rolagem e ampliação da dívida bancária;
- restrições ao endividamento mobiliário, efetuadas pelo Congresso.

Mais para o final da década de 1990, vieram as privatizações dos bancos estaduais, a limitação na contratação de “antecipações de receita orçamentária” (AROS) e renegociação das dívidas dos estados (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

No segundo tipo de gasto, isto é, transferências de assistência e previdência, em 1980 o governo central participava com 88%, o governo estadual com 10% e o governo local com 2%. Em 1994, o primeiro passou a participar com 83%, o segundo com 13% e o terceiro com 4%. Observa-se, nesse, item certa rigidez na descentralização devido à incapacidade dos governos subnacionais em absorver esse tipo de tarefa, fato que reforçou a tese pessimista em relação à descentralização, pois os governos subnacionais não tiveram a capacidade esperada para assumir parte da oferta das políticas sociais descentralizadas. Neste aspecto, um dos pontos críticos verificados foi o fato de a Constituição de 1988 ter beneficiado mais os municípios maiores, onde se concentra a maior parte das demandas sociais (REZENDE,

2001). Tal problema teve como efeito colateral a proliferação de novos municípios, já que políticos locais se sentiram incentivados a tal fim.

No terceiro tipo, o investimento, em 1980 o governo central tinha participação de 30%, o governo estadual de 39% e o governo local de 31%. Em 1994, o governo central passou para 22%, o governo estadual para 43% e o governo local para 35%. Em relação a esse aspecto, percebe-se que já em 1980 a participação do governo central nos investimentos já era menor do que a dos governos estaduais, apontando um efeito da crise federal e uma desaceleração nos grandes investimentos que caracterizaram a economia brasileira nos anos 1970. Em 1994, com o agravamento da crise fiscal somado ao fator da descentralização dos gastos, a participação do governo federal caiu significativamente, sem indicar que os governos estaduais estivessem realizando a contento os investimentos necessários.

Finalmente, para o item “gastos fiscais”, em 1980, o governo central participava com 66%, o governo estadual com 23% e o governo local com 11%. Mas, em 1994, a participação do primeiro caiu para 52% e as participações dos outros dois níveis aumentaram para 29 e 19%.

Tanto considerando a “divisão de competências tributárias” quanto a divisão de competência do gasto público, a realidade do sistema fiscal federal brasileiro se aproximou, na época, dos parâmetros de descentralização recomendados pela literatura especializada, em relação aos quais apresentava pequenas divergências (SAHA, 1990; 1994). Nesse quadro de divergências pode-se destacar, como exemplo, o caso mais significativo, que é o do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que é universalmente realizado pelo governo federal (base de cálculo, fixação de alíquota e arrecadação/administração). Mas, no caso do Brasil, a base de cálculo, assim como a fixação da alíquota, é realizada por ambos os governos, federal e estadual, mas a arrecadação e a administração são efetuadas pelo governo estadual.

Alguns autores, diante desse processo, como Afonso e Raimundo (1995) e Saha (1994), chegaram a quantificar e comparar os índices de autonomia dos estados subnacionais de alguns países. O Brasil alcançou coeficiente de 0,67 em 1992, contra 0,88 dos Estados Unidos (1988), 0,79 da Alemanha Ocidental (1988), 0,79 do Canadá (1988), 0,65 da Malásia (1984-1988), 0,53 do Paquistão (1987-1988), 0,50 da Colômbia (1979-1983), 0,45 da Índia (1982-1986), 0,43 da Austrália (1987) e 0,19 da Indonésia (1990). Isso demonstrava não só um grau relativamente elevado da autonomia dos estados subnacionais brasileiros, sobretudo em relação aos países em desenvolvimento, mas também a existência de uma multiplicidade de federalismo no mundo, vista pelo ângulo do grau de centralização do poder nas mãos do governo central (ELEZAR, 1987; MAY, 1969).

Se, de um lado, promoveu-se aumento do grau de descentralização e de autonomia fiscal dos estados subnacionais, de outro, houve também crescimento da preocupação regional e multiplicação dos mecanismos visando ao esforço na diminuição dos desequilíbrios estruturais entre as regiões. Os constituintes fizeram constar na nova Carta Constitucional sete artigos concernentes à questão regional e criaram três novos fundos constitucionais, fixados pela Lei 7.827/89 (BRASIL, 1989), objetivando o desenvolvimento regional e com os seguintes percentuais:

- 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO);
- 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE);
- 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).⁷

O financiamento desses fundos tem sua origem numa porção de 3% da arrecadação dos IRs e sobre os IPIs. Eles se juntaram ao elenco de mecanismos de incentivos fiscais já existentes antes de 1988 e receberam também o reforço do FPE e do FPM⁸, que já sendo um mecanismo de distribuição e transferência dos recursos federais e estaduais para os sistemas subnacionais, passaram também a servir como mecanismo de compensação fiscal e regional. Cabe lembrar que 2/3 das transferências governamentais passaram a beneficiar as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Autores como Lavinias, Magina e Silva (1995) chegaram a concluir que houve “descentralização espacial” dos recursos federais em benefício das regiões Norte, Nordeste e Sul, o que poderia ser verdade caso não tivesse ocorrido a recentralização dos recursos nas mãos do governo federal, em função do elevado nível do endividamento público federal.

Apesar da incontestável descentralização experimentada pelo sistema federal brasileiro, indicada pela elasticidade da autonomia dos estados em termos de receitas e gastos, e apesar do esforço desempenhado pelo governo federal no sentido de promover o desenvolvimento regional, a federação brasileira continuou apresentando dois problemas estruturais:

- o conflito de interesses e de funções entre os entes federados, principalmente pela falta de mecanismos de controle e de comprometimento no momento adequado;
- a desigualdade regional.

⁷ Esses fundos são formados por 3% da receita do IR e IPI.

⁸ O FPE é constituído por 21,5% do IR e IPI. O FPM é formado por 22,5% do IR e IPI. Como transferências, há também a transferência, dos governos estaduais, de 5% do ICMS e 50% das receitas obtidas pelo IPVA para os municípios.

Esse primeiro problema sugere que um processo de descentralização dos poderes num sistema federal não implica automaticamente a desconcentração do poder econômico, indicando que a transferência, pura e simples, de recursos financeiros para estados e municípios não é suficiente para resolver esse tipo de problema.

No tocante ao segundo problema, constata-se que da soma total do PIB do país (a preço corrente) em 2001, a região Sudeste participava com 57,12%, enquanto o Sul tinha participação de 17,80%, o Nordeste de 13,12%, o Centro-Oeste de 7,20% e o Norte de 4,76% (IBGE, 2003). Comparada ao ano de 1985, pode-se dizer que a desconcentração das atividades econômicas foi pequena, pois a região Sudeste detinha nesse ano 60,2% e o Norte 3,8% (IBGE, 2003). De 1985 para 2001, as regiões que mais se beneficiaram dessa pequena desconcentração foram a Centro-Oeste, que subiu 2,4 pontos percentuais, e a região Norte, que ganhou 0,96 pontos percentuais. A região Sul permaneceu no mesmo nível e o Nordeste perdeu posição.

No entanto, a Constituição de 1988 conservou certas características das Constituições anteriores, tais como:

- a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente;
- o fortalecimento dos governos locais *vis-à-vis* os estados;
- a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades;
- a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal.

A Constituição de 1988 traduziu o anseio por descentralização compartilhado pelas forças democráticas predominantes. A federação foi redesenhada em benefício dos estados e, sobretudo, dos municípios transformados em entes federativos.

Embora a força de governadores e prefeitos tenha crescido de modo significativo, durante a transição do autoritarismo para a democracia, a existência de normas constitucionais favorecendo a descentralização não pode ser explicada apenas por sua influência direta. Os governadores foram ativos durante os trabalhos da Constituinte, assim como foram os prefeitos, suas associações e seus assessores. De outra parte, cerca de metade dos constituintes

ocuparam previamente postos nos governos e/ou assembleias subnacionais. Mas o apoio à descentralização era mais amplo e incluía as forças políticas mais importantes, tivessem ou não relação com interesses subnacionais. Democracia com descentralização era uma idéia-força e, como tal, tinha gravitação própria.

Em consequência das novas normas constitucionais, o poder de taxaço dos estados foi ampliado para incluir petróleo, produtos minerais, transportes e telecomunicações. Os recursos fiscais foram redistribuídos em prejuízo do governo federal, dado o crescimento das receitas compartilhadas com estados e municípios. As receitas transferidas dos estados para os municípios também se expandiram.

Assim, depois de 1988, a descentralização de recursos fiscais beneficiou estados e, sobretudo, municípios. A TAB. 5 e os GRÁF. 2 e 3 mostram essa mudança de distintas maneiras. Ademais, como mostraram Afonso e Lobo (1996), a descentralização implicou também redistribuição entre regiões, em benefício dos estados e municípios mais pobres.

TABELA 5
Carga tributária e distribuição das receitas tributárias
entre níveis de governo (BRASIL, 1960-2000)

Ano	Carga tributária PIB	Receitas arrecadadas			Receitas disponíveis		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,42	63,9	31,2	4,7	59,4	34	6,5
1970	25,98	66,7	30,6	2,7	60,7	29,1	10,2
1980	24,56	75,3	21,8	2,9	69,4	22	8,6
1985	23,75	72,8	24,8	2,4	64,2	25,1	10,7
1988	23,64	67,4	29,8	2,7	59,8	28	12,1
1990	30,04	67	29,6	3,4	56,7	28,5	14,9
1991	26,04	63,4	31,1	5,4	53,5	29,5	17,1
1992	25,91	66,2	29,3	4,5	57	28,1	14,9
1993	26,37	68,6	26,6	4,7	57,8	26,4	15,8
1994	28,64	67,9	27,4	4,7	59,4	25,4	15,2
1995	29,4	66,3	29	4,7	56,2	26,2	16,6
1996	29,1	65,3	29,6	5,1	56	27,6	16,3
1997	29,6	66,2	28,8	5,0	56,2	27,7	16,1
1998	29,6	67	27,5	5,5	56,2	26,6	17,2
1999	31,7	68,1	26,9	5	57	26	17
2000	32,7	67,3	27,7	5	56,7	26,4	16,9

Fonte: Brasil (2005, baseado nas Contas Nacionais e nos Relatórios do FMI e em dados adicionais do Ministério da Fazenda - Tesouro Nacional, CONFAZ e Finanças do Brasil); para os dados de 1996 a 2000: Rezende e Afonso (2002).

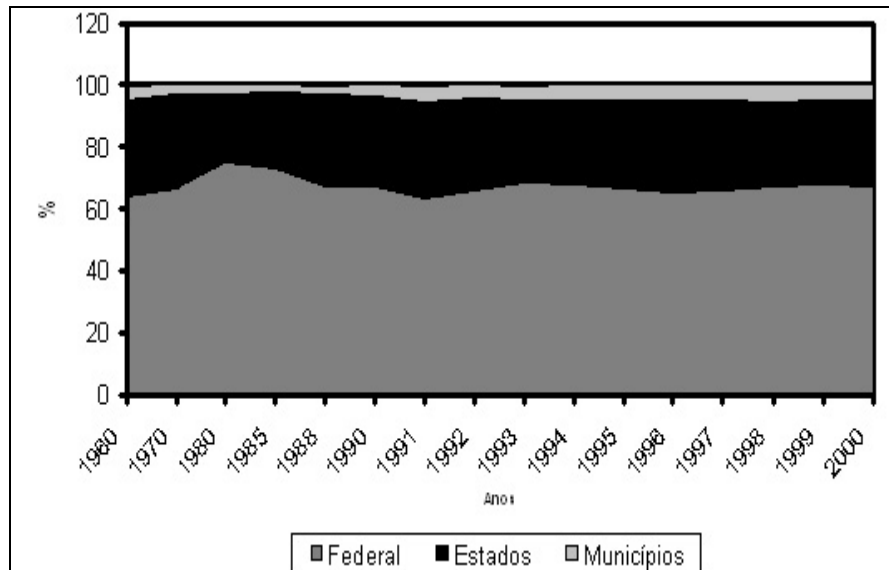


GRÁFICO 2 - Participação dos níveis de governo na arrecadação tributária.

Fonte: Almeida (2005).

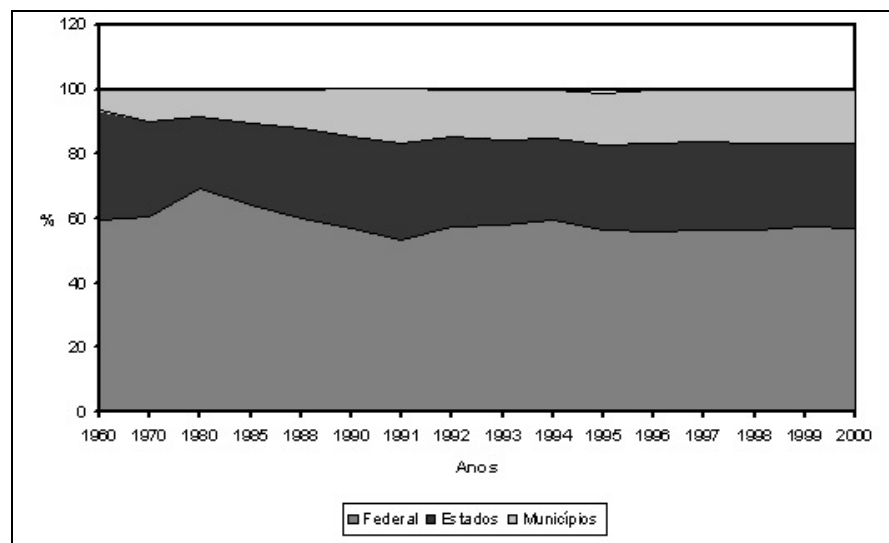


GRÁFICO 3 - Participação das esferas de governo na receita tributária disponível.

Fonte: Almeida (2005).

Apesar dos aumentos consideráveis da receita disponível para o conjunto dos municípios, o fato mais preocupante é a contínua dificuldade enfrentada e a necessidade, cada vez maior, de recursos para fazer frente às demandas sociais.

Observa-se que a Constituição Federal de 1988 elevou a participação dos estados e dos municípios nos recursos fiscais, diminuindo, conseqüentemente, a parcela da União. Enquanto essa parcela se situava em 60,0% no período 1970/80, 65,4% no período 1980/88 e 58,1% no período 1988/95 (TAB. 2), indicando claramente um decréscimo, os municípios obtiveram, nos respectivos períodos, 8,2, 10,5 e 14,9%, revelando ganho. Os estados também aumentaram a sua participação no período em consideração. Embora esse processo de descentralização seja visível, especialmente quando se toma por base a evolução das receitas, o lado da despesa (obrigações) não aparece tão claramente.

Na realidade, o que vem ocorrendo no Brasil, notadamente a partir da década de 80, quando a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro se agravou sobremaneira, é um processo de descentralização forçada, desorganizada e silenciosa, que se intensificou a partir da Constituição de 1988.

Esse processo vem sendo analisado por alguns pesquisadores preocupados com a questão. Assinalam que ao “contrário da descentralização da receita, que contou com as regras explícitas no texto constitucional, a assunção dos gastos pelos estados e, sobretudo, municípios ocorreu de forma implícita, em função da crise fiscal da União” (AFONSO; RAIMUNDO, 1998).

Esta característica do processo de descentralização brasileiro decorreu, fundamentalmente, do caráter eminentemente político do processo de reforma constitucional. O principal objetivo da reforma foi o fortalecimento da Federação, invertendo, frontalmente, as características da Constituição anterior, que se pautava na centralização dos recursos por parte da União, exigindo, no que diz respeito às finanças públicas, o aumento do grau de autonomia dos estados e dos municípios e a descentralização dos recursos tributários disponíveis, acompanhada das transferências de encargos da União para aquelas unidades (VARSAÑO, 1997).

Porém, não foi bem isso o que aconteceu. O processo de redemocratização do país já estava em curso, tendo sido iniciado pelas esferas inferiores de governos, com a eleição para prefeitos e governadores no início dos anos 80, ficando a eleição direta para presidente da República para os finais da mesma década (1989). Assim, houve reação dos estados e dos municípios, em decorrência dos anos de autoritarismo vividos até então.

Segundo Affonso (1997), “[...] ocorreu uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização”, deixando a União sem defensores durante o processo de elaboração da nova Carta. Por causa disso, o pacto federativo teria saído “capenga”. O resultado foi o agravamento do desequilíbrio do setor público. A partir daí, a

União, visando a minorar as suas perdas em virtude da nova conformação do federalismo fiscal, passou a: a) ampliar as alíquotas dos impostos e das contribuições já existentes, principalmente aquelas não sujeitas à partilha com as demais esferas de governo; b) criar novos impostos (IPMF); c) desobrigar-se das políticas públicas.

Assim, mesmo que de forma desorganizada, os estados e, principalmente, os municípios passaram a assumir responsabilidades a que até o momento não estavam acostumados.

A situação indicada nos itens a e b podem ser visualizadas no GRÁF. 4. A partir de 1988, a participação do PIS/PASEP, da COFINS e da CPMF cresceu de forma significativa, saltando de um patamar de 5%, em 1988, para quase 18% em 2000.

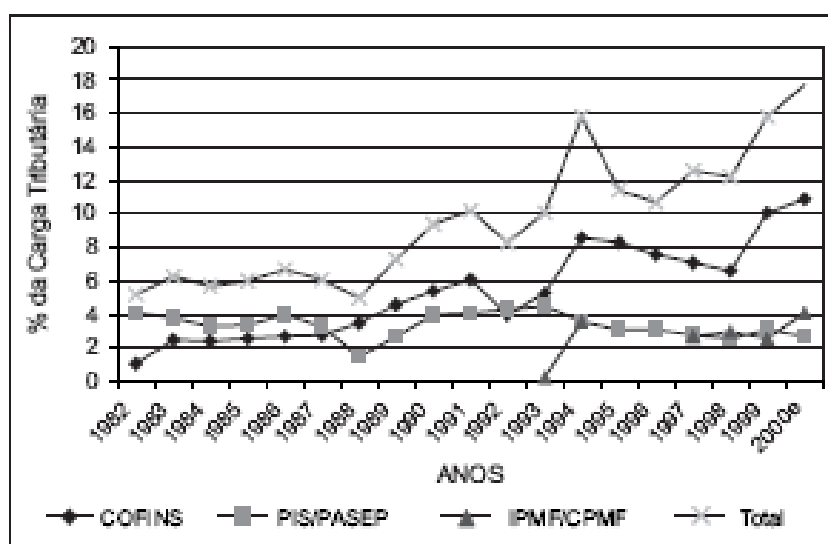


GRÁFICO 4 – Participação do PIS/PASEP, da COFINS e da CPMF na receita tributária (1982-2000).

Fonte: Araújo (2001).

Embora as receitas das esferas subnacionais, em particular dos municípios, tenham aumentado consideravelmente a partir da Constituição Federal de 1988, as dificuldades dos municípios continuaram a existir e, em alguns deles, a situação foi agravada. Este fato se deu, sobretudo, pelo processo de descentralização forçada e desordenada (desobrigação do governo federal em relação aos gastos públicos estaduais e, especificamente, aos gastos públicos municipais), resultante de políticas restritivas do governo federal, visando a conter o déficit público.

As dificuldades enfrentadas pelo governo federal, em razão da crescente dívida pública e da incompatibilidade entre a folha salarial e as receitas correntes da maioria dos estados brasileiros, fizeram com que os municípios beneficiados em razão do aumento da receita disponível ampliassem a sua atuação, com vistas a atender às crescentes demandas sociais. Esse processo de descentralização vem ocorrendo de forma desordenada em razão da falta de critérios que indiquem as responsabilidades de cada ente federalista, para que possa melhor atender aos princípios de eficiência econômica quanto à alocação, distribuição e estabilização.

5 TENDÊNCIAS DO FEDERALISMO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Sem dúvida alguma, a Constituição de 1988 fez com que o pêndulo histórico do federalismo brasileiro inclinasse a favor dos estados e municípios. Após a sua promulgação, começaram a surgir as primeiras reações do governo federal contra suas perdas tributárias. Entretanto, já na primeira metade dos anos 1990, várias circunstâncias e medidas concorreram para que um novo processo de recentralização se verificasse. Não se trata, porém, de uma consequência provocada por reformas constitucionais, ao ponto de desfazer os avanços federalistas conquistados pela Constituição de 1988, mas sim de um processo de enfraquecimento fiscal-financeiro dos estados e municípios, em benefício do fortalecimento do governo federal.

Às vezes mal interpretada, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que passou a vigorar a partir de 2000, não pode ser confundida com as circunstâncias culpadas pela recentralização. No lugar de ser um mecanismo de centralização, a referida lei tem o papel saudável de coordenar e alinhar as políticas financeiras executadas pelos três níveis de governo, inibindo, assim, a má gestão dos recursos públicos e o desequilíbrio macroeconômico. Entretanto, na medida em que não é seguida rigorosamente por alguns estados da federação, principalmente por aqueles de grande porte, ela contribui para gerar uma assimetria nos resultados gerados pela execução orçamentária dos entes federados.

A propósito da recentralização e do enfraquecimento fiscal-financeiro, estes vêm sendo patrocinados por algumas circunstâncias e medidas formadas e decididas nos últimos 10 anos, pelo menos:

- estrangulamento e dependência financeira dos estados e municípios, em decorrência da recessão econômica e das altas taxas de juros, das renegociações das dívidas e do comprometimento de uma parte importante da receita líquida do pagamento da dívida junto ao governo federal. Com exceção dos estados do Amapá e Tocantins, todos os outros da federação assinaram contratos de refinanciamento de suas dívidas com o governo federal durante os anos 1997, 1998 e 1999. Em sua maioria, esses contratos foram fixados em 30 anos de validade, envolvendo taxas de comprometimento que vão de 6,79 a 15% da receita líquida;
- criação de novos impostos e contribuições por iniciativa do governo federal, cujas receitas não são compartilhadas com estados e municípios. Entre eles se

encontram: a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira – CPMF (Lei n. 9311 de 24 de outubro de 1996 – BRASIL, 1996a); a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), o chamado imposto sobre combustível (Lei n. 10.168 de 29 de dezembro de 2000 – BRASIL, 2000); a COFINS, devida pelas pessoas jurídicas (Lei Complementar 70 de 30 de dezembro de 1991 – BRASIL, 1991; e art. 18 da lei 10.684 de 01 de setembro de 2003 – BRASIL, 2003).

Ao longo de 1990, as contribuições sociais foram o mecanismo de compensação do governo federal pela perda de receitas resultante da descentralização, como se observa no GRÁF. 5. As contribuições sociais, que em 1980 significavam 4,9% das receitas do governo federal, atingiram 20% em 2000.

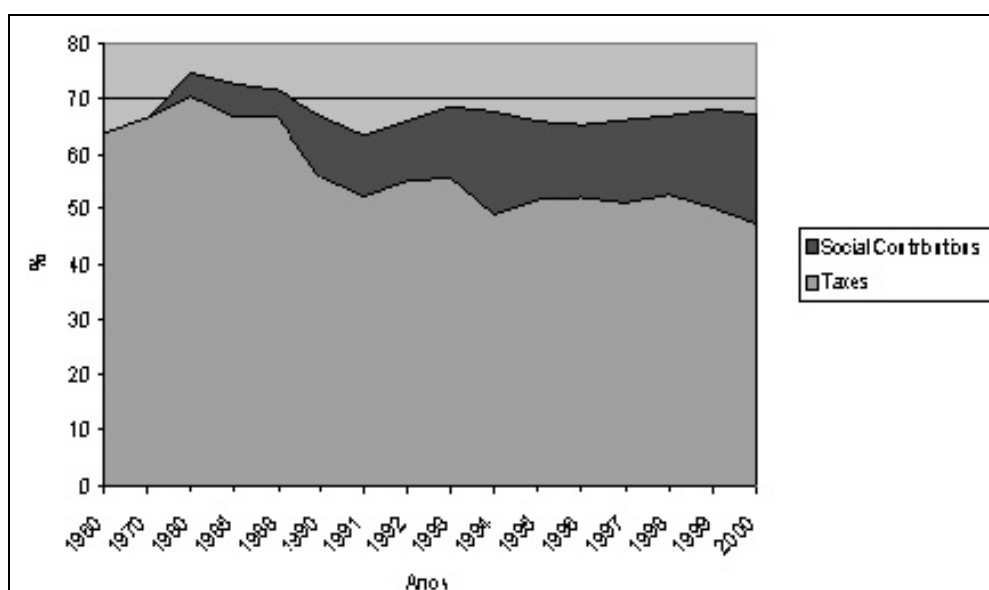


GRÁFICO 5 - Composição da receita tributária federal como porcentagens das receitas de todos os níveis de governo.

Fonte: Almeida (2005).

O governo federal expandiu as contribuições sociais porque tinha dificuldades em reduzir significativamente, em seu benefício, a parcela de receitas tributárias compartilhadas com estados e municípios.

O atual governo efetuou algumas alterações nas “inovações fiscais”, com a finalidade de aperfeiçoar sua eficácia, o que promoveu o aumento da arrecadação. Essas alterações se fizeram conhecer a partir de:

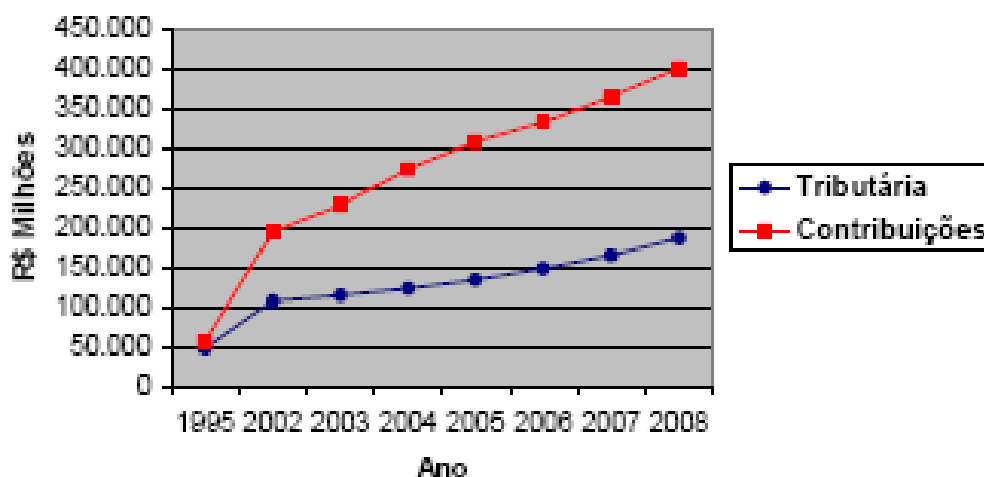
- COFINS não cumulativa;
- COFINS sobre importados;
- aumento da COFINS sobre entidades financeiras;
- aumento da contribuição social sobre o lucro líquido das empresas (CLLE);
- aumento do IPI dos cigarros (este, compartilhado com os entes federados);
- Lei Kandir, ou Lei Complementar n. 87 de 13 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996b), que isenta as exportações de bens do ICMS e compensa os estados pelas perdas. Desde então os estados não vêm sendo compensados adequadamente por essa isenção;
- contenção de parte das transferências referentes aos fundos de participação, devido ao aumento do comprometimento do superávit primário gerado pelo governo federal e estados subnacionais;
- compressão dos investimentos públicos federais nas economias estaduais;
- não-cumprimento do governo federal referente à sua cota parte no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda constitucional n.º 14 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996c) e regulamentado pela Lei n.º 9.424 de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996d), pelo Decreto n.º 2.264 de junho de 1997 - BRASIL, 1997).

Esses problemas foram debatidos no Congresso Nacional em 2003, em decorrência do projeto de reforma tributária, quando então foram decididos três pontos de inflexão:

- elevação da compensação das perdas dos estados com a Lei Kandir;
- criação do Fundo de Desenvolvimento Regional;
- repartição da CIDE com os governos estaduais, que passariam a ficar com 25% do total arrecadado.

Apesar dessas mudanças, há um grande esforço a ser realizado pelo Congresso Nacional para que a tendência de recentralização das receitas, a favor do governo federal, seja revertida. Como pode ser observado no GRÁF. 6, essa tendência está muito acentuada e

tenderá a aumentar ainda mais caso não seja detida. Em 2003, a soma das receitas tributárias federais atingiu R\$ 115.051 (milhões), enquanto a soma das receitas com contribuições (não compartilhadas) chegou a R\$ 229.273 (milhões), ou seja, um hiato de 99,28%. Para o ano de 2004, de acordo com o mesmo gráfico, a previsão era de que essa diferença atingisse 121,05% e no ano de 2005, 129,75%.



Valores entre 2004 e 2008 são estimados.

GRÁFICO 6 - Brasil: composição das receitas federais.

Fonte: Informações Complementares da proposta Orçamentária de 2005; Secretaria de Orçamento Federal; Confederação Nacional dos Municípios – CNM, Brasil (2005).

No momento atual, está em curso no Brasil um processo de crescimento sustentável, caracterizado por um novo ciclo de crescimento econômico: mais vigoroso e equilibrado. Na base desse crescimento está um grande avanço na consolidação da estabilidade macroeconômica, caracterizado por uma política fiscal que garante a redução consistente da dívida pública, pela inflação baixa e estável e pela solidez das contas externas, resultado do forte crescimento das exportações e de um nível recorde de reservas internacionais.

TABELA 6
Indicadores macroeconômicos no Brasil

	2003	2007
Crescimento do PIB (%)	1,1	5,4
Inflação (PCA) – (%)	9,3	4,5
Exportações (US\$ bilhões)	73,2	160,7
Saldo comercial (US\$ bilhões)	24,9	40,0
Reservas internacionais (US\$ bilhões)	49,3	180,3
Superávit primário (% do PIB)	3,9	4,0
Déficit nominal (% do PIB)	(4,7)	(2,3)
Dívida líquida do setor público (% do PIB)	52,4	42,8

Fonte: Brasil (2008).

A característica mais marcante do atual momento é uma política econômica voltada para a aceleração do crescimento e, principalmente, uma política de inclusão social e redução das desigualdades que está na base de todas as ações do atual governo. Porém, todo esforço é feito sem, contudo, interferir na política central do governo federal de obter resultados primários para pagamento de parte dos juros da dívida pública do governo federal.

O desafio é não acomodar-se com os resultados obtidos, mas sim criar condições para consolidar os avanços e acelerar ainda mais o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais.

É nesse contexto que se insere o projeto de reforma tributária enviado ao Congresso, resultado de amplo debate realizado ao longo do último ano com estados, municípios, trabalhadores e empresários e cujo principal objetivo é racionalizar nosso sistema tributário e ampliar o potencial de crescimento do país.

A necessidade de uma revisão geral no complexo sistema tributário brasileiro é conhecida por todos os segmentos da sociedade. A reforma tributária eliminará os obstáculos para a produção mais eficiente e menos custosa, reduzirá a carga fiscal que incide sobre produtores e consumidores, estimulará a formalização e permitirá o desenvolvimento mais equilibrado de estados e municípios.

O mercado financeiro brasileiro não está dando tanta importância às conseqüências do colapso do mercado hipotecário americano e, como de costume, o volume de negociações continua em alta - outra confirmação da tese de deslocamento entre a economia dos países emergentes e a dos desenvolvidos, dizem os analistas. A maioria dos economistas acredita que o Brasil não será afetado por uma eventual

recessão nos Estados Unidos e nas economias globais esse ano. No entanto, muitas empresas apostam que o mercado doméstico compensará essa diferença. Ademais, capital de investimento continua abundante para elas (Financial Times, 13 de fevereiro de 2008).

São várias as razões pelas quais a proposta de reforma tributária contribui para acelerar o potencial de crescimento do país:

- a simplificação e desburocratização do sistema tributário, reduzindo significativamente o número de tributos e o custo de cumprimento das obrigações tributárias acessórias pelas empresas;
- o aumento da formalidade, distribuindo mais eqüitativamente a carga tributária: os que hoje pagam impostos pagarão menos e aqueles que não cumprem suas obrigações tributárias passarão a contribuir;
- a eliminação das distorções da estrutura tributária, diminuindo o custo dos investimentos e das exportações;
- a eliminação da guerra fiscal, resultando em aumento dos investimentos e da eficiência econômica;
- o avanço importante na política de desoneração, reduzindo o custo tributário para as empresas formais, para os consumidores e ampliando a competitividade do país;
- o aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional, introduzindo mecanismos mais eficientes de desenvolvimento das regiões mais pobres.

O insucesso de tentativas anteriores de implementação de reformas no sistema tributário nacional gerou certo ceticismo por parte de alguns segmentos da sociedade sobre a possibilidade de aprovação de uma proposta. O momento atual é, contudo, mais favorável à tramitação da reforma tributária.

A diferença mais importante é que estamos hoje passando por um período de crescimento econômico que tem impacto positivo sobre a arrecadação. Esse ambiente reduz as resistências à reforma e permite à União reduzir a carga tributária e compensar eventuais prejuízos dos entes federados, sem desequilibrar as contas públicas.

Por outro lado, o esgotamento da guerra fiscal como política de atração de investimentos, com o aprofundamento da deterioração do ambiente de negócios e das relações federativas, cria um ambiente mais favorável à superação dessa distorção em nosso sistema tributário.

Por fim, a implantação da Nota Fiscal Eletrônica (NF-E) e a integração entre os fiscos, além de contribuir para a redução significativa da sonegação, permitem implementar mudanças técnicas que não eram possíveis em outros momentos, tais como:

- a tributação do ICMS preponderantemente no estado de destino, sem aumentar a evasão;
- a implantação de um sistema de compensação entre as empresas, o que resolverá o problema do acúmulo de créditos tributários;
- o cálculo preciso dos ganhos e perdas dos estados com as mudanças decorrentes da reforma, permitindo a discussão racional da compensação de eventuais perdas;
- a calibragem mais precisa das novas alíquotas dos impostos tratados na reforma, reduzindo riscos de aumento da carga.

5.1.Principais problemas do sistema tributário

5.1.1 Complexidade

O Brasil tem uma estrutura tributária muito complexa, com muitos tributos incidentes sobre a mesma base. O problema é especialmente relevante no caso dos tributos incidentes sobre bens e serviços. Enquanto a maior parte dos países tem um ou dois tributos indiretos, o Brasil tem seis, com grande diversidade de legislações, que estão em permanente alteração.

Somente na esfera federal são quatro tributos e três regimes tributários diferentes. O ICMS, de competência estadual, apresenta 27 diferentes legislações, com grande variedade de alíquotas e critérios de apuração. No caso da tributação do lucro das empresas, há dois tributos distintos: o IR e a CSLL.

QUADRO 1

Brasil: tributos indiretos sobre bens e serviços

Tributo	Competência	Regime	Base de Incidência
IPI	Federal	Não-cumulativo	Importação e produção de produtos industrializados.
CONFINS	Federal	Misto	Importação, produção, comercialização de bens e serviços.
PIS	Federal	Misto	Importação, produção, comercialização de bens e serviços.
CIDE-combustíveis	Federal	Cumulativo ⁹	Importação e comercialização de petróleo, gás natural e seus derivados.
ICMS	Estadual	Não-cumulativo	Circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.
ISS	Municipal	Cumulativo	Prestação de serviços de qualquer natureza, não compreendidos na base do ICMS, definidos em lei complementar.

Esse modelo implica altos custos burocráticos para as empresas apurarem e pagarem seus impostos, além de um significativo contencioso com os fiscos. Não é por acaso que um estudo do Banco Mundial evidencia o Brasil como recordista mundial em tempo despendido pelas empresas para cumprimento das obrigações tributárias.

5.1.2 Cumulatividade

As incidências cumulativas, nas quais o imposto pago em uma etapa da cadeia produtiva não gera crédito para as etapas seguintes, resultam distorções na economia:

a) organização ineficiente da estrutura produtiva; aumento do custo dos investimentos e das exportações e favorecimento às importações.

Apesar de avanços recentes, ainda há uma série de tributos cumulativos no sistema tributário brasileiro, tais como a CIDE-combustíveis e o ISS. Mesmo no caso de tributos não-

⁹ A tributação de CIDE gera créditos na cadeia de produção de combustíveis, mas não gera créditos para as empresas que consomem os combustíveis, razão pela qual está se considerando a incidência como cumulativa.

cumulativos (ICMS/PIS/COFINS), parte dos bens e serviços utilizados pelas empresas não gera créditos, onerando os investimentos e as exportações.

Na TAB. 7 apresenta-se uma estimativa da incidência cumulativa ainda remanescente na economia brasileira, a qual alcança quase 2% do PIB. De fato, o problema é ainda maior, pois, para alguns setores e categorias de empresas, a tributação do PIS/COFINS ainda é feita pelo regime cumulativo, mas não é possível calcular o impacto dessa distorção.

TABELA 7
Brasil: Incidências cumulativas - R\$ bilhões em 2006

	Arrecadação	Impacto*	% do PIB
Tributos Cumulativos			
ISS	15,3	9,9	0,4%
CIDE-Combustíveis	7,8	3,9	0,2%
Créditos não compensados			
ICMS		17,0	0,7%
PIS/COFINS		13,0	0,6%
TOTAL		43,8	1,9%

*/ Parte da incidência do ISS e da CIDE afeta apenas consumidores finais, não sendo considerada como incidência cumulativa.

5.1.3 Aumento do custo dos investimentos

Além da cumulatividade, o custo dos investimentos é elevado devido ao longo prazo de recuperação dos créditos dos impostos sobre os bens de capital. Uma empresa leva 48 meses para compensar o ICMS na compra de uma máquina (ao ritmo de 1/48 por mês) e 24 meses para compensar o PIS/Cofins.

O custo efetivo desse diferimento depende da situação financeira da empresa. Para uma empresa líquida, corresponde ao que deixa de receber por não aplicar os recursos no mercado financeiro. Para uma empresa endividada, corresponde aos juros sobre o crédito que tem de tomar para financiar o longo prazo de recuperação do imposto.

Na TAB. 8 encontram-se algumas estimativas de como esse custo financeiro pode encarecer o preço de uma máquina no caso de uma empresa líquida e duas empresas

endividadas. No geral, o problema tende a ser maior nas empresas de menor porte, que são menos líquidas e pagam taxas mais elevadas no mercado financeiro.

TABELA 8

Brasil: custo financeiro do diferimento (% do preço do equipamento)

Custo do Capital	PIS/COFINS	ICMS	TOTAL
Selic (11,25%)	1,0	1,7	2,6
Capital giro (27,9%)	2,0	3,3	5,3
Conta garantida (58,8%)	3,3	4,9	8,2
Alíquota do tributo	9,25%	8,80%	

5.1.4 Problemas do ICMS

Um expressivo número de problemas do ICMS tem a ver com a sua forma de cobrança nas operações interestaduais. Nessas transações, uma parte é devida ao estado de origem da mercadoria (normalmente correspondente a uma alíquota de 12%) e uma parte ao estado de destino nas vendas dos estados do Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo); para os demais estados, a alíquota de origem é de 7%.

Um dos problemas que essa estrutura gera é a resistência dos estados em ressarcir as empresas exportadoras dos créditos acumulados relativos ao ICMS, sob o argumento de que teriam de ressarcir um imposto que foi pago em outra unidade da federação. Esse acúmulo de créditos é uma das maiores preocupações dos exportadores brasileiros e, em vários casos, tem levado o Brasil a perder investimentos para outros países.

O problema mais grave, no entanto, é a guerra fiscal, a partir da qual um estado reduz o ICMS para atrair investimentos para seu território.

No início, a guerra fiscal foi vista como opção dos estados mais pobres para atrair investimentos, compensando a falta de uma política mais efetiva de desenvolvimento regional. Com o tempo, no entanto, os estados mais ricos também passaram a praticar a guerra fiscal, a qual perdeu força como instrumento de desenvolvimento regional e passou a gerar uma série de distorções altamente prejudiciais ao crescimento do país.

5.1.5 Guerra fiscal

Numa situação em que os estados vêm concedendo benefícios fiscais mediante negociações caso a caso e sem qualquer coordenação, a guerra fiscal tem produzido uma verdadeira anarquia tributária, gerando muita insegurança para os investidores.

Hoje, a insegurança atinge até mesmo as empresas que receberam incentivos e que não sabem se conseguirão mantê-los:

- Por conta de decisões judiciais reconhecendo a inconstitucionalidade dos benefícios concedidos, inclusive obrigando à cobrança retroativa dos impostos que deixaram de ser pagos.
- Porque vários estados não estão aceitando o crédito de ICMS de produtos que receberam incentivos em outras unidades da federação.

Mas há outros problemas que resultam da guerra fiscal, como a concessão de benefícios que favorecem as importações em detrimento da produção nacional. Quando uma empresa importa um produto, todo o ICMS é devido ao estado onde está a empresa e o benefício pode alcançar 100% do imposto, mas quando o mesmo produto é comprado de outro estado a parcela do ICMS fica no estado de origem e o benefício só reduz parte do imposto.

Por fim, a guerra fiscal leva à ineficiência econômica e ao deslocamento improdutivo de mercadorias entre estados. Em muitos casos – principalmente em modalidades precatórias como a guerra fiscal no comércio atacadista – o benefício depende apenas do trânsito da mercadoria pelo estado que concede o incentivo, contribuindo para o congestionamento de nossa malha de transportes.

5.1.6 Tributação excessiva da folha de salários

Uma das características do sistema tributário brasileiro é a elevadíssima tributação da folha de salários, que resulta não apenas da contribuição previdenciária e da folha de salários e do fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS), mas também do financiamento de programas que não têm qualquer relação com o salário dos trabalhadores, como as ações do sistema “S” e a educação básica (financiada pela contribuição para o salário educação).

Essa elevada tributação da folha de pagamentos traz uma série de impactos negativos para a economia brasileira: piora das condições de competitividade das empresas nacionais; estímulo à informalidade; baixa cobertura da previdência social (hoje 51% dos ocupados no Brasil não contribuem para a previdência).

Essa situação leva a um círculo vicioso no qual a elevada tributação provoca a informalidade e, por conta da alta informalidade, a tributação exigida das empresas formais acaba sendo mais elevada.

TABELA 9

Brasil: tributos incidentes sobre a folha de pagamentos (% do salário)

	Mínimo		Máximo
Empregador			
Contribuição previdenciária		20,0%	
Seguro de acidente de trabalho <input type="checkbox"/>	0,5%		6,0%
Sistema “S”/SEBRAE		3,1%	
Salário educação		2,5%	
Outros (INCRA)		0,2%	
Total sem FGTS	26,3%		31,8%
FGTS		8,0%	
Total com FGTS	34,3%		39,8%
Empregado (contribuição previdenciária)	8,0%		11,0%
TOTAL	42,3%		50,8%

Obs. Situação correspondente à vigente para uma empresa comercial ou industrial que não recolhe tributos pelo simples nacional. 1/ Valores que vigorarão a partir de jan/2009.

SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa. INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

5.2 O projeto de reforma tributária – principais medidas propostas

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) encaminhada ao Congresso Nacional tem como objetivos principais:

5.2.1 Simplificação dos tributos federais

A principal mudança proposta no âmbito dos tributos federais é a extinção, no segundo ano após a aprovação da reforma, de cinco tributos e a criação de um novo imposto sobre o valor adicionado (IVA-F), mantendo neutra a arrecadação. Nesse sentido, seriam extintas a COFINS, o PIS, a CIDE-Combustíveis e a contribuição sobre folha para o salário educação, cuja receita seria suprida pelo IVA-F. Adicionalmente, propõe-se a extinção da CSLL, que seria incorporada pelo imposto de renda das pessoas jurídicas; a simplificação do IPI, que seria mantido apenas por três funções regulatórias: a) tributação seletiva, com alíquotas elevadas, de fumo e bebidas; b) utilização como instrumento de política industrial, como é o caso da lei de Informática; c) utilização como instrumento de política regional, pela manutenção dos benefícios existentes para a Zona Franca de Manaus.

• Simplificação do ICMS

A principal medida de proposta no projeto de reforma tributária é a unificação das 27 legislações estaduais do ICMS em uma única legislação. A mudança será feita com a extinção do atual ICMS e a criação de um novo ICMS, que tem a mesma abrangência em termos de mercadorias e serviços do atual.

No novo imposto, que continuará sendo cobrado pelos estados, as alíquotas serão nacionalmente uniformes e fixadas na seguinte seqüência:

- o Senado define quais serão as alíquotas aplicáveis (provavelmente quatro ou cinco);
- o Conselho Nacional Fazendário (CONFAZ) propõe o enquadramento dos bens e serviços entre as diversas alíquotas);
- o Senado aprova ou rejeita a proposta do CONFAZ.

Com o modelo proposto, estabelece-se um sistema de pesos e contrapesos entre a preocupação do CONFAZ com a preservação da receita e a preocupação do Senado em não aumentar a carga tributária.

Adicionalmente, para evitar o nivelamento das alíquotas pelo topo e o conseqüente aumento da carga tributária, a proposta prevê que para um número limitado de bens e serviços, definidos em lei complementar, os estados poderão fixar alíquotas diferenciadas, ajustando sua receita para baixo ou para cima.

• Fim da guerra fiscal

Um dos principais objetivos da proposta de reforma tributária é acabar com a guerra fiscal entre os estados, que hoje tem impacto negativo sobre o crescimento.

A forma mais segura de eliminar a guerra fiscal é modificando a cobrança do ICMS nas transações interestaduais, fazendo com que o imposto seja devido ao estado de destino. Propõe-se uma transação gradual para a tributação do ICMS no destino, reduzindo-se a alíquota na origem progressivamente e completando-se o processo no oitavo ano após a aprovação da reforma, com a criação do Novo ICMS.

Em decorrência da discussão levada a cabo com os governos estaduais e da preocupação com a manutenção de alguma cobrança no estado de origem como estímulo à fiscalização, a proposta é que no Novo ICMS seja mantida uma alíquota de 2% no estado de origem nas transações interestaduais. Essa cobrança na origem, de uma alíquota reduzida, não é suficiente para reduzir a guerra fiscal, sendo absolutamente compatível com o objetivo de acabar com a competição predatória entre os estados.

TABELA 10

Brasil: alíquota do ICMS no estado de origem

Alíquota Atual	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
12%	11%	10%	8%	6%	4%	2%	2%
7%	6,5%	6%	5%	4%	3%	2%	2%

• Garantia de receita – fundo de equalização de receitas

Para compensar os estados por eventuais perdas de receitas decorrentes da reforma tributária, a proposta prevê a criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER). Com o FER, que será regulamentado por lei complementar, cria-se a garantia de que nenhum estado será prejudicado pela reforma.

Propõe-se que os recursos do FER sejam utilizados de forma decrescente para a compensação dos estados, pela desoneração das exportações, e de forma crescente para a equalização dos efeitos da reforma tributária. O objetivo dessa proposta é permitir que os

estados que ganham com a mudança possam contribuir parcialmente para a compensação dos eventuais perdedores.

• Desoneração

a) Desoneração da folha salarial

A principal medida de desoneração proposta é a redução de 20 para 14% da contribuição dos empregados para a previdência, a qual seria implementada ao ritmo de um ponto percentual por ano, a partir do segundo ano após a aprovação da reforma.

Complementarmente à redução da contribuição patronal para a previdência, a extinção da contribuição para o salário educação, compensada pela criação do IVA-F, implicará a desoneração da folha em mais 2,5%.

Essas duas medidas agregadas implicam desoneração equivalente a 8,5% do valor da folha de salários das empresas, contribuindo de forma relevante não apenas para reduzir a informalidade no mercado de trabalho, mas também para aumentar a competitividade das empresas nacionais e estimular o crescimento de setores intensivos em trabalho.

b) Desoneração dos investimentos

Um dos objetivos da reforma tributária é a desoneração completa dos investimentos, principalmente pela redução gradual do prazo requerido para a apropriação dos créditos de impostos pagos na aquisição de máquinas e equipamentos.

TABELA 11

Brasil: prazo para apropriação dos créditos de ICMS sobre bens de capital (meses)

Prazo Atual	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
48	44	40	32	24	16	8	0

No caso do PIS/COFINS, cujos créditos sobre bens de capital são hoje apropriados em 24 meses, a proposta é implementar a mudança no menor prazo possível.

c) Desoneração da cesta básica

Com a criação do IVA-F e do Novo ICMS, abre-se a oportunidade de rever a estrutura de alíquotas atualmente existentes e, principalmente, de ampliar a desoneração da cesta básica, tornando o sistema tributário mais justo e menos oneroso para a parcela mais pobre da população.

O objetivo da reforma é aproveitar a oportunidade e avançar de forma significativa na desoneração de itens essenciais de consumo das classes de menor renda.

d) Garantia de manutenção da carga tributária na transição

Para garantir que as mudanças na estrutura tributária decorrente da reforma não prejudicarão os contribuintes, a proposta traz um dispositivo, a ser regulamentado por lei complementar, que assegura que não haverá aumento da carga tributária em decorrência da criação do IVA-F e do Novo ICMS.

• Correção de distorções no sistema tributário

Com a desoneração dos investimentos e das exportações e a tributação do ICMS preponderantemente no estado de destino nas transações interestaduais, o sistema brasileiro de tributos sobre bens e serviços aproxima-se daquilo que deveria ser: um sistema transparente de tributação do consumo, no qual a alíquota dos tributos corresponde ao que o consumidor está efetivamente pagando. A principal exceção continua sendo a incidência cumulativa do ISS, mas cujo impacto é muito menor que as distorções que estão sendo corrigidas.

• Aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional

O Brasil possui uma política de desenvolvimento regional financiado por dois mecanismos: a) créditos do FNE, FNO e FCO, cujos recursos provêm da vinculação de 3% da receita do IR e IPI; b) aquisição de debêntures de empresas, pela alocação de recursos orçamentários destinados ao FDNE e FDA.

Neste cenário, o projeto de reforma tributária inclui uma importante mudança na estrutura da política de desenvolvimento regional (PDR), cujas principais características são as seguintes:

- criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e ampliação de recursos;
- garantia de ampliação do montante de recursos da PDR para todas as regiões (inclusive Sul e Sudeste);
- criação de novos instrumentos para alocação dos recursos do FNDR;
- investimentos estruturantes, segundo diretrizes estabelecidas pelas superintendências regionais e pelo Ministério da Integração;
- transferências para fundos de desenvolvimento estaduais, para alocação em investimentos ou apoio ao setor público.

A proposta é que as superintendências regionais (SUDENE, SUDAM e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO - cuja recriação está sendo discutida no Congresso Nacional) definam diretrizes gerais para a aplicação dos recursos e que os projetos – cuja seleção será feita por critérios técnicos – sejam executados e geridos de forma descentralizada por estados, municípios, associações de municípios ou entidades locais.

• **Mudanças no sistema de partilhas**

Para explicar as mudanças propostas, é importante entender a destinação atual das receitas dos tributos que são afetados pela reforma. No âmbito das partilhas federativas, 21,5% das receitas do IR e do IPI são destinados ao FPE, 23,5% ao FPM e 3% aos fundos constitucionais de financiamento. Adicionalmente, 10% da receita do IPI é destinada aos estados, proporcionalmente às exportações de produtos industrializados (FPEX).

Já os tributos extintos na reforma são vinculados ao financiamento da seguridade social (COFINS e CSLL), ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), PIS, à educação básica (salário educação) e à infraestrutura de transportes e outras finalidades (CIDE-Combustíveis). A TAB. 12 reproduz a situação vigente em 2006, ano que foi tomado como base para a calibragem do modelo.

TABELA 12

Brasil: situação atual (base: 2006) - (R\$ bilhões)

Arrecadação		Destinações	Sem DRU	Com DRU
IR	125,8	Seguridade social (COFINS+CSLL)	119,5	95,6
CSLL	28,0	FAT/BNDES (PIS)	20,6	16,5
Cofins	91,5	I.E. de transportes, etc. (CIDE)	7,8	6,3
PIS	20,6	Educação básica (sal.educação)	6,9	6,9
CIDE	7,8	FPE (21,5% IR + IPI)	32,9	32,9
Salário-Educação	6,9	FPM (23,5% IR + IPI)	36,0	36,0
IPI	27,4	Fundos constitucionais (3%IR+IPI)	4,6	4,6
Total	308,0	FPEX (10% IPI)	2,7	2,7

DRU: Desvinculação da receita da União.

Com a reforma tributária, os sete tributos discriminados na TAB. 12 serão substituídos por apenas três: IR, IPI e IVA-F. Para garantir que a mudança não afete o financiamento atual dos programas, a PEC estabelece que uma porcentagem da receita desses três tributos seja destinada a cada uma das áreas cujas fontes de financiamento estão sendo extintas.

No caso das partilhas estaduais, para evitar a alteração das porcentagens do FPE e FPM já consagradas na Constituição, optou-se por definir-se uma base de partilha cujo valor corresponde exatamente à receita atual do IR e IPI. Essa base de partilha corresponde à receita do IR, IPI e IVA-F, deduzidas as porcentagens destinadas à seguridade, ao FAT/BNDES, à educação básica e à infra-estrutura de transportes.

A proposta cria condições para que a base de partilha federativa possa ser ampliada no futuro, na medida em que incorpora o IGF (previsto na Constituição, mas nunca regulamentado) e a competência residual (novos impostos que eventualmente vierem a ser criados pela União).

Sobre esta base de partilha federativa são calculadas as destinações ao FPE e ao FPM, mantendo-se as porcentagens já destinadas na Constituição, bem como ao FNDR (4,8%) e ao fundo de equalização de receitas (1,8%). Neste último caso, a porcentagem definida corresponde aos 10% do IPI hoje destinados ao FPEX.

Os resultados da metodologia utilizada são apresentados na TAB. 13. Como se nota, os valores resultantes da nova metodologia são iguais aos que resultam do sistema atual

(apresentados na TAB. 12), inclusive no que diz respeito aos efeitos da DRU. As diferenças residuais nos valores são resultantes do arredondamento na fixação das porcentagens.

TABELA 13
Resultado da metodologia utilizada

Novo Modelo (base: 2006)	(RS bilhões)	
	Sem DRU	Com DRU
(A) Base I: IR + IPI + IVA-F(□)	308,0	246,4
(B) Vinculações (% de A)	154,9	125,4
Seguridade Social (38,8%)	119,5	95,6
FAT/BNDES (6,7%)	20,6	16,5
I.E. de transportes, etc. (2,5%)	7,7	6,2
Educação Básica (2,3%) (2) (3)	7,1	7,1
(C) Base II: (A) – (B) (3)	153,1	153,1
(D) Partilha Federativa (% de C)		
FPE (21,5%)	32,9	32,9
FPM(23,5%)	36,0	36,0
FNDR (4,8%)	7,3	7,3
FER (1,8%)	2,8	2,8

- (1) A arrecadação do novo IR corresponde à do IR atual + CSLL e do IVA-F à soma das arrecadações do PIS, COFINS, CIDE e salário educação.
- (2) São preservadas as atuais partilhas da CIDE-combustíveis e do salário-educação com estados e municípios.
- (3) A vinculação à educação básica e a base sobre a qual é calculada a partilha federativa não se alteram por força da DRU (art.76 § 1º do ADCT).

Em suma, todas as mudanças propostas no sistema de vinculação e partilhas foram feitas de modo a manter absoluta neutralidade em relação aos valores atuais, inclusive no que diz respeito à destinação de 18% dos impostos para a educação.

• Aprimoramento das relações federativas

Um dos objetivos da reforma tributária é contribuir para melhorar o modelo federativo brasileiro, dando o primeiro passo de um processo mais amplo, a ser aprofundado ao longo dos próximos anos.

Uma mudança importante introduzida a partir de demanda das principais entidades municipalistas diz respeito ao critério de partilha da parcela de 25% do ICMS destinada aos municípios. Atualmente, 3/4 desses recursos são distribuídos proporcionalmente ao valor adicionado em cada município. Por conta desse critério, gera-se um grande desequilíbrio na distribuição dos recursos entre os municípios, beneficiando desproporcionalmente aqueles onde estão localizadas grandes unidades industriais, em detrimento dos demais.

Como mostra a TAB. 14, por conta dessas distorções, em um mesmo estado, um município chega a receber 130 vezes mais que outro em transferências de ICMS por habitante. A conseqüência é uma situação em que sobram receitas em alguns municípios, ao mesmo tempo em que outros enfrentam grande carência de recursos.

TABELA 14

Brasil: transferências de ICMS para os municípios - (R\$/ano, dados de 2006)

Transferências de ICMS per capita					
	Média	Mediana	Maior	Menor	Maior/ Menor
Pará	133,04	81,03	826,56	21,83	37,9
Bahia	137,48	79,01	4.620,22	43,45	106,3
Goiás	274,37	215,62	1.488,85	10,94	136,1
São Paulo	446,87	358,30	8.492,43	61,44	138,2
Rio Grande do Sul	405,51	336,09	3.369,15	49,03	68,7

Para solucionar esse problema, propõe-se que o critério de partilha municipal da parcela de ICMS atualmente com base no valor adicionado passe a ser definido em lei complementar. A mudança exigirá longa transição, para não comprometer a estabilidade das finanças municipais, mas o resultado final será um modelo federativo mais justo que o atual.

No modelo proposto na reforma tributária, a partilha passa a ser definida como proporção de uma base de tributos, que inclui o IR, o IVA-F e o IPI, excluindo-se apenas a contribuição previdenciária sobre a folha, o ITR e os impostos de natureza regulatória - II, IE e IOF, que têm pouca relevância do ponto de vista da arrecadação e que exigem flexibilidade

na fixação de alíquotas em função das necessidades da política econômica. Com a mudança, elimina-se uma das principais fontes de atrito das relações entre União e os entes federados.

5.2.2 Impactos da reforma tributária

O projeto de reforma tributária foi elaborado tendo em vista a melhor equação possível entre a correção de distorções de nosso sistema tributário e a minimização de resistências políticas à proposta, procurando tornar mais fácil sua tramitação no Congresso Nacional – onde será amplamente discutido e, provavelmente, aperfeiçoado.

A proposta apresentada beneficia as empresas, os trabalhadores e os estados e municípios. Os custos decorrentes da mudança – desoneração, aumento dos recursos da política de desenvolvimento regional e compensação dos estados – são integralmente assumidos pela União, não porque sobrem recursos, mas porque o atual ciclo de expansão da economia torna possível absorver estes custos e, principalmente, porque o impacto positivo da Reforma sobre o crescimento mais do que compensa o esforço fiscal da União.

Apenas para consolidar os argumentos já apresentados, procuramos resumir como a Reforma afeta as empresas, os trabalhadores e os entes federados.

● Impactos para as empresas

- grande simplificação das obrigações tributárias, com redução expressiva de custos de apuração e recolhimento de impostos;
- aumento da competitividade, a partir da desoneração das exportações, da redução da tributação sobre a folha de pagamentos, contribuindo para o fortalecimento da posição do Brasil no ambiente de concorrência internacional;
- melhora das condições de investimento, a partir da desoneração completa dos bens de capital e da eliminação do componente de incerteza resultante da guerra fiscal;
- redução da informalidade e da concorrência predatória de empresas que sonham tributos;
- aumento da eficiência econômica e da produtividade, a partir da redução da incidência cumulativa de tributos, da correção das distorções resultantes da guerra

fiscal e da implementação de uma política mais racional de desenvolvimento regional.

● **Impactos para os trabalhadores**

- desoneração abrangente da cesta básica, reduzindo de forma expressiva o custo tributário incidente sobre as famílias de menor renda e diminuindo a regressividade do sistema tributário brasileiro;
- formalização do mercado de trabalho e ampliação da cobertura previdenciária, a partir da desoneração da folha de pagamentos e do fechamento de brechas de sonegação que viabilizam a informalidade;
- estrutura tributária mais favorável ao desenvolvimento de setores intensivos em mão-de-obra, em decorrência da desoneração da folha salarial;
- mais transparência do custo dos tributos incidentes sobre o consumo de bens e serviços, resultante da implantação do IVA-F e do novo ICMS;
- instrumentos de desenvolvimento regional mais eficientes que a guerra fiscal como mecanismos de geração de emprego e de aumento da renda do trabalho nas regiões mais pobres do país.

● **Impactos para os estados e municípios**

- aumento da arrecadação, por conta da redução da sonegação e do fim da guerra fiscal;
- adoção de mecanismos eficazes de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país, a partir do aprimoramento da política de desenvolvimento regional;
- garantia de ressarcimento de eventuais perdas pelo FER, de modo que nenhum estado seja prejudicado pela reforma;
- criação de um ambiente federativo mais solidário e justo, a partir do fim da guerra fiscal, da modificação do crédito de partilha municipal do ICMS e da ampliação da base de partilha de tributos federais.

Na TAB. 15 são apresentados os resultados dos cálculos realizados. Para a apuração do efeito decorrente da desoneração dos investimentos (redução do prazo de apropriação dos créditos de ICMS, PIS e COFINS), foram consideradas duas hipóteses sobre o custo de capital das empresas: a) todas as empresas estão líquidas e seu custo de capital equivale à taxa Selic (11,25% a.a); b) metade das empresas está líquida e metade se financia à taxa equivalente ao custo médio para capital de giro (27,9% a.a).

TABELA 15

Brasil: aumento do PIB resultante da reforma tributária - (%)

Mudanças Implementadas	Custo do capital	
	Hipótese A	Hipótese B
Desoneração dos investimentos	2,5	3,7
Redução da cumulatividade		2,6
Extinção do salário educação (compensada no IVA-F)		1,3
Redução em 6% da contribuição patronal para a previdência		4,1
Total	10,9	12,2

Por fim, o impacto mais relevante da reforma tributária é o maior crescimento da economia brasileira.

Com o aumento do crescimento, ganham todos: trabalhadores, empresas, estados e municípios e a própria União, que, mesmo assumindo o custo da reforma, no final da transição estará com situação fiscal mais sólida que no início.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vive uma fase de redefinições e alguns passos ora em gestação devem delinear a nova estrutura das relações federativas. O imobilismo que marcou os anos 80 foi superado e a União conseguiu aproveitar a conjuntura dos anos 90 para promover mudanças de difícil realização nos anos anteriores.

A mudança do quadro macroeconômico e o esgotamento da capacidade dos estados de conviverem com a crise financeira deram força à União e permitiram a imposição de duras regras de atuação aos governos estaduais. A descentralização fiscal, aliada à renegociação da dívida estadual, à reforma patrimonial do setor público e à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, criou novas bases para se pensarem os rumos do federalismo no Brasil e a autonomia estadual, mas estão longe de dar os contornos definitivos de uma estrutura federativa capaz de atender às várias demandas dos interesses envolvidos.

Esta moldura – em construção – das relações federativas ampliou os conflitos vertical e horizontal e colocou a federação brasileira diante de impasses.

A ocorrência de mudanças significativas, simultaneamente à generalização dos conflitos, gerou incertezas quanto às relações de poder entre os âmbitos de governo. De um lado, a esfera central, receosa de perder o controle da situação fiscal, defende medidas de centralização e questiona a autonomia dos governos subnacionais. Por outro lado, a descentralização não conseguiu definir uma estrutura de relações federativas em condições de atender à elevada heterogeneidade socioeconômica e permitir o resgate social de parcela elevada da população.

O desafio com que ora se depara é como avançar em meio ao conflito e gerar uma estrutura de relações federativas capaz de atender a interesses diversificados e muitas vezes contraditórios. O desenho desse quadro continua em aberto, sendo preciso superar os impasses e definir regras de coordenação federativa que satisfaçam os interesses das esferas de governo e caminhe no sentido de maior equalização de gastos e redução da heterogeneidade socioeconômica.

A reforma fiscal de 1988 aprofundou o desequilíbrio do federalismo no Brasil. Após 10 anos, pode-se verificar que a acentuada descentralização de recursos operada pela reforma não representou o fortalecimento do federalismo, ao mesmo tempo em que a descentralização fiscal imprimiu autonomia jamais vista aos estados, aprofundamento dos

desequilíbrios estruturais entre regiões e estados e, mais recentemente, um forte processo de recentralização fiscal-financeira. A tensão entre impulsos centralizadores e descentralizadores é constitutiva e sempre presente nas relações intergovernamentais na federação brasileira e produz diferentes resultados de acordo com a questão política.

Com efeito, o sistema fiscal vigente, em especial no que tange aos mecanismos de repasse de recursos federais aos estados e municípios, é coerente com o cenário político tradicional. O autêntico federalismo fiscal deve tender ao fortalecimento da capacidade de geração de recursos próprios das esferas subnacionais. Assim, a reforma fiscal insere-se no sentido mais amplo de reforma do estado.

O projeto da reforma tributária enviado ao Congresso é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, para geração de empregos, diminuição da sonegação fiscal e, sobretudo, como um instrumento indispensável à justiça social. A elevada carga tributária torna o país menos atraente e competitivo.

A reforma tributária, sem dúvida alguma, é uma alternativa plausível para tornar o país não apenas mais competitivo, como também reduzir o peso dos impostos e taxas no dia-a-dia, tanto das empresas, quanto das pessoas físicas.

Essa reforma proposta pela Emenda Constitucional nº 175/95 (BRASIL, 1995) ainda tramita lentamente pela comissão especial da Câmara dos Deputados, em razão de divergência de anseios conflituosos, deixando a desejar, uma vez que não ataca o principal problema do país, ou seja, os gastos do setor público.

Enquanto o estado pretende realizar uma reforma tributária visando apenas a ampliar a arrecadação, o contribuinte pretende que seja realizada uma reforma para reduzir a quantidade de tributos que sobrecarrega tanto as pessoas físicas quanto as jurídicas. Assim, diz-se que: “as propostas tributárias do governo federal e as que tramitam no Congresso Nacional, no entanto, não tratam do reordenamento dos gastos do setor público brasileiro nem da definição do tamanho do Estado e das atribuições para cada nível de governo (SANTOS, 2000, p.20).

No entanto, para realizar uma reforma tributária que beneficie a todos, é fundamental a participação e a mobilização de toda sociedade.

A reforma tributária, nesse panorama, precisa, além de constituir-se em um instrumento de promoção de justiça social, que a carga tributária tenha peso igual entre os contribuintes, como ocorre no momento em que o problema está relacionado aos impostos embutidos nos preços dos produtos e dos serviços.

A reforma tributária no Brasil somente resultará em algo satisfatório quando a comunidade brasileira mobilizar-se com o propósito de exigir dos responsáveis tais reformas.

REFERÊNCIAS

- **Utilizadas**

ABRUCIO, F.L.; COSTA, V.M.F. **Reforma dos estados e o contexto federativo brasileiro**. Konrad-Adenauer-Stkftung, São Paulo, 1998.

AFFONSO, R.B.A. **Os estados e a descentralização no Brasil**. São Paulo: Fundap, 1997. (Sumário Executivo).

AFONSO, J.R.; LOBO, T. Fiscal decentralization and participation in delayed democratic experiences. Santiago de Chile: **Comisión Económica para América Latina y el Caribe**, 1996.

AFONSO, J.R.R.; RAIMUNDO, J.C.M. **Federalismo fiscal no Brasil**. BNDES, novembro, Rio de Janeiro, 1995. Mimeo.

AFONSO, J.R.R.; RAIMUNDO, J.C.M. **Financiamento descentralizado das políticas sociais no Brasil**. 1998. Mimeo.

ALMEIDA, M.H.T. Recentralizando a federação? **Rev Sociol Política**, Curitiba, v.24: p.29-40, jun. 2005.

AMES, B. **Political survival: politicians and public policy in Latin América**. Berkeley: University of California, 1987.

ARAÚJO, A.B.; HORTA, M.H.T.T.; CONSIDERA, C.M. **Transferências de impostos aos estados e municípios**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes (Relatório de pesquisa, 16), 1973.

ARAUJO, E. Carga tributária – evolução histórica: uma tendência crescente. Rio de Janeiro: BNDES, **Informe SF**, v.29, jul. 2001.

BOSQUE MAUREL, J. Globalização e regionalização da Europa, da Europa dos estados a Europa das regiões. *In*: Santos, M. e outros (org.) **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Decreto Federal nº. 2.264**, de junho de 1997.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Decreto Lei Federal nº 1.202** de abril de 1939.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Emenda Constitucional nº. 14**, de setembro de 1996c.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 175**, 1995.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei Complementar nº 70** de 30 de dezembro de 1991.

- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei Kandir**. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996b.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República . **Lei Ordinária Federal nº 7.827** de 12 de outubro de 1989.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei Ordinária Federal nº 9.311** de 24 de outubro de 1996a.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República . **Lei Ordinária Federal nº. 9.424**, de 24 de dezembro de 1996d.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei Ordinária Federal nº 10.168**, de 29 de dezembro de 2000.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei Ordinária Federal nº 10.684**, de 01 de setembro de 2003.
- BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- BRASIL. Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil. **Decreto nº 1** de 15 de novembro de 1889.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Centro de Estudos de Políticas Públicas**. 2005.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Reforma Tributária**. Brasília, 2008.
- BURDEAU, G. **Traité de science politique, libraire générale de droit et jurisprudence**. LGDJ. Paris, 1967.
- CIALDINI, A.S. **Os fundos de participação no contexto do federalismo fiscal brasileiro**. Dissertação de Mestrado, CAEN-Universidade Federal do Ceará/UFC, Fortaleza, Ceará, 1997.
- FIORI, J.L. **Por que governabilidade? Qual governabilidade?** Rio de Janeiro: IEI/UFRJ. Texto para discussão, n.336, 1995b.
- GIAMBIAGI; ALÉM, **Finanças Públicas**. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2001.
- HORTA, R.M. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>, 2003. Acesso em: março de 2008.
- LAVINAS. L.; MAGINA, M.A.; SILVA, M.C. **Federalismo e regionalização dos recursos públicos**. IPEA, Brasília, 1995.

LEMGRUBER, A.T. **Federalismo fiscal no Brasil**: evolução e experiências recentes, Ed. Campus. Rio de Janeiro, 1999.

MAHAR, D.J. **Federalismo fiscal no Brasil** : a experiência histórica. In. REZENDE F.. Política fiscal e programação dos gastos do governo. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Rio de Janeiro, 1976.

MANTEGA, G. A reforma tributária e o desenvolvimento. **Jornal Financial Times**, 13 de fevereiro de 2008.

MEDEIROS, A.C. **Politics and intergovernmental relations in Brazil, 1964-1982**.Ed. Garland Publishing, New York, 1986.

MORAIS, A. **Direito Constitucional**. 16. ed.São Paulo: Atlas, 2002.

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

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. **Seminário Internacional sobre Impasses e Perspectivas da Federação Brasileira**, São Paulo, 1995.

REZENDE. F. **Finanças públicas e transferências intergovernamentais**. In:---.(org.). Política fiscal e programação dos gastos do governo.Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Rio de Janeiro, 1976.

REZENDE. F. **Finanças Públicas**. Editora Atlas, São Paulo, 2001.

REZENDE, F.; AFONSO, J.R. The brazilian federalism: facts, challenges and propopects. Working Paper n.149, Palo Alto: **Center for Reserch on Economic Policy and Policy Reform-Stanford University**, 2002.

SAHA, A. The new federalism in Brazil. Working paper, n.557, **World Bank**, Washington, 1990.

SAHA, A. The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies. **World Bank**, Washington, 1994.

SANTOS, F. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99". In: DINIZ, E.; BOSHI, R.; SANTOS, F. (orgs). **Elites políticas e econômicas no Brasil Contemporâneo**. Fundação Adnauer, São Paulo, 2000.

SCHMITT, C. **Teoria de la Constitución**. Madrid: Editorial, p.423, 1982.

TANZI, V. Federalismo fiscal e descentralização: exame de alguns aspectos relativos à eficiência e à dimensão Macroeconômica (versão em português). **Fundo Monetário Internacional**, Washington, 1995.

VARSAÑO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.27, n.1: p.1-40, abr. 1997.

WERNECK VIANA, L. (org.). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Revan, Rio de Janeiro, 1999.

- **Consultadas**

AFFONSO, Rui de B. A.(1995), *A crise da federação no Brasil*, Seminário Internacional Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil, Fundap, São Paulo.

COSTA, W.M. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 1989.

FIORI, J.L. *O federalismo frente ao desafio da globalização*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, Texto para discussão IEI/UFRJ nº 336, 1995a.

SHAH, Anwar. *Fostering responsive and accountable governance: lessons from decentralization experience*. Washington, DC.: World Bank, 1997.