

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

FERNANDA QUEIROZ SPEROTTO

**FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988:  
TEORIA & REALIDADE**

**ORIENTADOR: ÁRIO ZIMMERMANN**

Monografia apresentada como requisito à  
obtenção do título de Bacharel em Ciências  
Econômicas

Porto Alegre  
Janeiro de 1997

CIP - Catalogação na Publicação

Sperotto, Fernanda Queiroz  
Federalismo Fiscal Brasileiro na Constituição de  
1988: teoria e realidade / Fernanda Queiroz  
Sperotto. -- 1997.  
165 f.  
Orientador: Ário Zimmermann.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,  
Porto Alegre, BR-RS, 1997.

1. Finanças Públicas. 2. Federalismo Fiscal. 3.  
Descentralização. I. Zimmermann, Ário, orient. II.  
Título.

Essa Monografia é dedicada aos meus pais *João Fernando e Sonia*, e as  
minhas irmãs, *Ana Paula (Ana)* e *Tamara (Táta)*.

## AGRADECIMENTO

Dizem que um obstáculo está quase superado quando rimos dele. Passados todos esses meses de leituras, ansiedade, “releituras”, angústia, “re-releituras”, cansaço, “re-re-releituras”, expectativas, essa Monografia chegou ao fim. Espero que a mesma alegria que sinto (e as “risadas” que estou dando neste momento) seja extensiva a todos aqueles que me ajudaram a concluir este trabalho.

Em especial agradeço a minha Co-orientadora, Isabel Noêmia Rückert, por toda paciência, atenção e, também, o mais importante, pela sugestão do tema desta monografia. Agradeço, ao meu Orientador, Prof. Ário Zimmermann, por toda atenção e paciência a mim dedicada nesses quatro meses. Sou grata também ao Prof. Alfredo Meneghetti Neto, pelas sugestões ao trabalho e por ter me fornecido os dados para a construção dos indicadores de centralização/descentralização, possibilitando que esta Monografia abordasse a questão federativa num contexto regional.

Quero agradecer também a Mercedes Rabelo pelas sugestões (e pelas correções de português); a minha irmã, Ana Paula (Ana), por ter me ajudado na digitação dos dados e nas correções de português; aos meus colegas de curso e da FEE, Graziela M. Fleck e Rafael J. Rocha, pelas inúmeras vezes que renovaram o livro de Finanças Públicas de Musgrave. E, por fim, um agradecimento muito especial a minha mãe por ter administrado muito bem o “clima familiar”, principalmente, quando os volumes da televisão ou do rádio extravasavam seus limites e invadiam sem cerimônia a minha concentração.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>1. CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS DO SISTEMA FEDERATIVO</b> .....	<b>12</b>
<b>2. AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS</b> .....	<b>15</b>
2.1. AS TRÊS FUNÇÕES SETOR PÚBLICO E O FEDERALISMO FISCAL.....	17
2.2 DETERMINAÇÃO DOS RECURSOS E ENCARGOS FISCAIS NUM SISTEMA FEDERATIVO .....	22
2.3. AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO FEDERALISMO FISCAL. ....	26
2.4 AUTONOMIA POLÍTICA, DÍVIDA PÚBLICA E DEPENDÊNCIA FINANCEIRA: IMPLICAÇÕES AO FEDERALISMO FISCAL.....	33
<b>3. INDICADORES DO GRAU DE CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL</b> .....	<b>39</b>
<b>4. ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE A TENDÊNCIA DINÂMICA DO FEDERALISMO FISCAL</b> .....	<b>47</b>
<b>5. ANTECEDENTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	<b>53</b>
5.1 REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966.....	54
5.2 MINI- REFORMAS TRIBUTÁRIAS DOS ANOS 80: A TRANSIÇÃO RUMO À DESCENTRALIZAÇÃO.....	61
5.3 AS PROPOSTAS PARA UM NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO. ....	67
<b>6. O NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO DE 1988 E SUAS IMPLICAÇÕES AO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO</b> .....	<b>73</b>
6.1 A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIAS NAS TRÊS ESFERAS.....	74
6.2 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS QUANTO À REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS NA NOVA CONSTITUIÇÃO. ....	79
6.3 DEFINIÇÃO DE ENCARGOS NA NOVA CARTA.....	84
<b>7. REPERCUSSÃO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO DE 1988 PARA O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO APÓS 1988</b> .....	<b>87</b>
<b>8. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 175/95: A BUSCA DE UM NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO</b> .....	<b>94</b>
8.1 O FEDERALISMO FISCAL NAS PRINCIPAIS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA. ....	97
8.1.1 <i>A Proposta da Comissão Executiva de Reforma Fiscal (CERF): o refortalecimento da União.</i> .....	97
8.1.2 <i>Proposta Ponte.</i> .....	98
8.1.3 <i>Proposta do Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE.</i> .....	99
8.2. A PROPOSTA DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 175/95 .....	100
8.3 PERSPECTIVAS DOS IMPACTOS NA FEDERAÇÃO.....	103
<b>9. ANÁLISE DE RECEITAS, TRANSFERÊNCIAS E DESPESAS DOS ESTADOS BRASILEIROS, ENTRE 1985-94</b> .....	<b>111</b>
9.1 COMPOSIÇÕES DE RECEITAS, TRANSFERÊNCIAS E DESPESAS.....	111
9.2. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS, TRANSFERÊNCIAS E DESPESAS NOS ESTADOS BRASILEIROS, ENTRE 1985-94. ....	117
9.3. ADEQUAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NOS ESTADOS. ....	121
9.3.1. <i>Adequação das transferências intergovernamentais, relacionando Transferências com Receita total e Tributária.</i> .....	121
9.3.2. <i>Adequação das transferências intergovernamentais, relacionando Transferências com Despesa total</i> .....	123
9.4. NÍVEIS <i>PER CAPITA</i> DE RECEITAS, TRANSFERÊNCIAS E DESPESAS NOS ESTADOS .....	125
9.5. RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA (RPL) DOS ESTADOS.....	128
<b>10. ANÁLISES DAS RECEITAS, TRANSFERÊNCIAS E DESPESAS NOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS, ENTRE 1985-94</b> .....	<b>132</b>
10.1. COMPOSIÇÃO DE RECEITAS, TRANSFERÊNCIAS E DESPESAS NOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS. ....	132

10.2. EVOLUÇÃO DAS SÉRIES DE RECEITAS, TRANSFERÊNCIAS E DESPESAS DAS CAPITAS BRASILEIRAS, ENTRE 1985-94. ....	137
10.3. ADEQUAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS .....	140
10.3.1. Adequação das transferências intergovernamentais, relacionando Transferências com Receita total e Tributária. ....	140
10.3.2. Adequação das transferências intergovernamentais, relacionando Transferências e Despesa total. ....	142
10.4. NÍVEIS <i>PER CAPITA</i> DE RECEITAS, TRANSFERÊNCIAS E DESPESAS NOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS. ....	144
10.5. RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA (RPL) DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS. ....	146
<b>11. AS TRANSFERÊNCIAS PELA ÓTICA DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>149</b>
<b>12. GRAU DE CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO COMPARANDO UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS.....</b>	<b>152</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>156</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>162</b>

## INTRODUÇÃO

A história de federação brasileira se inicia após setenta anos de regime unitário, com o advento da Proclamação da República. Com a República surge a federação brasileira, concebida aos moldes estadunidense, a qual é legalmente instituída pela Constituição de 1891, iniciando-se com ela o chamado Federalismo Dual (1891-1930).

Ainda nos primeiros anos da República as funções públicas eram basicamente exercidas pelo governo federal, as quais foram, gradualmente, atribuídas também aos governos subnacionais, possibilitando-lhes certo “poder residual”. Verifica-se nessa ocasião que o governo federal, juntamente, com seus governos subnacionais passam a manter certa parceria em questões como planejamento, financiamento e exercício das funções públicas.

Mais tarde, no período entre 1930 e 1945, ocorre a passagem para o governo unitário descentralizado, que se caracteriza por dois movimentos distintos: a ampliação dos poderes federais, motivada pelo propósito principal de estimular o crescimento econômico do País; e a primeira concessão aos municípios, para auferirem recursos através de fontes próprias de receitas.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, se instaura um novo governo e com ele se altera a estrutura fiscal entre as esferas de governo. Pela Constituição de 1946, ficam definidas claramente as funções principais de cada esfera de governo: aos governos estaduais coube a determinação de fontes principais de poder e estrutura; ao governo federal, se estabeleceu o papel de protetor contra abusos; e, por fim, aos municípios, ficou delimitado o papel de simples usuários do poder. Tal fase é identificada como sendo o moderno federalismo fiscal cooperativo.

A Revolução de 1964 (início dos governos militares) alterou não só o quadro político do país, mas também toda a base institucional da economia brasileira, repercutindo em grande medida na estrutura fiscal vigente até aquele momento. Como a intenção era aumentar a produtividade do sistema tributário e racionalizar as relações fiscais intergovernamentais para torná-las mais adequadas aos objetivos de desenvolvimento e crescimento econômico, uma das conseqüências da reforma fiscal foi o retorno da centralização fiscal. A União passou a controlar as decisões sobre as

aplicações dos recursos estaduais e municipais, adequando-as aos objetivos de acumulação de capital, que foi um dos pressupostos do plano econômico traçado. Nessa ocasião, foram criados os Fundos de Participação dos Estados e os Fundos de Participação dos Municípios, com o intuito de amenizar os efeitos da política fiscal centralizadora.

Nos anos 1980 – junto à crise econômica provocada, principalmente, pelo aumento dos índices de inflação – deflagra-se, concomitantemente, a crise dos governos subnacionais, dada situação deficitária observada em todas essas esferas.

Em setembro de 1988, através da aprovação do novo texto constitucional, se passa a um novo cenário, agora mais equilibrado, traduzido, sobretudo, no resgate à descentralização fiscal.

Dessa forma, esse estudo busca relacionar as premissas teóricas, contempladas pela Teoria das Finanças Públicas, e o novo desenho federativo brasileiro, instituído no período após 1988, bem como investigar as possíveis conseqüências que a Emenda Constitucional N.º 175/95 trará ao federalismo fiscal brasileiro. Em segundo plano, serão examinadas as finanças dos governos subnacionais. Pelo lado das receitas, buscar-se-á identificar os possíveis ganhos com a distribuição do “bolo” tributário, através das receitas tributárias e o montante de recursos federais transferidos aos estados e municípios após 1988. Pelo lado das despesas, o enfoque tratará da redistribuição de encargos, dando destaque ao comportamento das despesas de pessoal, de investimento e as transferências<sup>1</sup>.

Assim, optou-se por dividir essa monografia em três partes: a primeira, teórica, focalizará o federalismo fiscal a partir da Teoria das Finanças Públicas, mais precisamente aquela embasada nos pressupostos da corrente Neoclássica; a segunda parte procurará comparar esses preceitos teóricos com a proposta de Federalismo Fiscal de 1988; e, finalmente, na terceira parte, serão mensurados alguns indicadores de centralização/descentralização fiscal, focalizando, em especial, as esferas estaduais e municipais.

---

<sup>1</sup> Tais despesas com transferências dividem-se em intra e intergovernamentais. No caso dos estados as mais relevantes são as despesas com transferências intergovernamentais, uma vez que indicam se houve ou não aumento nos repasses aos seus respectivos municípios. Já no caso dos municípios, destacam-se as despesas com transferências intragovernamentais, através das quais é possível verificar se houve expansão de seus encargos, via repasses dessas esferas a suas fundações e autarquias.



Na primeira parte, será apresentado o federalismo fiscal sob ponto de vista teórico, contemplando suas definições, pressupostos e demais relações com outros campos da Ciência Econômica, como, por exemplo, a condução de políticas fiscais e monetárias e a questão do endividamento público. O primeiro capítulo tratará das noções preliminares sobre o sistema federativo e o federalismo fiscal, incluindo os diversos conceitos sobre esses campos e outras características envolvendo grau de centralização/descentralização. O segundo capítulo analisará os aspectos relacionados às relações intergovernamentais, como: as três funções do setor público; a forma de determinação dos recursos e encargos nas três esferas de governo; e o mecanismo de transferências intergovernamentais. Afora essas considerações, optou-se também discutir a correlação entre autonomia política, Dívida Pública e dependência financeira, a fim de examinar as implicações que essas legam ao federalismo fiscal, uma vez que, acredita-se que esta abordagem é bastante enriquecedora ao estudo do caso brasileiro Pós-1988. O terceiro capítulo ilustrará a abordagem apresentando alguns indicadores de centralização/descentralização. Conforme será visto, foram selecionados modelos econométricos e indicadores, a partir da composição das receitas e despesas, assim como suas respectivas evoluções e correlações com o montante de recursos subvencionados. Ressalta-se que alguns dos indicadores apresentados, foram escolhidos para a investigação do Federalismo Fiscal brasileiro, entre 1988 e 1994 (última parte desse estudo). O quarto capítulo ressaltará algumas considerações relevantes à dinâmica do federalismo fiscal.

A segunda parte dedica-se ao Federalismo Fiscal Brasileiro, concebido pela Constituição de 1988, a qual legitimou o resgate dos poderes estaduais e municipais perdidos na Reforma Tributária de 1966-67. O capítulo 5 apresentará os antecedentes do atual regime tributário, mais precisamente: a descrição do sistema anterior; os movimentos ocorridos durante a década de 1980, conhecidos como as Mini - Reformas; e, a avaliação das propostas apresentadas que originaram o Sistema Tributário de 1988. No capítulo 6, serão pontuadas as alterações promovidas pela nova Constituição de 1988. Primeiramente, se apresentará o regime de competências vigente nas três esferas. Em seguida, serão destacadas as relações intergovernamentais, particularmente, a repartição de receitas tributárias e o sistema de transferências intergovernamentais. E, finalmente, será apreciado o regime de encargos do atual Sistema Tributário. O sétimo

capítulo focalizará as principais repercussões e avaliações sobre federalismo fiscal, feitas por estudiosos em Finanças Públicas, entre 1988 e 1994. A proposta de Emenda Constitucional N.º 175/95, apresentada pelo Governo Federal, em agosto de 1995, assim como as propostas de maior destaque de entidades governamentais, não-governamentais e privadas, e os impactos dessa Emenda ao federalismo fiscal serão o tema do oitavo capítulo.

Por fim, na terceira parte – capítulos 9, 10, 11 e 12 – serão mensurados alguns indicadores de centralização/descentralização apresentados no Capítulo 3, da Parte I, objetivando investigar o movimento de descentralização promovido pela Constituição de 1988. Particularmente, os indicadores destacam as finanças subnacionais, como: (a) séries de receita e despesa de todos os estados brasileiros e suas respectivas capitais, para o período 1985-94; e (b) dados de receita arrecadada tributária própria, despesa com pessoal e gastos com investimento, nos três níveis de governo.

Em termos de metodologia, para alcançar os objetivos esse estudo partiu de uma revisão teórica, na qual foram selecionados diversos autores, todos notoriamente conhecidos por suas colaborações em análises e pesquisas nas temáticas de finanças públicas federais, estaduais e municipais. Em que pese, foram consultadas matérias legislativas, sobretudo as que constam na Carta Constitucional de 1988. Completando a revisão teórica, foram construídas séries históricas das receitas e despesas federais, estaduais e municipais. A partir dessas séries foram calculados diversos indicadores de descentralização fiscal, como: equalização da capacidade fiscal, esforço fiscal, dependência financeira, entre outros.

A estrutura de apresentação dos indicadores foi elaborada a partir de duas formas de classificação. A primeira foi o grupamento dos estados e dos municípios das capitais, em suas regiões: Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul. A segunda foi examinar comparativamente dois períodos: o primeiro considerando a série de 1985 a 1994; e o segundo os anos de 1988 a 1994, referentes ao período posterior a Constituição.

Finalmente, são apresentadas as principais conclusões do estudo.

PARTE I: FEDERALISMO FISCAL NA CONCEPÇÃO  
DA TEORIA NEOCLÁSSICA

## 1. Considerações conceituais do Sistema Federativo

O conceito geral de federalismo consiste numa forma de organização de poder com um Estado soberano formado por um conjunto de estados-membros, os quais são todos dotados de autonomia, conferindo livre arbítrio na condução de diretrizes locais e, ao mesmo tempo, são uno na formulação de decisões de Estado como um todo.

A autonomia conferida aos estados membros, também chamados de estados subnacionais, reflete-se na descentralização que é uma forma legítima de poder independente na tomada de decisões de cada unidade da federação.

Em um sistema federativo, em qualquer âmbito da estrutura social, econômica e política coexistem mais de uma ordem jurídica capaz de atender às necessidades locais e nacionais. Essa simultaneidade e diversidade de interesses tornam complexa a condução de medidas mais amplas, principalmente as de ordem econômica como crescimento, estabilidade, alocação de recursos e distribuição de renda. Uma questão importante, segundo Oates (1977), seria qual a forma de governo que assegura o melhor êxito na solução de problemas de distribuição, estabilização e alocação de recursos.

Para o autor, em um governo unitário as possibilidades de sucesso na implantação de políticas mais amplas serão maiores, dado o alto grau de centralização legítima de poder. Em contrapartida, a descentralização tende a promover a melhor orientação às preferências regionais. Uma forma de governo mais descentralizada oferece a perspectiva de melhor eficiência econômica, possibilitando um conjunto diversificado de *output* de alguns bens públicos aos diferentes grupos de consumidores. A descentralização também tende a promover experiências e inovações na produção de bens públicos, porque a pressão competitiva entre os governos locais induz a adoção de técnicas mais eficazes na produção desses bens.

Considerando que entre os principais objetivos da ciência econômica estão a alocação de recursos, a distribuição da renda e a estabilidade, em um dado sistema econômico, a estrutura do governo só terá importância econômica na medida em que influencia os padrões de utilização desses recursos e na distribuição de renda. A descentralização ganha destaque justamente porque proporciona um mecanismo através do qual os níveis de produção de certos bens e serviços públicos podem ajustar-se às preferências de cada região.

Em suma, segundo Oates (1977), o que importa é que as decisões reflitam a vontade local e a estrutura constitucional é relevante porque afeta o modo dos gastos de serviços públicos aos interesses locais<sup>2</sup>.

Conforme Souza (1970), o fato de uma região possuir suas próprias características e dos limites do Estado às vezes não as conterem igualmente em plena coincidência com as fronteiras territoriais, confere ao sistema federativo posição destacada pelo poder de integração que nele é confiado à União. Na visão do autor:

“Quando a própria federação de nações obedece em grande parte ao mesmo sentido de integração, sobretudo, econômica, vemos esta importância do federalismo aumentar.” (SOUZA, 1970, p. 219)

O sistema federativo de governo é caracterizado, para Araújo (1973), pela autonomia e descentralização. No âmbito fiscal, por exemplo, essa forma de organização permite a existência simultânea de diferentes estruturas tributárias em cada esfera subnacional. Assim, dessa coexistência de mais de uma estrutura tributária, que gera os problemas fiscais, decorre do chamado federalismo fiscal.

Conforme Fernando Rezende (1973), os dois principais problemas seriam: a complexidade que ganha a estrutura fiscal *vis-à-vis* a autonomia de cada esfera, e a coexistência de repartições de receitas e encargos entre as esferas de governo.

Para Velloso (1992) os requisitos básicos do Estado Federal são: (1) a repartição constitucional de competências; (2) a autonomia estadual, que compreende a auto-organização, o autogoverno e a auto-administração; (3) a participação do Estado membro na formulação da vontade federal; e (4) a discriminação constitucional das rendas tributárias, com repartição da competência tributária e a distribuição da receita tributária. Segundo o mesmo autor, os pressupostos da federação serão a rigidez constitucional e a existência de um órgão constitucional incumbido do controle da constitucionalidade das leis.

Velloso (1992) apresenta ainda, segundo José Alfredo de Oliveira Baracho, dois princípios básicos do federalismo: o da autonomia das coletividades territoriais distintos do poder central e o da participação dessas coletividades na vida dos órgãos centrais.

---

<sup>2</sup> Um setor público com níveis centralizados e descentralizados de tomada de decisões, a provisão de serviços públicos é determinada em cada nível, conforme a demanda da população.

Segundo Geraldo de Ataliba (VELLOSO, 1992), pela descentralização política que se traduz a federação. Nesse sistema a representatividade funciona melhor e, de maneira mais enfática, a população exerce suas prerrogativas de cidadania e de autogoverno.

Para Baiocchi (1986), restringir a análise do federalismo fiscal ao âmbito da teoria das finanças públicas é empobrecedor, uma vez que se tira daquele a sua dimensão política, a qual é intrínseca a ele. O autor considera que o Estado pode somente ser compreendido “a luz de duas óticas”: sua própria e a da reprodução do capital. Além disso, o autor entende que a questão do Estado envolve dois processos: o do controle político e o da sua inserção na dinâmica da acumulação. Dessa forma, o entendimento do federalismo fiscal passará necessariamente por estes dois processos.

Os pressupostos de Baiocchi são: (a) a dimensão política do federalismo fiscal reduz-se à centralização, na medida em que a concentração do poder político é que preside a repartição fiscal entre os níveis político e administrativo; e (b) adoção de uma sinopse da centralização, como fenômeno concreto na experiência brasileira de federalismo, considerando que a metodologia de abordagem histórica é a única capaz de propiciar explicações satisfatórias das relações sociais enquanto realidades concretas.

O autor, ao delimitar todos os condicionantes importantes do federalismo fiscal, e, particularmente, ao enfatizar a importância do componente político na análise, objetiva chegar, além da análise do comportamento deste no caso brasileiro, a um conceito no qual a oscilação entre as forças centrípetas e centrífugas no Estado faz do federalismo fiscal o resultado de uma trajetória de movimento.

Em suma, a opção por um sistema federativo de governo traz consigo não só implicações políticas, mas, também, econômicas, principalmente aquelas que dizem respeito à autonomia financeira dos governos subnacionais. Assim, a coexistência de várias estruturas fiscais gera o federalismo fiscal, o qual tem por objetivo disciplinar o campo de ação de cada uma das esferas, além de garantir a sua autonomia, fazendo com que essa esteja em harmonia com o Estado como um todo.

## 2. As relações intergovernamentais

Conforme Oates (1977), a determinação ou escolha da melhor estrutura ótima do setor público, em termos da discriminação de responsabilidades e da tomada de decisão sobre funções específicas de cada nível, adequada à sociedade, é o problema teórico central do federalismo fiscal.

O funcionamento das relações intergovernamentais, ou seja, a forma como se institucionaliza essa especificação e a autonomia de cada nível é que vai qualificar o tipo de sistema federativo, a partir do grau de centralização/descentralização.

Para Musgrave e Musgrave (1980), num sistema federativo cada esfera governamental deve executar e financiar seus gastos independentemente uma das outras. Contudo, os autores advertem que existem razões que justificariam abrir mão dessa total independência, principalmente, para obter melhor eficiência através das vantagens que um regime de parcerias oferece. Isto porque, para eles, haveria situações que inviabilizariam a autonomia total nas três jurisdições.

A primeira justificativa favorável, segundo esses autores, é a amplitude que alguns benefícios alcançam indo além de suas jurisdições. Caberia as esferas superiores intervir, no que Musgrave e Musgrave convencionaram chamar de correção de “extravasamentos” de benefícios, os quais são consequência da mobilidade de indivíduos e empresas. Esses “extravasamentos”, além de ampliarem a complexidade do sistema fiscal<sup>3</sup>, interferem na equivalência entre competências, uma vez que alguns gastos extravasam os limites de suas jurisdições. Muitas vezes, também, esses limites não são muito claros por não coincidirem com os limites já estabelecidos dentro de um processo histórico anterior.

A segunda razão seria o fato de o governo central considerar alguns serviços públicos locais - ou uma determinada categoria de serviços específicos - como bens

---

<sup>3</sup> Num sistema descentralizado, um mesmo indivíduo (ou empresa) usufrui simultaneamente de diversos grupos de serviços de competências diferentes. Para alguns desses serviços, seus co-participantes pertenceriam a mesma localidade, ao passo que para outros a proximidade seria ampliada. Essa exigência repercutirá na separação de serviços públicos em “clubes” diferentes, dificultando o processo decisório dos gastos e aumentando os custos administrativos e políticos, tornando o sistema fiscal extremamente complexo.

meritórios<sup>4</sup> e, por isso, passar a subsidiá-los. O financiamento nesse caso pode ser totalmente desvinculado do total dos gastos ou estar condicionado a padrões mínimos de fornecimento.

O terceiro motivo seria a promoção da igualdade das posições fiscais entre as jurisdições. Musgrave e Musgrave (1980) consideram que os níveis de capacidade tributária e necessidades de financiamento nos estados e municípios nem sempre são iguais e satisfatórios. Assim, semelhante aos bens meritórios, fica a cargo do governo central executar medidas (principalmente alocativas e distributivas) que equiparem as posições fiscais entre as jurisdições.

A competitividade entre jurisdições seria o quarto motivo, uma vez que é prejudicial à federação em alguns casos. Nesse caso, Musgrave e Musgrave (1980) advertem que, comumente, a prática de conceder vantagens fiscais prejudica a ordem do sistema federativo, principalmente porque acentua as dificuldades e diferenças regionais. Uma forma de tratar esse problema é a constituição de um órgão central de coordenação fiscal, com autoridade para fiscalizar as demais esferas e normatizar qualquer tipo de incentivo, isenção ou subsídio fiscal em todo o território.

Por último, a quinta justificativa refere-se a característica de alguns impostos que determina que uns sejam mais eficientes que outros. É o que ocorre com os impostos de competência federal, preferidos pela equidade e por não causarem distorções regionais. Alusão nesse sentido seria optar por uma base tributária central, a qual originaria uma receita global, que seria partilhada pelas três esferas de governo. As participações podem ser deduzidas tanto pela participação de cada jurisdição no global da arrecadação como, também, pelo montante de gastos de cada uma. A única ressalva que se faz a essa centralização é o cuidado que o governo central deve ter na concessão de políticas de subvenções. Isso porque ao concedê-las o governo central quebra uma das regras do princípio do benefício, a qual estabelece que cada esfera deve determinar e financiar os gastos dos benefícios gerados dentro de seus limites.

É consenso no plano teórico que a principal questão que determina a relevância das relações intergovernamentais é a dificuldade de conviver, ao mesmo tempo, com as vantagens da descentralização e as distorções locais geradas por ela. Mais do que

---

<sup>4</sup> Bens Meritórios são aqueles que possuem características de bens privados - como o consumo excludente - mas que acabam sendo ofertados pelo setor público, com a finalidade de corrigir certas distorções de mercado (principalmente em relação à distribuição de renda).



isso, a inter-relação e o grau de descentralização não são condições suficientes para o equilíbrio do sistema fiscal. Isso porque, muito além da determinação de receitas e despesas, está a divisão de poder político entre União, Estados e Municípios. A maior parte dos países de regime federalista, por esta razão, opta por um órgão geral que forneça as bases institucionais de descentralização, conciliando doses de autonomia e interdependência.

Na primeira parte deste capítulo serão apresentadas as justificativas para que determinadas funções públicas, dentro do regime federativo, sejam executadas por níveis de governo distintos. Na análise em questão se considerará as três funções do setor público: distributiva, estabilizadora e alocativa. Em seguida, serão apresentadas, teoricamente, a forma e a estrutura da determinação dos recursos e encargos fiscais no sistema federativo. Sua relevância neste estudo deve-se ao fato da incompatibilidade - empiricamente observada - na relação entre recursos e encargos ser, *a priori*, a causa dos desequilíbrios no federalismo fiscal. O terceiro item tratará dos mecanismos de Transferências Intergovernamentais, os quais são eminentemente relevantes ao regime federativo, independente do grau de centralização/descentralização. A finalidade relacionar o uso das subvenções a determinados objetivos de políticas públicas econômicas e/ou sociais. Finalmente, no quarto item será feita uma breve análise das implicações do federalismo fiscal referentes à autonomia política, à dívida pública e à questão da dependência financeira, principalmente, nos governos estaduais e municipais.

### **2.1. As três funções Setor Público e o federalismo fiscal**

O setor público possui três funções na economia: distributiva, estabilizadora e alocativa. Cada uma dessas exige graus diferentes de centralização e descentralização (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Mesmo num sistema descentralizado, as políticas distributivas ficam a cargo do governo central. Isso porque qualquer medida de redistribuição fiscal – tributação progressiva da renda e concessão de pagamentos de transferências – precisa ser uniforme numa área em que o capital e o trabalho disponham de grande mobilidade;

caso contrário, a migração de indivíduos ou empresas anula qualquer efeito distributivo<sup>5</sup>.

Uma política de distribuição de renda entre os indivíduos, no entanto, não garante o equilíbrio em nível de comunidades. É comum em sistemas federativos existir comunidades mais ricas que outras. Como as administrações locais atendem demandas diferentes, a partir das preferências de seus indivíduos, suas rendas se diferenciam, tanto em relação a outras comunidades como em relação à renda real. Contudo, não é necessário que haja uma redistribuição entre as comunidades, porque essas diferenças determinam, também, uma distribuição equivalente entre os indivíduos, pois indivíduos com as mesmas rendas tendem a reunir-se na mesma localidade<sup>6</sup>.

As políticas de estabilização devem também ficar sob responsabilidade do governo central. As políticas fiscais, expansionistas (via gastos) e contractionistas (via tributos), quando realizadas por esferas subnacionais (estados ou municípios) não atingem resultados satisfatórios. A incapacidade dessas esferas advém dos vazamentos decorrentes do comércio. No caso de uma política fiscal via gastos, seus resultados acabam diluídos pela capacidade de importação<sup>7</sup> que, por fim, anula qualquer efeito multiplicador do gasto. O mesmo esvaziamento acontece via tributos.

Além disso, deve-se atentar para questão dos periódicos déficits e superávits orçamentários, associados aos aumentos e reduções da dívida pública, requeridos nesse tipo de política. As implicações que a dívida local adquire em comparação a uma dívida nacional é um grave problema. Na dívida local, enquanto os credores pertencem a

---

<sup>5</sup> Musgrave e Musgrave (1980) exemplificam essa correlação entre distribuição e mobilidade (trabalho ou capital) através do Imposto de Renda Negativo. A alta mobilidade verificada a nível estadual ou municipal possibilitaria que pessoas de outras localidades, atraídas pela chance de elevar seu padrão de vida, imigrassem, ao passo que, àqueles de renda superior, se mudariam para outras jurisdições.

<sup>6</sup> Enfatiza-se que, embora essa distribuição seja equivalente, há casos que seria aconselhável uma redistribuição entre jurisdições. Esta distribuição caberia àquelas jurisdições com renda média bem inferior à renda média global do país. Isto se deve a tendência dos mais pobres se concentrarem em determinadas jurisdições, onde, através da redistribuição, se viabilizaria as finanças locais, igualando as posições fiscais das jurisdições, o que, por sua vez é uma condição importante para o federalismo fiscal.

<sup>7</sup> Para Musgrave e Musgrave (1980), semelhante ao que ocorre em economias abertas, a eficácia da política fiscal implementada a nível subnacional através da elevação dos gastos é reduzida pela capacidade de importação. Isto porque, as medidas expansionistas, que aumentam a renda, acabam também elevando as importações, e por consequência, essa elevação desloca uma parcela dos gastos em produtos domésticos para produtos importados (neste caso, produtos do estado ou município que elevam seus gastos, para os produtos originários de outros estados ou municípios de onde advêm as importações). O resultado será então um vazamento do fluxo renda/dispêndio, repercutindo numa redução do efeito multiplicador do gasto.

outras jurisdições, o financiamento desta deve assegurar a obtenção de um gravame equitativo entre gerações (MUSGRAVE E MUSGRAVE, 1980).

No tocante à política monetária, também não é recomendável a descentralização. Dentre alguns motivos estão: o comportamento de economias abertas característico das economias regionais e a provável desordem monetária que ocorreria caso fosse permitido aos estados e municípios emitir moeda. Porém, mesmo que as medidas de estabilização (fiscais e monetárias) sejam de incumbência federal, isto não significa desconsiderar as necessidades e as realidades regionais ou locais. As políticas de pleno emprego de recursos, que objetivam crescimento e desenvolvimento econômico, devem ficar sob a égide federal. Contudo, é preciso que reconheçam, revelem e solucionem as diferenças regionais.

Enquanto que as funções distributiva e estabilizadora demonstram mais eficiência no âmbito central, a função alocativa pressupõe, ao contrário, tendência à descentralização. Num sistema descentralizado, uma questão importante é saber como e por quem os serviços públicos devem ser fornecidos (se de forma centralizada ou descentralizada). Pela Teoria Neoclássica devemos adotar o princípio do benefício, no qual os serviços públicos são fornecidos e seus custos partilhados de acordo com as preferências dos habitantes da região beneficiada. No caso de serviços extensivos a todo o país, o governo central é quem fornece e seus custos se estendem a toda a população; ao passo que, os serviços que apresentam benefícios locais, devem ser fornecidos por esferas estaduais ou municipais, cabendo aos habitantes beneficiados os respectivos custos (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Da mesma forma que o critério de alocação privilegia o benefício dentro dos limites de cada esfera, os recursos para financiar esses serviços também devem vir de fontes exclusivas de financiamento de cada jurisdição, com o objetivo de internalizar os custos. Os limites impostos pelo fator espacial de incidência dos benefícios conduzem a uma estrutura fiscal formada por vários grupos de prestação de serviços, cada qual responsável numa determinada região, pela oferta e financiamento de um serviço específico. Esses grupos de serviços influenciarão, em última instância, no tamanho ótimo de uma unidade fiscal.

Admitindo um modelo simples de serviço público, no qual os benefícios ficam limitados numa área, e, somente nela existem, e que os gostos e as rendas dos

consumidores são iguais, o custo de fornecimento a cada consumidor será tão menor quanto maior for o número de consumidores beneficiados. Nesse exemplo, em que há uma única área de benefício, a melhor opção seria a forma unitária de fornecimento de bens públicos.

Na opinião de Musgrave e Musgrave (1980), há vários fatores que indicam a descentralização como melhor alternativa na alocação de recursos. Primeiramente, deve-se reconhecer que as preferências na realidade não são iguais. Em segundo lugar, as pessoas podem não gostar de aglomerações (evitariam a forma unitária de fornecimento) e, por sua vez, requererem parcelas diferentes de bens públicos e bens privados. Em terceiro lugar, nem sempre os bens públicos demandados são bens públicos puros (nesse caso, qualquer consumidor adicional deteriorará a qualidade de serviço prestado<sup>8</sup>, além de influenciar no tamanho ótimo da comunidade fiscal). Por fim, na hipótese das rendas e preferências serem semelhantes, maior será os benefícios da descentralização. Como é o caso dos consumidores de rendas mais altas, os quais estão propensos a pagar mais por determinados serviços e associam-se com outros de mesmo nível de renda, elevando ainda mais o gasto gerado, evitando partilhar os benefícios com consumidores de rendas mais inferiores, incapazes de arcar com os custos. Mas, isso só garante a satisfação se for possível agrupar os consumidores de rendas semelhantes numa mesma jurisdição, porque, mesmo num sistema descentralizado com certa democratização, quem determina os serviços e o orçamento são aqueles que possuem rendas próximas ou iguais à média.

Uma ressalva importante de Musgrave e Musgrave (1980) refere-se aos bens que, mesmo sendo extensivos em todo país, não atingem com a mesma intensidade todas as regiões. Nesses casos, o governo central deverá exigir contribuições fiscais diferenciadas, a fim de equiparar as contribuições com os benefícios recebidos.

De uma forma geral, a descentralização gera maiores ganhos no aspecto alocativo. Ela fornece maior integração social, diminui os perigos potenciais que um poder centralizado representa e, por fim, possibilita maior diversidade e mais experiência, na condução de políticas alocativas.

Oates (1977), diferentemente da abordagem de Musgrave e Musgrave (1980), atribuí o grau de centralização/descentralização, a partir do que denominou de Teorema

---

<sup>8</sup> Musgrave e Musgrave (1980) denominam estes de bens sujeitos a congestionamento.

da Descentralização. Tal teorema foi abstraído através de um caso ideal de concorrência perfeita, com o objetivo de chegar ao tamanho ótimo de cada jurisdição. O pressuposto inicial de Oates (1977) era de que existem algumas razões para se crer que o grau ótimo de descentralização variará entre as diferentes sociedades. De acordo com seu Teorema a provisão de um bem público qualquer sempre será mais eficiente quando for atendido pelos governos locais a níveis de *output* de suas respectivas jurisdições, ao invés do atendimento centralizado a um nível pré-fixado e uniforme de *output* para todas as jurisdições. Isto porque o bem-estar se maximiza no momento que cada governo local responda pelo *output* Pareto-Ótimo dos membros de sua comunidade. Dessa forma, qualquer outro nível de *output* de um dado bem na jurisdição que não atenda esta condição reduzirá o nível de satisfação de pelo menos um indivíduo da comunidade.<sup>9</sup>

Oates ainda insere duas condições ao Teorema. A primeira, é a de que os custos de provisão do bem de cada nível de governo sejam iguais para todas as jurisdições, quer seja central ou subnacional. A segunda é o caso especial de indiferença entre o atendimento centralizado ou descentralizado do bem, sugerindo que os incentivos à descentralização sejam provavelmente maiores quanto mais variem os níveis eficientes de *output* entre as jurisdições. Assim, para uma dada população, as vontades de bem-estar pelas provisões descentralizadas de um determinado bem público será muito maior quanto mais expressiva for a diversidade nas demandas dos consumidores residentes.

Sinteticamente, pelo Teorema da Descentralização, o ótimo de bem-estar seria alcançado no momento em que num sistema federal, formado por vários estados-membros, cada governo fosse responsável pelo atendimento de um nível eficiente de *output* de um ou mais bens públicos consumidos pelos indivíduos de suas jurisdições.

Em suma, cada uma das funções do Setor Público se sujeita a graus diferentes de centralização/descentralização de autonomia fiscal: ao governo federal cabe a responsabilidade de gerir políticas distributivas e estabilizadoras, e aos governos subnacionais, a responsabilidade de executar políticas alocativas. Todavia, tão importante quanto à delimitação dos campos de ações de cada um dos níveis de governo é a definição das fontes de financiamento dos recursos para execução de suas

---

<sup>9</sup> Significa que o governo central, na hipótese que atenda o mesmo nível de *output* para todas as jurisdições, não pode proporcionar um nível de *output* Pareto-eficiente em cada área, exceto no caso especial que os níveis de *output* sejam iguais para todas as jurisdições.

correspondentes responsabilidades. Assim, cabe observar algumas premissas importantes quanto a determinação de recursos e encargos fiscais num Sistema Federativo.

## **2.2 Determinação dos recursos e encargos fiscais num sistema federativo**

Além de respeitar as características de cada esfera quanto aos seus limites na execução das três funções do Setor Público, torna-se também importante buscar o equilíbrio funcional de cada esfera, a partir da conjunção entre base tributária (capacidade) e o custo dos serviços que lhe cabe (necessidades). Isso porque, num sistema federativo, o critério utilizado para constituir a receita de uma determinada jurisdição estará diretamente relacionado com a natureza do serviço produzido por esta esfera.

Conforme ressalta Barrera e Roarelli (1995), a racionalidade de um sistema federativo deve contemplar dois pressupostos. O primeiro é o fato das distribuições de encargos serem antecedentes à distribuição de competências tributárias entre as diversas esferas governamentais. O segundo é que a distribuição deve ser orientada pelo princípio da responsabilidade sobre a provisão de serviços públicos, em função da sua respectiva área de benefício.

A tradição teórica neoclássica recomenda, além disso, que quanto mais ampla for a base de incidência do imposto, maior deve ser a esfera da hierarquia governamental responsável pela administração e cobrança do imposto. Dessa forma, no exame da geração de recursos (basicamente tributários), para um dos três níveis de governo, há uma base tributária própria de financiamento. Assim, no nível federal utiliza-se o critério da renda; no estadual, o critério do consumo; e nas bases municipais, o critério da propriedade<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Messere (*apud* Aguirre e Moraes 1996) apresenta outra distribuição de competências a qual se inclina a maior atuação do nível federal. De acordo com este autor a União tributaria os fatores que apresentassem alto grau de mobilidade, ao passo que os governos subnacionais se responsabilizariam pelos impostos incidentes sobre os fatores fixos. Além disso, os governos estaduais e municipais recolheriam os impostos sobre os residentes de suas jurisdições como: imposto sobre a propriedade, IR de pessoa física e sobre vendas e varejo. Já os impostos que tivessem sua base nas fontes passariam a competência federal como é o caso do IVA e o IR das empresas. Por fim, Messere acredita que administração mais centralizada das receitas tributárias ao mesmo tempo em que possibilita a ocorrência de desequilíbrios entre os governos subnacionais, impondo-lhes um sistema de compensação, induz a maior eficiência dessas esferas na coleta de tributos.

Entretanto, para Rezende e Lobo (1985), as características dos principais tributos indicam que um regime de competências exclusivas conduz a uma aplicação progressiva do hiato de recursos financeiros dos governos subnacionais, repercutindo num aumento de transferências e da dependência. Uma observação dos autores quanto à influência da inflação, é o problema da sensibilidade de alguns impostos e os diferentes resultados que trará para cada uma das receitas tributárias: da União, dos estados e dos municípios. Conforme observa Rezende e Lobo: “... a sensibilidade das receitas tributárias a mudança no ciclo econômico, depende da automaticidade dos reajustamentos da base de cálculo dos tributos em relação à inflação e do manejo da política fiscal anticíclica.” (REZENDE; LOBO, 1985, p. 33-4)

As receitas municipais são as mais sensíveis em relação à inflação e ao crescimento, uma vez que o imposto sobre a propriedade é o único que não tem a base de incidência ajustada automaticamente. No âmbito estadual, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que compõem a maior parcela das receitas, é ajustável ao crescimento e à inflação, porém a ritmos distintos<sup>11</sup>. O Imposto de Renda, comumente atribuído ao poder central, ao contrário dos demais, é perfeitamente ajustável à variação de preços e ao crescimento econômico (a moderna tributação de renda possibilitou criação e utilização de mecanismos anti-inflacionário - por exemplo: tributação na fonte - e a adoção da progressividade nas alíquotas - que reage conforme o nível da economia).

As competências não são necessariamente exclusivas de uma única esfera; ao invés disso, a prática predominante nos países descentralizados é o uso de competências concorrentes e partilhadas.

As competências tributárias são classificadas em:

- Exclusiva: quando atribuída a uma única esfera de governo;
- Concorrente: prevalece a total liberdade impositiva;
- Partilhada ou Supletiva: quando o tributo, ou sua receita, é partilhado por mais de um nível de governo.

---

<sup>11</sup> Rezende & Lobo, distinguem os efeitos da inflação e do crescimento nos impostos que incidem sobre transações, de compra e venda, e sobre rendimento pago a fatores, trabalho e capital. Quanto a inflação, o ajuste dependerá da natureza dos produtos e rendimentos tributados, da periodicidade das operações, dos critérios de cobrança e do comportamento dos preços em relação ao índice médio geral. Segundo eles, o ICMS tem menor capacidade de resistência à inflação e ao crescimento do que o IPI.

Existem quatro pontos importantes que indicam o perfil do federalismo fiscal em relação à escolha dos critérios e da estrutura do regime de competências. O primeiro enfatiza o poder efetivo dos governos subnacionais para administrar e obter recursos; que refletirá no tipo de competência legislativa adotado (igualmente extensiva, diferentemente extensiva, ou não extensiva a todos os níveis). O segundo refere-se ao grau de poder das esferas, estaduais e municipais, para concederem livremente isenções e cobrança de “*surtaxes*”. Em terceiro lugar, a possibilidade de esses governos instituírem novos impostos. Por fim, a influência que esses governos exercem nas decisões de critérios de rateio de impostos comuns ou partilhados.

Se por um lado, a repartição dos recursos fiscais é de suma importância para o federalismo fiscal, imprescindível será a compatibilidade desses com a correspondente divisão de encargos. Para Rezende (1985), o regime de competência concorrente, verificado no nível dos encargos, causa duas disfunções: (a) a ausência de responsabilidade, o que parece ser responsabilidade de todos, não é de ninguém; (b) o desperdício gerado pela participação simultânea de vários níveis na execução de uma mesma função. As conseqüências serão: a duplicação de esforços, o aumento dos custos e a iniquidade quanto ao acesso dos benefícios.

A determinação de responsabilidades, conforme esclarece Rezende (1985), é ao mesmo tempo necessária e problemática ao federalismo fiscal. O regime de competência concorrente não é adequado à prática de execução. Por sua vez, qualquer medida de demarcação constitucional de competência é conflitante com a idéia de federação<sup>12</sup>. E ainda, as diferenças de capacidades econômicas geram desigualdades acentuadas na capacidade dos estados e municípios extraírem recursos para financiar a execução de suas atribuições. Em parte, para Rezende, seria possível solucionar esses entraves: primeiro, a eficiência na execução pode ser obtida através da utilização do princípio do benefício, no qual a divisão de responsabilidades corresponderia ao espaço geográfico de abrangência do benefício; segundo, o comportamento das receitas e das despesas, nos governos subnacionais, é um bom indicador de flexibilização legislativa, o qual possibilita investigar e examinar, se ocorre ou não, algum tipo de realocação de encargos entre as três jurisdições; e terceiro, as diferenças econômicas, regionais e

---

<sup>12</sup> A determinação de competências em texto constitucional é muito mais difícil de ser alterada. Ao passo que, a repartição de encargos definida em Lei Orgânica, é mais flexível aos ajustes provenientes de transformações no processo de desenvolvimento.



locais, podem ser solucionadas através de política distributiva, mas somente terá resultado se for implementada pelo governo central.

Contudo, Rezende adverte que essas alternativas sinalizariam duas situações: o atendimento de preferências locais ficaria na dependência da capacidade financeira do respectivo governo; e o interesse nacional seria freqüentemente contrariado pela impossibilidade dos governos de regiões mais pobres darem curso a programas de desenvolvimento geral. Dessa forma, o autor propõe a adoção de “critérios orientadores”, no qual considera a ação simultânea de diversas escalas. Seriam elas:

- Escala do alcance espacial: considera a difusão espacial dos custos ou dos benefícios da ação governamental;
- Escala Econômica: busca encontrar a solução organizacional mais eficiente para prestação de serviços públicos;
- Escala Financeira: leva em consideração que a manutenção do equilíbrio federativo depende da capacidade de os governos subnacionais contarem com recursos suficientes para garantirem o atendimento de preferências e a preservação das identidades regionais.
- Escala Técnica: leva em conta os requisitos para o bom desempenho da função em termos de complexidade tecnológica do serviço, qualificações específicas de recursos humanos necessários, natureza dos recursos materiais, dos equipamentos e dos métodos e processos de gerência e operação. O avanço tecnológico pode transformar a escala técnica na mais discriminatória em favor da centralização.
- Escala Política/Institucional: deve ser usada para se eleger o nível governamental mais apto a apreender o problema e encontrar a solução de caráter normativo ou operacional adequada para determinadas funções ou atividades. Há quatro aspectos a serem considerados: competência legal, competência de fato, representação de interesses, e controle.

Em resumo, a organização fiscal, num Sistema Federativo, depende de dois aspectos, além da divisão de execução das funções do Setor Público. O primeiro deles será a determinação da fonte de receita de cada uma das três esferas, considerando os três tipos de competência (exclusiva, concorrente e partilhada) e a correlação entre a amplitude da base de incidência do imposto com a hierarquia governamental

responsável pela sua administração e cobrança. O segundo será a adoção de critérios que focalizem questões como alcance espacial, econômico, financeiro, técnico e institucional, para determinação de encargos federais, estaduais e municipais.

Entretanto, como uma das características do regime federativo é a diferenciação, tanto vertical como horizontal, em relação à geração de receitas para efetivação dos requeridos gastos públicos – afora as diferenças geográficas que repercutem significativamente no desenvolvimento e crescimento econômicos – são necessárias outras formas de financiamento dos gastos públicos específicas às esferas subnacionais. Essas formas alternativas de financiamento são representadas pelo mecanismo de transferências intergovernamentais.

### **2. 3. As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal.**

As transferências intergovernamentais, juntamente com a delimitação da execução das funções e a determinação de receitas e encargos, possuem um papel importante e, em parte, também, definidor e responsável pela natureza centralizadora/descentralizadora de um sistema federativo. Sua base teórica advém, *a priori*, da fragilidade dos poderes subnacionais em conciliar capacidade própria de arrecadação com a expansão das necessidades dos seus respectivos encargos.

Há pelo menos dois motivos que ampliam essa diferença entre capacidade de arrecadação própria e a expansão de seus encargos. O primeiro seria o aumento da necessidade de expansão dos gastos a nível local, conseqüência do processo de crescimento econômico e do aumento populacional. O segundo, a difícil tarefa de compatibilizar os objetivos da política econômica – particularmente, os de política tributária, altamente centralizados – com os objetivos regionais e locais.

Segundo Araújo (1973), existem dois determinantes do estabelecimento de vinculações sobre os recursos transferidos pelo governo federal aos governos subnacionais: o princípio de racionalidade e o objetivo de eficiência alocativa.

Para Rezende (1973), as transferências atuam como forças alternativas no financiamento dos encargos atribuídos aos níveis subnacionais de governo. Justamente porque há uma necessidade de centralização das decisões em matéria de tributação e

gastos do governo; ao mesmo tempo, existe a necessidade de descentralizar a execução dos encargos.

Elas podem ser classificadas, a partir da ocorrência ou não, de três critérios:

(a) Exclusividade de bens: Geral (ou em bloco, é aquela extensiva a todos os bens); ou Seletiva (também denominada de restritiva ou condicionada, é de uso exclusivo na produção de bens específicos);

(b) Esforço fiscal: Sem Contrapartida (ou não compensatória, não ficando condicionada a nenhum tipo de esforço fiscal pela esfera recebedora); ou Com Contrapartida (ou compensatória, onde fica prevista a exigência de um montante mínimo de receita arrecadada pelo subvencionado);

(c) Necessidade fiscal: Relacionada à necessidade fiscal (ou seja, ao custo de fornecer os serviços públicos que lhe competem); ou Não Relacionada à necessidade fiscal (quando não é considerado o financiamento de seus respectivos encargos).

As subvenções, segundo Musgrave e Musgrave (1980), são instrumentos utilizados para corrigir distorções pertinentes num regime federativo. Distorções como: variações das posições fiscais, extravasamentos de benefícios, desequilíbrios regionais quanto a produção de alguns bens (bens meritórios) e competição entre jurisdições.

Por exemplo, para corrigir extravasamentos, as subvenções devem ser seletivas (condicionando o uso), com contrapartida (esforço tributário) e não relacionadas com as necessidades fiscais. Para a produção de bens meritórios, as subvenções tanto podem ser gerais (a todos os bens) ou seletivas (via subsídios a determinados bens), com contrapartida e não relacionadas às necessidades fiscais. Se o objetivo for a equiparação das posições fiscais, as subvenções serão gerais, com contrapartida (no caso da subvenção alterar a escolha dos bens privados e bens públicos) ou sem contrapartida (na hipótese de não haver nenhuma alteração de ambos os bens) e relacionadas com as posições fiscais. Se além de igualar as posições fiscais, for também importante produzir bens meritórios, as subvenções serão seletivas, com contrapartida e relacionadas às necessidades fiscais. Por fim, para evitar distorções e custos de eficiência, oriundos das diferenças entre as esferas de nível inferior, é possível conjugar as subvenções do tipo - gerais, sem contrapartida e não relacionada às necessidades fiscais, ou seletivas, com contrapartida e relacionada às necessidades fiscais – tributos federais, de alíquotas uniformes.

Num contexto mais amplo, a escolha sobre a melhor forma de subvenção está relacionada com a legitimidade do órgão subvencionador em estipular como e onde serão aplicadas as contribuições, assim como também o quanto dos recursos tocará a cada estado ou município.

Oates (1977) considera que as transferências compensatórias (ou com contrapartida) servem basicamente para reduzir as ineficiências resultantes dos efeitos externos intergovernamentais; já as transferências incondicionais servem para manter a equidade horizontal e para prevenir distorções causadas pela distribuição de renda real dentro de um sistema federal.

Tanto as transferências condicionais como as incondicionais são amplamente utilizadas por países federados. Conforme exemplificam Musgrave e Musgrave (1980), a maioria dos programas de subvenção é da forma vinculada e com contrapartida, priorizando a eliminação de efeitos externos intergovernamentais e a redistribuição entre jurisdições. Embora essas transferências sejam condicionadas, sua estrutura é diferente da convencional. Na maior parte são do tipo de fórmula, na qual os fundos são disponíveis a todas as jurisdições que lhe têm direito. Há também aquelas denominadas a projetos, que cada jurisdição interessada deve candidatar-se aos recursos, e, por avaliação do órgão doador, garantir ou não a transferência. Nesse tipo de transferência, em determinados programas especiais, fica estabelecido requisitos de contrapartida, ou seja, a observância das necessidades e os gastos de cada esfera, em relação a sua capacidade fiscal para atender essas necessidades.

As subvenções condicionadas, para Oates (1977), atacam especificamente duas frentes. A primeira seria manter um nível mínimo nacional de certos serviços públicos básicos. A segunda, é a igualação entre esferas, via esforço fiscal, necessário para viabilizar programas de nivelção interestadual (equidade horizontal)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Conforme Oates (1977), as transferências sofreram, a partir da década de 50, nos Estados Unidos, uma considerável expansão e na mesma proporção foram também as críticas pelo fato dessas subvenções aumentarem a complexidade e a rigidez do sistema de transferências. Na década de 50 as transferências condicionadas representavam US\$ 2,3 bilhões, passando na década de 70 para US\$ 24,2 bilhões. A maioria dessas transferências era do tipo “compensatória variável”, onde, para cada esfera era exigido níveis diferentes de contrapartida; às jurisdições mais pobres tinham percentual compensador na parte das mais ricas (era uma forma de redistribuição horizontal).

Oates (1977) acrescenta que há determinados programas que justificam a opção por transferências condicionadas variáveis sem limite fixado<sup>14</sup>. A fixação de gastos iguais, em alguns casos corresponde à igualdade horizontal. No entanto, tal equidade somente contempla os programas apoiados pelas subvenções condicionais.

A inconsistência nesse sistema de transferências manifesta-se por duas razões. A primeira é que os programas de transferências estão mal direcionados aos objetivos de equidade e eficiência econômica - são muitos os objetivos para poucos instrumentos de política. A teoria sugere que, para a igualdade completa, deve-se utilizar transferências incondicionais, ao passo que, para eliminar efeitos externos, recomenda-se transferências compensatórias; resultando em duas formas de transferências. A segunda razão reconhece que falta incorporar na análise aspectos quanto à alocação de recursos e à distribuição de renda.

Contudo, uma solução possível seria determinar que os níveis mínimos de serviços públicos básicos, fixados pela esfera federal e custeados através das transferências condicionais, passassem a ser objetivo da receita federal, assim como os encargos alocativos e a distribuição de renda<sup>15</sup>.

Algumas contribuições ao debate, identificadas por Musgrave e Musgrave (1980), a respeito das subvenções serem vinculadas ou gerais, e exigirem ou não contrapartida, são relevantes para a análise em questão. Segundo eles, os argumentos favoráveis a não restrição, enfatizam que nem sempre os programas considerados prioritários a nível nacional, coincidem com as necessidades locais, *vis-à-vis* as próprias diferenças regionais, o que fere, em última instância, a autonomia no sistema federativo. Por outro lado, as correntes contrárias sustentam que nem sempre a alocação dos recursos coincide com os interesses nacionais e, por isso, o agente mais capacitado para determinar o destino das subvenções, é o subvencionador.

---

<sup>14</sup> No exemplo norte-americano, apresentado por Oates (1977), na maioria das subvenções condicionadas, ficava determinado um limite fixo. Para as regiões mais pobres, verificava-se que o total de receitas gerado internamente ficava restrito aos programas de compensação de transferências, restando muito pouco para os outros serviços eminentemente locais.

<sup>15</sup> A partir da década de 70, segundo Musgrave e Musgrave (1980), em vista da complexidade e da inflexibilidade do sistema de transferências, governo norte-americano propôs uma nova forma de concessão de subvenções, através da participação especial na receita. Primeiramente, o princípio das subvenções em bloco foi ampliado e o número das vinculadas diminuiu, via o uso exclusivo dessas a casos específicos. Dividir-se-ia esses casos em seis áreas, com 129 subvenções agrupadas em seis programas especiais de participação da receita. As subvenções teriam usos vinculados à área de objetivo, sem qualquer restrição à aplicação na área específica e sem exigência de contrapartida.

A defesa das subvenções sem contrapartidas, Musgrave e Musgrave (1980), alega que os níveis subnacionais não precisam se sujeitar a nenhuma restrição quanto a sua capacidade fiscal. Ao invés disso, a receita seria centralizada no nível central e partilhada com estados e municípios; os encargos, contudo, permaneceriam descentralizados. Os contrários consideram que a não exigência de contrapartidas é incoerente com o que se espera de um sistema federativo, na medida em que não contempla esforço próprio de arrecadação.

Outra forma de abordar as transferências é a apresentada por José R. R. Afonso, segundo a tipologia desenvolvida por Roy Bahl (AFONSO, 1992a). Essa tipologia parte de uma classificação que confronta os fatores relacionados à determinação do volume de transferências e de fatores referentes à forma de distribuição dos recursos por unidade governamental. Na determinação do volume das transferências são relacionados três fatores determinantes: (a) participação específica em receitas públicas nacionais; (b) decisões *ad doc*; e (c) reembolso de gastos.

Afonso (1992a) define por duas formas os recursos originários da receita federal. A primeira seria o caso de competência tributária concorrente, na qual mais de um nível de governo explora a mesma base tributária, cabendo a cada uma, plena liberdade. A outra forma é via repartição de receitas onde uma esfera participa da arrecadação de um tributo cobrado por outra e gerado em seu território. A partilha pode ser feita em base de fórmulas ou utilizando critérios proporcionais à arrecadação. As fórmulas são normalmente percentuais aplicados sobre a arrecadação, de um imposto ou receita orçamentária, para formação de um fundo, que será aplicado na transferência de recursos. Quanto à proporcionalidade, que visa o equilíbrio vertical, a divisão pode ser feita de três maneiras: (a) quando o tributo fixado é cobrado pelo nível superior e sua arrecadação é destinada parcial ou integralmente ao estado ou município onde é recolhido; (b) quando o tributo pode ser arrecadado no nível subnacional, mas a base e alíquotas são definidas a nível central; e (c) quando o tributo fixado é cobrado pelo nível superior e sua arrecadação é destinada, parcial ou integralmente, ao estado ou município onde é arrecadado (como no primeiro caso, mas o governo central fica responsável pela base, alíquotas e cobrança e, a divisão é feita entre as três esferas).

As decisões *ad doc*, para Afonso (1992a), geram resultados diferentes, principalmente, pelo considerável grau de subjetividade que comumente adquirem. A

busca por recursos é feita diretamente com autoridades e técnicos das agências federais ou estaduais. É comum essas decisões estarem relacionadas a problemas conjunturais ou ao atendimento de pressões localizadas e de interesses políticos.

O reembolso de gastos (ou ressarcimento de despesas) é exclusivo a programas específicos. Esses programas, segundo Afonso (1992a), antes do reembolso dos custos das transferências, tendem a ser orientados e analisados por técnicos, que elaborarão um projeto que deve passar por um processo de aprovação do governo central. Outra forma de reembolso é aquela que só a alocação é ressarcida. Nessa, abre-se no total do fundo das transferências um valor correspondente ao ressarcimento dos gastos e finaliza-se explicitando uma ordenação do custo reembolsado. Nesse caso, o número de projetos aprovados pode variar, de ano para ano, de acordo com o fundo disponível.

Na alocação de recursos entre as jurisdições, Afonso (1992a) considera quatro condicionantes básicos: método utilizado para o cálculo, determinação da origem dos recursos, fixação *ad doc* e reembolso de gasto.

A respeito do método, Afonso (1992a) considera que o emprego de fórmulas pode ser resumido quanto à vinculação ou não das transferências. Nas transferências vinculadas, as fórmulas geralmente relacionam população, índices relacionados às necessidades e indicadores do potencial de equalização. Já as transferências não condicionadas (onde não há qualquer vinculação) são utilizados parâmetros como a renda *per capita*, os diferenciais de receitas entre unidades governamentais medidos por uma receita-padrão<sup>16</sup> e relação com a carga tributária global média.

Contudo, Musgrave e Musgrave (1980) observam que o método utilizado para o cálculo, via fórmulas específicas, provoca implicações distributivas e reações diferenciadas nas unidades beneficiadas:

- “(1) na ausência de contrapartida, considerar renda per capita nas fórmulas de distribuição significa introduzir um componente da necessidade, tornando a subvenção mais equitativa.
- (2) a introdução de um requisito de contrapartida gera um efeito substituição induzindo o crescimento de dispêndios próprios.
- (3) relacionar inversamente os requisitos de contrapartidas com a renda per capita exerce um forte efeito substituição nos estados de baixa capacidade fiscal e gera um tendência no sentido da igualdade dos níveis de serviços públicos.

---

<sup>16</sup> Afonso (1992a) exemplifica a dedução dessa receita-padrão no Canadá - onde se considera a média dos cinco maiores estados, e na Austrália - que é feita através da média dos dois estados que mais arrecadam.

(4) a combinação de uma distribuição variável com uma alíquota variável de contrapartida aumenta ainda mais a tendência no sentido da igualdade dos níveis de serviços públicos.” (Musgrave e Musgrave, 1980, p. 567)

Quanto à origem dos recursos, Afonso (1992a) estabelece que nas transferências não condicionadas estes se estabelecem através da participação da receita tributária ou de montantes determinados via fórmulas específicas para essas subvenções. No caso das transferências vinculadas, os recursos originam-se através de um percentual na receita tributária nacional ou de um montante de recursos fixado *ad doc*.

As fixações *ad doc* são tomadas da mesma forma, independentemente, da vinculação ou não. Essas fixações são normalmente associadas a projetos ou atividades específicas, determinadas, quase sempre, via processo orçamentário tradicional.

Quanto às formas de reembolsos de transferências vinculadas, nem sempre são em dinheiro. Normalmente, aproveitam-se modalidades de repartição de receitas e competência concorrentes (via redução de alíquota ou participação definida pelo nível federal).

Para Rezende (1985), as transferências tributárias, por serem previstas constitucionalmente e obedecerem a normas legalmente instituídas, são regulares e transparentes. Isto significa que é possível estimar recursos a serem transferidos e comparar a posição relativa de cada estado em relação aos demais. Mesmo no caso destas transferências serem vinculadas, a sua inclusão no processo orçamentário dá aos estados certo grau de liberdade, no sentido de que os recursos próprios podem ser remanejados para atender outras necessidades de gasto.

Já as transferências não-regulares, Rezende (1985), caracterizam-se pela informalidade dos procedimentos. Não há regras quanto ao montante a ser partilhado, nem quanto aos critérios de rateio. A negociação, nesses casos, passa a ser bilateral e fragmentada, e o acesso aos recursos depende de fatores ocasionais e do poder de barganha de cada estado. Além disso, conforme ressalta Rezende, pela natureza dessas transferências os recursos seguem normalmente atrelados a projetos específicos, requerendo em alguns casos uma complementação estadual.

Para Barrera e Roarelli (1995), as transferências intergovernamentais constituem: “... um mecanismo de distribuição de recursos de origem fiscal entre unidades de governo de igual ou diferente hierarquia, destinadas a complementar as



verbas que lhe são necessárias para o adequado cumprimento de suas respectivas competências”. (BARRERA; ROARELLI, 1995, p.130)

Além disso, esses autores concluem sob o ponto de vista econômico que as transferências se justificam por duas razões: (1) devido a existência de custos e benefícios externos associados a determinado tipo de serviço público; (2) pela existência de desigualdades na distribuição funcional e espacial dos benefícios de crescimento econômico, que se refletem nas diferenças de capacidade de arrecadação e autofinanciamento entre os níveis de governo.

Enfim, as transferências intergovernamentais, num sistema federativo, servem para viabilizar a necessidade de expansão da oferta de determinados serviços relevantes, tanto a nível local como nacional, assim como, também, para redistribuir recursos entre as unidades subnacionais com o propósito de equipar suas capacidades fiscais. A partir da ocorrência ou não de três fatores (exclusiva a bens, esforço fiscal e necessidade fiscal) viabilizam-se determinados tipos de objetivos. Quanto aos seus mecanismos de repasses destaca-se a adoção de fórmulas, através de percentuais previamente fixados de rateio, a adoção de critérios puramente político, como as decisões *ad doc*, ou ainda, pela destinação a determinado programa específico. Todas essas formas de repasse justificam-se na medida em que o Sistema Federativo não consegue coibir a ocorrência de custos ou benefícios externos e a desigualdade regional, em relação aos diferentes graus de desenvolvimento econômico, que influencia na capacidade de geração dos recursos necessários à manutenção da autonomia financeira e política das esferas subnacionais.

#### **2.4 Autonomia política, Dívida Pública e dependência financeira: implicações ao federalismo fiscal**

Conforme foi visto, a observância da demarcação das funções em cada um das esferas, a determinação dos recursos e encargos, e o regime de transferências intergovernamentais servem para se obter uma melhor organização e, por conseguinte, uma melhor fluidez das relações intergovernamentais. O grande objetivo desses aspectos é garantir a todas as esferas sua autonomia política e financeira.

Contudo, na realidade, a obtenção de tal equilíbrio é algo bastante difícil. Questões como autonomia política, dívida pública e dependência financeira são de suma importância ao federalismo fiscal, particularmente, no sentido em que, de algum modo, interferem no fluxo das ações individuais de cada esfera e no conjunto do Sistema Federativo.

De acordo com Rezende (1982) nem sempre o aumento da dependência dos estados em relação ao governo federal é claramente percebido. Para o autor é no nível de processo decisório – principalmente quanto às questões de investimento – que o assunto deve ser pesquisado. Isto porque a excessiva dependência financeira gera distorções que se acumulam ao longo do tempo, invertendo quaisquer propósitos de aumentar eficiência na gestão dos gastos públicos através de um controle mais centralizado. Ademais, as modificações institucionais na organização contribuem para tornar multifacetada a questão da dependência dos governos estaduais em relação ao governo federal. E, finalmente, a diversificação de formas de financiamento permite uma ampliação mais que proporcional de mecanismos informais de transferências de recursos, através de convênios e de repasses efetuados por intermédio de programas especiais.

A respeito da natureza dessa dependência, Rezende (1982) enfatiza o fato dela não ser perfeitamente conhecida, uma vez que é difícil reunir informações a respeito. Outro aspecto da dependência é o aprofundamento de laços burocráticos que se desenvolvem em razão da expansão de convênios, muitos deles utilizados para complementação setorial das equipes técnicas dos governos estaduais. Os efeitos da dependência repercutem sobre alguns pontos como: a expansão dos gastos públicos, a ampliação do endividamento, a superposição de atribuições, a concentração espacial de investimentos, o controle financeiro e a autonomia e a representatividade.

Quanto à expansão dos dispêndios públicos, Rezende (1982) não considera válida a justificativa comum de associar a incompetência dos governos subnacionais com a correspondente expansão dos gastos acima das possibilidades financeiras dessas esferas. Na verdade, para o autor, essa questão é muito mais complexa e relaciona-se a forma particular de expansão do Estado. Mais do que isso, Rezende acredita que a provável ineficiência na administração pública não pode ser considerada como um problema restrito em níveis inferiores de governo – porquanto, ela é certamente

encontrada no governo federal em todos os segmentos da Administração Pública. Em sua opinião, o crescimento dos gastos está relacionado ao aumento da disponibilidade de recursos.

A ampliação do endividamento público, assim como a forma como ocorre seu processo, nas esferas federal, estadual e municipal, traz implicações pertinentes ao federalismo fiscal. Em razão disto, existem algumas premissas teóricas, as quais relacionam os diferentes objetivos, dentro das funções atribuídas a cada esfera federativa, à estrutura e à natureza do endividamento público.

Conforme Oates (1977), os objetivos da dívida pública num governo central é ajudar o setor público a regular o nível de demanda agregada, estabilizar a economia e promover o pleno emprego. Já num governo descentralizado, esse objetivo se altera: o que era antes direcionado para questões eminentemente globais, agora serve para financiar os projetos básicos nas três esferas de governo. Para ele, a principal peculiaridade das dívidas públicas estaduais e locais é seu caráter externo, o qual exige uma transferência de renda dos residentes da localidade para outros de outras localidades, principalmente, por causa da transferência da geração do ônus do endividamento às gerações futuras.

Oates (1977), no entanto, destaca uma exceção no que diz respeito a essa transferência de ônus: o caso do endividamento para financiamento de projetos de capital. Nesses projetos, tanto a carga real como os benefícios originários do programa financiado são apropriados somente pelos futuros residentes, descartando qualquer onerosidade aos atuais residentes. Nessa forma, a dívida nos níveis de governo descentralizados, proporciona um meio para alocação eqüitativa dos custos.

Oates (1977) ainda adverte quanto ao financiamento via tributação indireta (ex. ICMS, “pago a aonde se vai”), em razão desse impor a carga nos atuais residentes ao passo que os benefícios somente contemplarão os residentes futuros. Segundo a referência de Martone (1994) à Musgrave, para que houvesse eqüidade entre gerações, os investimentos deveriam ser financiados por endividamento público e as despesas correntes financiadas por impostos, o chamado orçamento de capital.

Para Rezende (1982), o crescimento da dívida pode ser estimulado pela ampliação das oportunidades de crédito, no qual, haveria pelo menos três estimuladores: (1) a extensão da correção monetária a títulos da dívida pública, a qual estimula o

mercado para a colocação de títulos governamentais; (2) a multiplicação dos fundos federais de financiamento, tornando a captação de empréstimos a principal forma de financiamento dos investimentos públicos; e (3) as necessidades nacionais de divisas estrangeiras que facilitem as esferas subnacionais obterem recursos.

Uma das mais freqüentes preocupações do governo federal é controlar o crescimento da dívida pública dos governos subnacionais, levando-o, na maioria das vezes a estabelecer limites a esse endividamento. Rezende (1982) acredita que as crescentes dificuldades de obter financiamento fazem com que a administração estadual busque novas soluções, dependentes, entretanto, da sua capacidade econômica e política. Essas soluções seriam: colocação de títulos no mercado; obtenção de recursos no exterior; ampliação do crédito direto ao fornecedor; e recursos ao crédito forçado.

Na primeira alternativa, o lançamento de títulos é, na maioria das vezes, reservada aos estados mais ricos e dependerá, também, de uma negociação bilateral entre governo estadual e federal. Normalmente, quanto ao procedimento de requerimento de crédito externo, pressupõe uma avaliação federal, a fim de decidirem a prioridade ou não do objeto de financiamento, assim como também, a aprovação do Senado Federal. O crédito direto com os fornecedores é mais comumente utilizado pelos municípios do que pelos estados. Já o crédito forçado, dada sua natureza, em épocas de crise, é comum cortar-se seu recrutamento.

Para Dain (1995a) o endividamento estadual e municipal é visto como uma forma usual dessas esferas financiarem seus gastos. Esse endividamento tem sido a forma encontrada para superar os limites impostos pelos recursos fiscais. Segundo ela, o problema é que, algumas vezes, a vinculação dos repasses das transferências da União ao pagamento de obrigações vincendas traduz-se numa rigidez e dependência nas relações intergovernamentais. Esse endividamento ganha dimensões ainda maiores quando se sobrepõe o contexto das políticas de estabilização, como as de controle monetário ou fiscal. Dain, ainda enfatiza que as restrições ao endividamento freiam qualquer intenção de investimento nas esferas estaduais ou municipais. Constata-se, assim, que a maior participação no bolo tributário não é suficiente para financiar as novas escalas de gastos.

Rezende considera que a superposição de atribuições deve-se, em parte, a uma parcela significativa de crescimento dos gastos subnacionais, os quais podem ser

explicadas pelo maior envolvimento em funções não tradicionais. Entretanto, esse envolvimento deve-se muito mais a uma intervenção complementar do setor público estadual em programas federais do que à iniciativa própria de estados e municípios.

Rezende (1982) ainda admite que as propostas de reforma voltadas para uma maior autonomia financeira de estados e municípios devem ser reforçadas por outros argumentos que não apenas um ideal federativo. Juntamente a isso, uma consequência importante da dependência, é a perda progressiva de controle por parte das autoridades estaduais sobre a evolução de suas próprias finanças. Rezende afirma que o futuro das finanças governamentais depende da distribuição setorial dos investimentos e que – em médio prazo – tende a agravar-se com o atendimento na área social. Mesmo que a perda na capacidade de investimento possa ser momentaneamente contornada pela ampliação do crédito, a incapacidade para atender à expansão dos gastos correntes não é satisfatoriamente resolvida com a integral desvinculação das transferências no abatimento da despesa de capital. Ademais, a exigência de planos de aplicação para o uso dos recursos transferidos significa uma crescente submissão dos estados e municípios no que se refere às decisões que implicam a ampliação de despesas operacionais.

Por fim, Rezende (1982) entende que uma consequência imediata da centralização de decisões é a menor autonomia e representatividade no processo de formulação de políticas governamentais. Primeiro, pela centralização vertical das decisões que, para ele, aumenta a distância entre as comunidades que demandam serviços governamentais e os órgãos públicos encarregados de decidir sobre a forma e o ritmo de expansão, ampliando o conflito entre os objetivos nacionais e preferências locais. Em segundo lugar, pela fragmentação do setor público e a rigidez na alocação das políticas públicas às variações temporais e espaciais das prioridades, em reflexo da segmentação dos fundos de financiamento.

Assim, na opinião de Rezende (1982), é preciso recuperar algumas formas fundamentais de um governo representativo. Primeiro, que as prioridades de investimento levem em conta as preferências da coletividade. Segundo, que seja assegurado o livre funcionamento dos meios adequados à manifestação dessas preferências e sua correta percepção pelas autoridades. E, finalmente, que sejam

reduzidos os custos das participações, tendo em vista garantir uma mais equitativa representação dos interesses coletivos no processo decisório.

O atendimento dessas normas também exige (a) uma maior aproximação entre comunidade e as autoridades que decidem sobre as questões de interesse comum; (b) uma maior liberdade no uso dos recursos disponíveis; e (c) uma completa transparência do processo decisório.

Em linhas mais gerais, o aumento da dependência dos governos subnacionais em relação ao governo central deve ser analisado a partir de questões de investimento, ou seja, observar como se processa o poder decisório nas esferas subnacionais. Ademais, observa-se que tal dependência nem sempre é conhecida claramente, repercutindo em pontos como: expansão dos gastos, ampliação do endividamento, superposição de atribuições, concentração espacial de investimento, controle financeiro e autonomia e representatividade.

Em especial à questão do endividamento, ressalta-se o policiamento federal no controle das dívidas das esferas subnacionais, mesmo que tal endividamento se justifique no propósito de financiar os gastos nessas esferas. O problema nesse caso são as conseqüências que o endividamento gera quando interfere nas políticas de estabilização, principalmente, as de controle monetário e fiscal.

Assim, se o ideal federativo não é capaz de promover uma maior autonomia financeira nos estados e municípios, é preciso que as prioridades de investimento estejam afinadas com as preferências da sociedade, que seus meios respeitem tais vontades e que se busque a equalização desses desejos coletivos no processo decisório.

### 3. Indicadores do grau de centralização/descentralização fiscal

A observância dos indicadores de centralização e descentralização é de suma importância à investigação dos critérios teóricos, orientadores da magnitude do grau de centralização/descentralização, num regime federativo, em relação à forma como se processa empiricamente as relações fiscais neste regime.

Em vista disso, pretende-se nesse capítulo apresentar alguns indicadores utilizados para mensurar a autonomia fiscal nas três esferas governamentais, reforçando a necessidade de adotar medidas que forneçam parâmetros do grau de centralização/descentralização.

Um estudo econométrico com intuito de verificar o grau de autonomia dos níveis central e subnacionais de governo e a possibilidade de relacionar o impacto da descentralização sobre o tamanho do setor público foi apresentado por Oates (1977). O objetivo era explorar, através de técnicas quantitativas, as diferenças do grau geral de centralização nos pressupostos públicos de um número considerável de países federados e não federados.

Os problemas encontrados por Oates consistiram, primeiramente, em administrar diferenças conceituais e dificuldades de obter dados consistentes, comuns nessa área de estudo. Além de resolver a ambigüidade dos conceitos, inerentes ao estudo, foi necessário fazer a correlação da informação com as unidades apropriadas à tomada de decisão<sup>17</sup>.

Priorizou-se, no primeiro modelo, mensurar o grau de tomada de decisões independente do fornecimento dos serviços públicos aos diferentes níveis de governo. A amplitude das atividades de um organismo público na tributação e no gasto dos fundos públicos torna-se um bom componente, na medida em que influencia na alocação dos recursos<sup>18</sup>. Porquanto, optou-se como melhor medida de centralização a proporção da

---

<sup>17</sup> Oates observa que os dados fiscais normalmente disponíveis relacionam o montante de ingressos e gastos, isto levará, necessariamente, a adoção de uma classificação que defina com rigor as competências. Exemplificando: os governos centrais que atuam como agentes do gasto central, não refletem a descentralização do gasto significativamente; da mesma maneira que, os tributos arrecadados centralmente, mas compartilhados, não constituem numa real centralização de receitas. Segundo o autor, o problema é saber qual o melhor classificação para se medir a centralização fiscal.

<sup>18</sup> No geral, as informações fiscais (que relacionam ingressos e pagamentos), além de serem práticas contábeis comuns em todos os países, fornecem bons subsídios para o estudo da centralização. Duas ressalvas ainda são importantes: considerar a importância fiscal relativa, se um governo deve medir-se pelas receitas que arrecada ou pelos gastos que é responsável; e semelhante à anterior, atentar para que as transferências intergovernamentais não sejam duplamente contabilizadas. No caso de transferências

participação do governo central no setor público total, denominada por Pryor, como “rateio de centralización”<sup>19</sup>.

Oates (1977) ainda reforçou a importância de classificar as origens de diferenças entre as economias no grau de centralização fiscal. A primeira diferença é a função atribuída ao governo central num país estar relacionada aos níveis descentralizados de governo em outra nação; a segunda, mesmo que exista uma distribuição idêntica entre os níveis de governo dos países se eles não possuem o mesmo padrão de gasto nas respectivas funções, fatalmente o grau de centralização será diferenciado; ademais, o grau de centralização pode variar de acordo com quem presta o serviço: o que, em alguns lugares é encargo público, em outros é produzido pelo setor privado.

Relacionando aspectos teóricos, Oates (1977) derivou as variáveis determinantes para o grau ótimo de centralização fiscal, através da análise de regressão. Numa primeira regressão, considerando somente as variáveis população e extensão territorial, observou-se uma correlação significativa. Seu resultado revelou que: o tamanho da população é inversamente proporcional ao grau de centralização, ou seja, quanto menor a população do país, maior será o grau de centralização. Quanto à extensão geográfica, essa é inversamente proporcional a centralização fiscal e, assim, quanto maior for a extensão territorial, mais destacas serão as diferenças subnacionais, e mais descentralizadas serão as decisões. No segundo teste foram incluídas as variáveis renda *per capita* e diversidades de preferências dos bens e serviços públicos (foram

---

vinculadas, sua contabilidade fica atribuída ao nível de governo que arrecada os ingressos; às transferências não vinculadas (sem alocação previamente definida pelo concedente) os fundos são incluídos no nível de governo que realiza o gasto.

<sup>19</sup> No seu modelo, Oates (1977) enfatizou o grau de centralização examinando quatro definições diferentes. A primeira, é o percentual de ingressos públicos totais arrecadados pelo governo central, fornecida pelo Banco Inter-americano para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. Os percentuais do BIRD baseiam-se nos dados das Nações Unidas e outras fontes adicionais, nos 58 principais países, mensurados da década de 60. O BIRD também fornece o percentual do governo central nos gastos públicos correntes, que mede o grau de centralização fiscal sobre a base dos gastos em 45 países. Outra definição, que pode se utilizada é das Nações Unidas, que inclui as contribuições e os gastos dos programas de Seguridade Social, nos totais do setor público, e os excluem, na participação do governo central. O terceiro conceito considera os percentuais da participação dos gastos do governo central nos gastos correntes de consumo (esses percentuais foram apresentados para 38 países, a partir de 1968, no United Nations Yearbook of National Accounts Statistics, ONU), nos quais estão eliminados todos os gastos com transferências. Finalmente, a quarta definição, também apresentada pela ONU (para 29 países, no United Nations Yearbook of National Accounts Statistics) considera o grau de centralização através da participação do governo central nos gastos de consumo civil. Cabe por fim salientar que independente da definição utilizada, os resultados serão praticamente os mesmos tanto qualitativamente como em relação a sua magnitude.



escolhidas: variáveis lingüísticas, raciais e religiosas). Quanto à correlação com a renda, a variação da renda *per capita* influencia, em sentido oposto, o grau de centralização: países mais pobres possuem receitas públicas mais centralizadas, em comparação aos mais ricos<sup>20</sup>. No entanto, o mesmo não ocorreu na correlação com as variáveis de diversidade<sup>21</sup>.

O segundo modelo relacionou o impacto da descentralização sobre o tamanho do setor público. A diferença nesse foi considerar (ao invés do grau de centralização) o ingresso fiscal como percentual da renda nacional. Isso porque os países mais ricos possuem formas mais descentralizadas e níveis mais altos de gastos públicos em relação à renda nacional. Oates (1977) elegeu três variáveis que tivessem correlação com impacto da descentralização sobre o tamanho do setor: o percentual do governo central no total dos ingressos, a renda *per capita* e uma variável binária em relação ao regime de governo adotado (federativo ou não). O percentual de participação do governo central no total dos ingressos apresentou correlação inversa em relação aos ingressos tributários em percentuais da renda nacional: ou seja, sistemas mais descentralizados de receitas públicas parecem ter aparente desculpa para gastos públicos relativamente maiores. A renda *per capita*, na análise de regressão, forneceu um coeficiente de correlação ( $R^2=0,52$ ) explicando mais da metade da variância do percentual da receita fiscal em relação à renda nacional. Isso quer dizer que a influência do grau de centralização apresentou pouca interferência na relação entre a renda e o tamanho do setor público.

Ambos os modelos tentam de alguma forma, através de dados estatísticos, explicar a estrutura e o funcionamento do sistema fiscal na concepção de um regime federativo. Em boa medida, esses modelos forneceram resultados, não só quantitativos (por exemplo: volume de gastos das três esferas em relação à renda nacional e participação de cada nível no total das receitas arrecadadas); mas, principalmente,

---

<sup>20</sup> Isso se justifica, em boa parte, no caso de países mais pobres, pela ênfase dada a projetos de crescimento e desenvolvimento econômico.

<sup>21</sup> Na primeira tentativa, optou-se pela regressão incluindo cada uma separadamente; na segunda, se considerou, na regressão, todas juntas. A solução encontrada foi trocar essas variáveis de diversidade de preferências, por uma variável fictícia com valor igual a 1 para os países federados e 0 para os países não federados, o resultado desta vez foi altamente significativo. A idéia de OATES incorporar esta variável se baseia num estudo feito por Daniel J. Elazar, com 16 países formalmente considerados federados. OATES verificou que, dos 16 países relacionados no estudo, 13 faziam parte da sua amostra (58 países); investigando, observou que o grau de centralização médio desses países era notadamente inferior à média dos 45 países restantes de sua amostra.

resultados qualitativos, dos quais se pode inferir sobre o grau de poder decisório de cada jurisdição.

Os indicadores de centralização/descentralização são bem mais utilizados do que os modelos econométricos. Tanto pela facilidade no cálculo como também pela rapidez e resultados satisfatórios que fornecem.

Musgrave e Musgrave (1980) apresentam alguns índices quanto: capacidade fiscal tributável nos estados e municípios e capacidade e esforço tributário, enfocando as diferenças regionais e locais.

Quanto aos índices de capacidade fiscal tributável, Musgrave e Musgrave indicam cinco: (1) percentual da renda *per capita* em relação à renda *per capita* média; (2) avaliação *per capita* da base do imposto sobre propriedade em percentual da avaliação média *per capita*; (3) a receita *per capita* da estrutura tributária padrão como percentual da receita padrão média *per capita* – esse índice representa a capacidade fiscal, medida pela receita gerada por uma estrutura tributária média, e expressa como percentual da média de todos os estados e municípios; (4) razão entre os dois primeiros índices – percentual da renda *per capita* em relação a sua média e percentual da avaliação *per capita* da base do imposto sobre a propriedade em relação a sua média – obtendo a relação entre a receita padrão e a renda *per capita*; e (5) o esforço tributário, medido pela razão entre a receita efetiva e a receita padrão, também fornece indicadores sobre a capacidade fiscal<sup>22</sup>. Ainda quanto à capacidade fiscal, no caso dos municípios essa também é dada pela relação entre a receita efetiva e a receita padrão ou entre a alíquota do imposto de competência local e o gasto de seu serviço<sup>23</sup>.

O índice que relaciona capacidade e esforço entre diferentes localidades origina-se da relação proporcional entre a renda e os níveis de serviços, no âmbito dos estados. Os níveis médios de gastos somente refletem as diferenças entre os níveis de serviços (através da simples relação ou por um padrão médio) se as necessidades *per capita* – ou os custos dos níveis de serviço padrão, em valores monetários – forem as mesmas em todos os estados.

---

<sup>22</sup> Musgrave e Musgrave (1980) salientam que não existe uma relação estreita entre a renda *per capita* e o esforço tributário. Segundo o autor, estados de baixa renda exibem um esforço tributário acima da média, enquanto que para outros estados existe uma relação negativa entre esforço tributário e capacidade fiscal.

<sup>23</sup> Nos Estados Unidos, conforme a referência de Musgrave e Musgrave (1980) essa prática é habitualmente utilizada, relacionando a alíquota do imposto municipal com o financiamento dos gastos em educação.

No caso dos municípios, os principais fatores que refletem a posição fiscal, nas cidades e nas suas áreas periféricas são: (a) a população (através do percentual da população metropolitana sobre a total); (b) a renda familiar média; (c) o valor médio das habitações; (d) o dispêndio *per capita* total; (e) gastos em educação e outros (de responsabilidade municipal); (f) receita tributária *per capita* e ajuda federal ou estadual *per capita*. Duas inferências podem ser feitas nesse caso: primeiro, o gasto público *per capita* nas áreas centrais é mais elevado do que na periferia e vem crescendo com maior rapidez; e, segundo, a receita tributária *per capita* das regiões centrais excede a das periferias, ao passo que, o nível elevado da receita tributária dessas regiões corresponde a um esforço tributário maior.

Outra fonte utilizada para descrever a metodologia dos índices de centralização/descentralização é o trabalho de Afonso (1992a). A equalização da capacidade fiscal, indicada para analisar as disparidades regionais, pode ser mensurada através de quadros comparativos de receita *per capita*, total ou tributária. A equalização no nível de transferências serve para comprovar ou não se a utilização de recursos está vinculada a fins redistributivos. Nesse caso, o cálculo é feito relacionando o montante dos recursos dos programas, com o total transferido e com os gastos das unidades subvencionadas.

Nas finanças dos governos subnacionais, pelo lado das receitas, compara-se o nível e a distribuição das receitas próprias, verificando se os aumentos das receitas de transferências não têm como contrapartida uma redução do esforço fiscal. Nas despesas, verifica-se o efeito das vinculações na evolução de despesas específicas ou funcionais, observando se as transferências impulsionam o aumento do total de despesas e determinam alterações expressivas em sua estrutura.

A autonomia dos governos estaduais e locais é analisada pela magnitude das despesas não financiadas pelas transferências vinculadas e decididas *ad doc*. Deve-se considerar até a forma como sé decidido o montante de recursos repassados, excluindo do cálculo o grau de influência na definição de alíquotas e bases de impostos próprios, ou seja, arrecadados por outras jurisdições e, posteriormente, partilhadas.

Quanto à participação dos governos subnacionais no setor público, Afonso (1992a) considera como melhor indicador aquele que compara as receitas e as despesas de estados e municípios com a consolidação das transações de todos os governos,

descontando-se as transferências intra e intergovernamentais<sup>24</sup>. Essa participação, no tocante às transferências intergovernamentais, pode ser calculada de duas formas: a primeira que mede a descentralização administrativa (o poder de compra e geração de rendas) quando são descontadas para cada governo as transferências concedidas; e, outra, que mede a descentralização financeira, quando inclui as transferências concedidas e exclui as recebidas para cada governo.

Para a adequação das transferências intergovernamentais como parte da receita dos governos subnacionais, o autor sugere como índices aqueles que comparam as transferências com as receitas e com as despesas dos governos subvencionados, assim como a elaboração de uma série da evolução das receitas transferidas. Outra opção dada é a avaliação comparativa do desempenho dos governos estaduais e municipais e do da União, via elasticidade das transferências em relação à arrecadação tributária federal.

A respeito das decisões *ad doc*, ressalta-se o grau de incerteza e as repercussões que elas geram aos objetivos das transferências associadas ao reembolso de despesas. Considera-se, para esses, o aumento dos custos causado, principalmente, pela barganha política. O grau de liberdade de atuação dos governos que recebem as transferências pode ser medido através da participação desses governos na receita total e, a sua importância relativa, através das transferências automáticas e das não vinculadas.

O grau de centralização fiscal é mensurado pela distribuição percentual entre os diferentes níveis de governo do total da arrecadação tributária do país. Ou ainda, pela participação das receitas ou das despesas com transferências dos níveis de governo transferidores, no orçamento dos governos receptores. Contudo, a análise deve privilegiar o levantamento da estrutura de transferências<sup>25</sup>.

Lagemann e Bordin (1993) em seu trabalho sobre federalismo fiscal no Mercosul, apresentaram critérios de descentralização, calculados por Anwar Shah (num estudo feito para o caso brasileiro, promovido pelo Banco Mundial). No estudo Anwar Shah utiliza critérios que possibilita calcular o coeficiente de equilíbrio vertical em

---

<sup>24</sup> Para este indicador pode-se também ser deduzido da despesa consolidada o serviço da dívida pública.

<sup>25</sup> Afonso (1992a) chama atenção para o fato de que a centralização não resulta simplesmente do aumento da dependência das receitas transferidas e sim do tipo de transferência utilizada.

sistemas federativos. Os critérios respeitam três coeficientes de equilíbrio<sup>26</sup> nos quais são utilizadas como variáveis:

- as transferências federais condicionadas aos estados - SC
- as transferências federais incondicionais aos estados - SU
- empréstimos líquidos dos estados - B
- gastos dos estados - E
- receita tributária obtida através dos impostos partilhados – TS

Segundo Fernando Rezende (1982), uma medida relevante quanto ao grau de centralização/descentralização é o exame da dependência através da análise da capacidade de as autoridades estaduais decidirem sobre o ritmo e a natureza do processo de expansão do investimento. Para o autor, é a capacidade própria de investimento que define o grau de autonomia, uma vez que o comportamento futuro dos gastos correntes depende da distribuição setorial das inversões. Em termos agregados, tanto a poupança orçamentária própria quanto a poupança empresarial são virtualmente inexistentes, indicando uma total dependência dos estados, principalmente em relação a decisões de investimento.

Na opinião de Rezende, as distintas formas sob as quais se manifesta a dependência de órgãos estaduais em relação ao poder central contribuem para substanciais diferenças no grau de dependência conforme o setor de atividade.

Em suma, tais indicadores buscam medir o grau de autonomia de cada uma das esferas, centralizada ou descentralizadas. Conforme foi exposto, há várias opções, desde a adoção de modelos sofisticados até análises mais tradicionais de séries históricas de receitas, despesas e transferências. Cabe ressaltar que nem sempre é possível mensurar indicadores, em virtude da dificuldade de se obter dados, principalmente, aqueles que envolvem decisões *ad hoc* ou a composição das transferências quanto à existência ou à vinculação.

Por fim, destaca-se a utilização de outros indicadores. O primeiro deles é a Receita Própria Líquida (RPL), que fornece o total de recursos disponíveis de uma esfera de governo, depois de descontadas as despesa com transferências e as operações

---

<sup>26</sup> Os três critérios são calculados pelas seguintes fórmulas respectivamente:

$$V1: 1 - (SC+B)/E$$

$$V2: 1 - (SC+SU+B)/E$$

$$V3: 1 - (SC+SU+B+TS)/E$$

de crédito. Esse indicador é também comumente utilizado em termos *per capita* ou em percentual das receitas transferidas para verificar o quanto dos recursos subvencionados participa na RPL da esfera. A arrecadação tributária própria é também um bom indicador de capacidade fiscal, que pode ser mensurado em percentual do PIB ou da receita tributária total. Pelo lado das despesas destacam-se dois importantes indicadores. O primeiro é a distribuição da despesa com pessoal, considerando todas as esferas em conjunto e separadas em dois grupos – um grupo do governo central e outro grupo dos governos descentrais (estados e municípios). O segundo é a Formação de Bruta de Capital, que fornece dados sobre a participação de cada esfera (federal, estadual e municipal) no total dos gastos com aquisição ou construção de máquinas e equipamentos novos (investimentos).

#### 4. Algumas observações sobre a tendência dinâmica do federalismo fiscal

Uma característica importante do federalismo fiscal é a sua dinâmica interna a qual ora lhe reserva a possibilidade de pender à centralização, ora à descentralização. Em que pese, mesmo que todos os pressupostos das relações intergovernamentais estejam de acordo com o que se espera de um regime de federalismo fiscal, isto não garante a permanência em longo prazo da descentralização fiscal. Dessa forma, destaca-se duas correntes teóricas diferentes que tratam dessa dinâmica interna: uma que indica a convergência deste sistema a um maior grau de centralização, e outra, que acredita num movimento pendular centralizante e descentralizante.

No âmbito teórico, conforme observa Oates (1977), alguns autores acreditam existir uma tendência intrínseca ao federalismo fiscal, no sentido deste caminhar, contraditoriamente, para uma crescente centralização. O objetivo desse capítulo é enriquecer a análise, através de justificativas teóricas plausíveis a essa tendência à centralização.

Comumente, conforme observa Oates, na análise mais geral sobre o tema, sugere-se a existência de forças centrífugas e centrípetas, que estão presentes no sistema federal e que, geralmente, é impossível antever qual conjunto de forças demonstrará ser mais determinante no futuro.

A estrutura econômica e social de um país, ao longo do tempo, modifica-se com o desenvolvimento e passa a ter importantes implicações à organização e ao funcionamento do setor público. Três aspectos especiais refletem essa mudança: a melhoria dos sistemas de transportes, os sistemas de comunicações que passam a ser mais efetivos e o nível crescente da renda *per capita*. Para Oates, esses três fatores possibilitam o conhecimento mais amplo das condições existentes em toda área geográfica do país, conseqüentemente, aumentando a capacidade de atendimento dessas condições.

Seguindo o mesmo autor, o padrão geográfico dos efeitos de saídas/entradas é o principal determinante na fixação dos encargos de uma jurisdição. A alta mobilidade, comum em alguns serviços, amplia as fronteiras dos benefícios e dos custos associados ao consumo local de um serviço público. Na medida em que aumenta a mobilidade dentro de um país, qualquer serviço público local altera o bem-estar dos residentes de

outras jurisdições. Assim, espera-se que o papel do governo central, no atendimento e no financiamento desses serviços públicos que alteram desenvolvimento de capital humano, aumente no futuro. Independente do sistema de governo ser centralizado ou descentralizado, os altos graus de mobilidade exigem uma crescente necessidade de centralização dos programas fiscais redistributivos.

Simultaneamente, como observa Oates, junto a essas forças centralizadoras estão as crescentes pressões em favor de melhores níveis de serviços públicos nas áreas mais pobres. O crescimento do bem-estar amplia as necessidades, tornando os serviços públicos básicos imprescindíveis. As diferenças regionais impõem custos reais externos sobre os residentes de jurisdições em melhor situação, em favor daquelas mais carentes. Em vista disso, é provável que haja algum tipo de reivindicação sobre o governo central, para que atenda, nessas áreas mais pobres, níveis mínimos de serviços públicos, via programas de transferência de renda.

Para Oates, a mobilidade, a informação e a riqueza, que acompanham o desenvolvimento econômico tendem a reduzir o campo das políticas características dos níveis descentralizados. Com o tempo, o progresso técnico também exigirá um fornecimento mais centralizado de certos serviços públicos - objetivando o alcance de economias de escala previamente existentes. Esse conjunto de forças centralizadoras, que atuam ao longo do tempo, promovendo uma crescente centralização no setor público, é o principal argumento à centralização<sup>27</sup>.

No entanto, o processo pode ocorrer de maneiras diferentes. Segundo Alan Peacock e Jack Wiseman (*apud* OATES, 1977, p. 295-96), esse processo será suave e contínuo. O tamanho relativo da estrutura do governo sofrerá pequenas trocas em períodos em que as sociedades não estão sujeitas a pressões ou perturbações violentas. Mas, os autores também consideram, em menor frequência, a influência de fatores atípicos, como guerras ou depressões, no aumento do grau de centralização. Para eles, nesses períodos cresce a importância relativa do governo central e, por outro lado,

---

<sup>27</sup> Ainda assim, é importante ressaltar que, algumas vezes o progresso técnico associado ao desenvolvimento econômico possibilita que as esferas subnacionais tornem-se mais independentes quanto a geração de recursos e a decisão de dispêndios. Pelo lado das receitas, conforme o exemplo das grandes regiões metropolitanas, é possível auferir-se mais através dos impostos, principalmente, taxas; enquanto que, as regiões menores ou menos desenvolvidas economicamente, são relativamente mais dependentes de recursos externos que as primeiras. Na decisão dos gastos, tanto a dimensão territorial como o crescimento econômico, possibilitam que estas localidades tenham maior domínio na alocação das despesas, uma vez que possuem, antes mesmos da geração de recursos, a necessidade de gastos em alguns pontos já problemáticos.



enfraquecem as forças da autonomia local, o público ficará muito mais propenso a aceitar a centralização fiscal do que em períodos normais<sup>28</sup>.

O desenvolvimento do setor público, segundo Kjeld Philip (*apud* OATES, 1977, p. 296-99), implica num grau crescente de centralização, determinado por três fases da atividade pública: a administração, a legislação e a receita e a função pública concreta. Nessa caracterização, o ponto mais difícil da provisão de qualquer serviço público é conseguir os fundos para se financiar. A principal dificuldade é que os governos descentralizados são menos resistentes à ajuda do governo central quanto ao financiamento; além da comum imposição do sistema de transferências através de matéria legislativa. Sua justificativa à centralização se baseia em que o governo central aceita a responsabilidade de financiar parte de um serviço público local, utilizando, depois, seu papel para obter um crescente controle sobre as decisões referentes à provisão do serviço e, no futuro, talvez, a tarefa efetiva da administração do serviço.

O federalismo mais “ortodoxo”, ou também denominado de federalismo coordenado, pressupõe que as funções do setor público sejam claramente divididas nos três níveis de governo, para que se mantenham independentes no cumprimento de suas responsabilidades. Todavia, conforme observa Oates (1977), verifica-se, empiricamente, a predominância de um federalismo altamente adaptável, onde são administrados graus diferentes de centralização e descentralização. Haja vista que, não existe uma independência completa, o que prevê uma nova forma de conceituação: o federalismo cooperativo, onde, acontecem provisões conjuntas de serviços públicos por vários níveis de governo em cooperação.

Oates afirma que em quase todos os países federados:

“os poderes estão divididos entre governos regionais e gerais, de forma que é difícil descobrir qualquer princípio útil de comparação entre os países, mas sim, estabelecer com precisão exata dentro de qualquer federação onde está a autoridade sobre determinada matéria” (Oates, 1977, p. 311)

A questão relevante é, não a de determinar que nível de governo deveria proporcionar um serviço público concreto, mas tratar de buscar a combinação das participações governamentais que é efetiva.

---

<sup>28</sup> É o chamado “efecto desplazamiento”.

Baiocchi (1986), num estudo sobre o federalismo fiscal brasileiro, considera que existe um movimento pendular, ora centralizante, ora descentralizante. Segundo ele, o federalismo fiscal, no plano político, se reduz à centralização. Além disso, para o autor é fundamental considerar dois motivos na análise dessa dinâmica: o primeiro, que relaciona própria natureza fiscal e o segundo de ordem política.

No aspecto político, a centralização é o resultado de maior ou menor concentração do poder político. Existem dois processos básicos:

“... o da homogeneidade/heterogeneidade da estruturação das classes pelo espaço geográfico e o nível de articulação entre os segmentos regionais das diferentes classes para o exercício efetivo do controle do Estado” (Baiocchi, 1986, p. 276)

Será a combinação da homogeneidade regional de estratificação social com o alto grau de articulação que conduzirá à concentração política. Inversamente, a heterogeneidade e a baixa articulação levam à dispersão do poder político, conforme observa Baiocchi. A centralização é considerada como o resultado da combinação do processo de distribuição espacial das classes sociais e grupos de interesse e da articulação desses segmentos sociais no exercício efetivo da dominação política.

O autor considera que os vaivéns da centralização/descentralização são fruto de um contínuo processo de diferenciação regional, que se deve à desarticulação da economia. Assim, esse movimento pendular de centralização/descentralização política pode ser verificado nas mais diversas sociedades em suas evoluções históricas.

Em síntese, as duas concepções percebem a dinâmica de formas diferentes. A dinâmica que enfatiza a tendência centralizadora sustenta que o desenvolvimento econômico resulta em três mudanças (a melhoria dos sistemas de transportes, o sistema de comunicações e o nível crescente da renda *per capita*) as quais exigem uma participação cada vez maior do governo central, já que as mudanças extravasam os limites estaduais e municipais. Agrega-se a isso a necessidade do crescimento de bem-estar, impondo que as diferenças regionais sejam totalmente eliminadas. A forma como se processa tal centralização ainda pode ser causada por: a) fatores atípicos como depressões e guerras, contudo, é mais comum que tal movimento seja suave e contínuo; e b) pela ocorrência três fases da atividade pública: a administração, a legislação e a receita e a função pública concreta. Já a segunda concepção parte de uma base de estudos empíricos, específicos ao caso brasileiro, mas que também pode ser observados

em variadas sociedades, ao longo de suas evoluções históricas. O enfoque dado por esta corrente é a natureza fiscal e a ordem política vigentes. O movimento pendular defendido resulta do grau de concentração poder político em dois processos: a homogeneidade/heterogeneidade regional e o nível de articulação das diferentes classes regionais ao controle no estado, conduzindo, assim, a graus diferentes de concentração política.

PARTE II: FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO APÓS 1988 E  
O PROJETO DE REFORMA FISCAL Nº 175/95

## 5. Antecedentes da Constituição de 1988

A Reforma Tributária de 1966 representou um retrocesso à descentralização fiscal, e, por conseqüência, a perda de autonomia de estados e municípios mutilou o federalismo fiscal brasileiro. A razão disso deve-se, sobretudo, à supremacia do poder federal na condução da política econômica e social.

Conforme Souza (1970) planejamento, federalismo e região constituem os três prismas pelos quais se há de formar uma visão do complexo brasileiro, dadas as impressionantes contradições dialéticas fundamentais entre a diversidade e a unidade. Para esse autor, na maioria das vezes, a divisão política e administrativa do território se fez por áreas divorciadas de qualquer condicionamento racional. O sistema federativo de 1967 registra implicações a este respeito que se confundem na problemática da autonomia. Souza acredita que o reconhecimento da região na estrutura federalista não se choca com a presença autônoma do Estado-membro, mesmo quando ela venha a gozar de autonomia própria. É justamente, segundo ele, o receio em aceitar essa verdade que tem provocado grande parte das distorções do sistema federativo.

Baiocchi (1986) considera, em especial para o Brasil, a ocorrência de um movimento pendular centralizante/descentralizante, originário, principalmente, de um componente de diferenciação regional. Essa diferenciação é conseqüência da desarticulação da economia nacional, que deu margem à formação de oligarquias regionais, condicionadas, especificamente no caso brasileiro, para a concentração da propriedade. Contudo, como observou Baiocchi, paralelamente, houve a criação de um espaço para a ação política do Estado, a qual constitui "...numa das molas propulsoras da centralização..." (BAIOCHI, 1986, p. 281).

Numa análise mais direcionada para o federalismo brasileiro, Baiocchi (1986) identifica três grandes períodos: o da centralização do Império, o da descentralização na República e o da re-centralização pós 30<sup>29</sup>. A dinâmica pendular, segundo o autor, deu-

---

<sup>29</sup> Baiocchi (1986) reconhece que sua periodização é diferente das comumente apresentadas, principalmente, aquelas que incorporam nas suas análises o período pós 30. Para este autor, não há porque considerar que as mudanças institucionais de 45/46 sejam um ponto de ruptura, que reorienta e inverte a direção do movimento. Isto porque - independente da importância da queda do Estado Novo e do processo de democratização - essa mudança é uma transição, resultante da continuação do próprio período anterior. Este mesmo autor faz referência a Maria do Carmo Campelo de Souza, a qual também admite a existência de uma continuidade do processo político entre estas duas fases. Assim, Baiocchi e ela consideram que: "Embora não se possa negar a evidência do retorno ao federalismo no plano formal,

se a partir das relações sociais, as quais são “os atores e a luta política que se desenvolvem” (BAIOCHI, 1986, p. 282).

A centralização fiscal foi determinante na promoção do desenvolvimento industrial durante as décadas de 1960 e 1970. O primeiro item deste capítulo enfocará o ambiente institucional no qual se processou a Reforma Constitucional de 1966, suas conseqüências ao federalismo fiscal e o total esgotamento deste sistema e as conseqüentes crises que ele legou à década de 1980. Numa segunda etapa, será abordada a transição, ainda nos anos 1980, da rígida centralização federal a uma redefinição qualitativa rumo à descentralização, promovida, sobretudo, pela Emenda Passos Porto, de 1º de dezembro de 1983, a qual deu o primeiro passo ao resgate da autonomia de estados e municípios. O terceiro item tratará da noção de temporalidade atribuída a um Sistema Tributário, como forma sugerida por essa análise para entender o esgotamento do Sistema Tributário de 1966 e justificar a eminência de novas propostas ao sistema. Assim, serão examinadas duas apreciações de propostas de reforma tributária apresentadas durante a elaboração da nova Constituição. A primeira delas, focalizada no trabalho de Oliveira (1995 b), referente à proposta da Comissão de Reforma Tributária e Administrativa - CRETAD. A segunda, objeto de avaliação do IPEA, referente a duas proposições: o Projeto Aprovado pela Comissão de Sistematização, em novembro de 1987, e Segundo Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização, de setembro de 1987 – apresentadas, respectivamente por Fernando Rezende e José R. R. Afonso, e Ricardo Varsano.

### **5.1 Reforma Tributária de 1966.**

A natureza centralizadora do Estado e a opção por um dado nível de crescimento, para Oliveira (1995b), fizeram com que não fosse dedicada atenção para o fortalecimento do federalismo - representada por uma melhor distribuição do “bolo” tributário entre as três esferas de governo, e menos ainda para distribuição equitativa do ônus tributário entre os membros da sociedade.

A economia brasileira na transição para os anos 1960 já apresentava sinais de esgotamento no padrão de financiamento do crescimento industrial, institucionalmente

---

pensamos que, no terreno concreto, continuou, em outro padrão de relações políticas, o mesmo processo de acomodação das oligarquias regionais ao Estado centralizador”. (BAIOCHI 1986, 275). Quanto à Reforma 64-66, como o objetivo do seu trabalho era de periodizar a centralização, não foi feita nenhuma separação porque nesta fase verifica-se a intensificação desta tendência centralista.

priorizado através do Plano de Metas. Havia exigência de um fluxo constante de financiamento capaz de manter continuamente a expansão industrial. O governo federal, nos primeiros anos daquela década, enfrentava **dois obstáculos** que propiciavam a desaceleração da economia: a alta taxa de inflação e a ausência de um mecanismo de financiamento que realimentasse o crescimento. Durante um simpósio de avaliação das relações intergovernamentais, chegou-se a conclusão que a queda na atividade econômica, conjuntamente, ao perturbado ambiente político nacional, “acabaram por determinar a reorganização das forças do país a partir de 1964”. (SIMPÓSIO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS, 1973, p. 46). Assim:

“Os objetivos da Reforma refletem a necessidade de adequação do Sistema Tributário à situação em que se encontrava a economia e ao novo papel que o Estado se preparava para desempenhar no processo de acumulação de capital.” (OLIVEIRA, 1981, p. 44)

O novo ambiente político dirigiu o País a partir de três premissas: a meta ao desenvolvimento, como objetivo principal, fortalecimento do Poder Executivo, e preocupação com o planejamento em três frentes (setorial, regional e local). A estrutura político-administrativa legitimou-se em cinco bases:

- Reforma Tributária, através da Emenda Constitucional nº 18, de 1º/12/1965
- Código Tributário Nacional, pela Lei nº 5.172, de 25/10/66
- Constituição de 1967
- Emenda Constitucional nº 1 (ou Constituição de 1969)
- Reforma Administrativa, pelo Decreto Lei nº 200/67

A Emenda Constitucional nº 18 marcou o início da nova fase do federalismo cooperativo brasileiro, principalmente ao destinar toda a competência tributária à União, colocando, assim, estados e municípios em total dependência. Também nela visou-se eliminar a tributação em cascata e fixar ao sistema bases de incidência mais econômicas.

Oliveira (1981) entende que o aumento da captação de recursos financeiros, para financiar a economia e eliminar o déficit, juntamente com a transformação do Sistema Tributário e suas novas atribuições de impulsionador, promotor e orientador do processo de acumulação, foram, *a priori*, os objetivos primários da Reforma. Em segundo plano estava a adequação do sistema às diferentes necessidades regionais e locais e o aumento da progressividade.

A União detinha a cobrança da maioria dos impostos e a base legal de poder para definir as aplicações dos recursos estaduais e municipais, a partir dos objetivos do processo de acumulação.

Oliveira (1981) constatou três fases na Reforma Tributária. A primeira delas foi a que denominou de “depuração do Sistema Tributário”. Nessa etapa, o governo federal procurou sanear a estrutura do sistema, extinguindo aqueles tributos descaracterizados, e considerando somente aqueles que tinham fato gerador e objetivos afins com a política econômica.

Na segunda etapa, na delimitação das competências, trocou-se o antigo sistema de competência residual – que conferia às três esferas o poder de instituir impostos, desde que, não fossem concorrentes – pelo sistema de competências concorrente na prestação dos serviços, no qual, somente à União cabia a competência tributária<sup>30</sup>. Considerava-se que o antigo sistema de competência residual provocava distorções econômicas, ao ponto de ter se tornado uma prática usual, toda vez que as finanças das esferas estavam comprometidas. À União coube os 10 impostos mais significativos, tanto no aspecto do montante arrecadado quanto no papel que desempenhavam na economia. Aos estados ficaram destinados o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); e aos municípios, o Imposto Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISSQN). Para compensar a perda da competência tributária nos governos subnacionais foi instituído o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, estabelecendo nesse, na maioria das vezes, o prévio destino dos repasses. No início, os fundos representavam 10% do total da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Porém, após três anos da Reforma, o percentual foi reduzido pela metade. O sistema manteve a autonomia local e estadual como princípio básico, reunindo, mesmo assim, elementos de controle que visavam assegurar a coordenação e integração dos três níveis de governo, ampliando as possibilidades de intervenção da União nas duas esferas subnacionais, e dos estados nos municípios (parte desse poder

---

<sup>30</sup> Pela Emenda Constitucional nº 18, nem a União, nem estados e municípios poderiam criar novos impostos. Entretanto, com a Constituição de 1967 ampliou-se o raio da União, permitindo que esta, além de poder criar novos impostos, estava isenta de qualquer obrigação de partilha com estados e municípios. Na anterior Constituição (1946) tinha sido fixado um percentual obrigatório da União aos estados e municípios de 40%, toda vez que um novo tributo fosse instituído pelo governo federal.



foi estendida aos estados, autorizando a intervenção toda vez que não for aplicado 20% da receita tributária municipal no ensino primário).

Por fim, coube ao sistema a construção de critérios de reorganização, compatíveis as metas econômicas. Essa reorganização processou-se através da classificação dos tributos por dois setores, externo e interno, ajustados em quatro grupos: comércio exterior, patrimônio e renda, impostos sobre produção e circulação de bens e impostos especiais.

A Reforma atacou três frentes para aumentar a captação de recursos. Uma delas foi o aprimoramento do sistema tributário, via melhoria na prática dos convênios, alteração no procedimento de cobrança de alguns impostos e reformulação do aparelho fiscal. O êxito na condução dos convênios intergovernamentais era de grande relevância, na medida em que, visava diminuir os gastos com fiscalização e possibilitava um aperfeiçoamento no serviço de arrecadação nos três níveis. Na cobrança dos impostos, adotou-se a correção monetária nos débitos fiscais. E, a reformulação do aparelho fiscal subdividiu o Imposto de Renda e alterou a sistemática do ICM, restringindo sua incidência a uma base mais estreita (cobrança somente sobre o valor agregado, e não em cada uma das etapas da produção).

A segunda frente foi a generalização do Imposto de Renda, através da redução do limite de isenção, ampliando o número de contribuintes. Contudo, dois fatores adicionais acabaram influenciando no aumento do campo de contribuição: o efeito da inflação (que reduziu o salário mínimo real, produzindo um efeito contrário nos salários nominais) e a eliminação da isenção que gozavam algumas categorias profissionais.

Finalmente, a última frente foi o reajuste das alíquotas, via elevação simples ou criação de adicionais, que, além de expandirem a arrecadação, solucionavam problemas de caixa.

Segundo Britto (1970) a estrutura da Constituição de 1967 foi reflexo de um quadro contraditório de forças na vida brasileira. Para o autor, de um lado, a disciplina de composição e escolha dos órgãos nacionais de governo revelava distorções que privilegiavam os estados menos desenvolvidos, portanto aqueles aonde a vontade das oligarquias agrícolas aparecia mais decisiva. De outro, as relações entre as órbitas do Poder obedeciam a pressupostos estruturais e de conjuntura (as condições sócio-

econômicas e a elite de poder conduziram a uma rígida centralização político-administrativa).

Para Balleiro (1970) a Constituição, antes de ser um instrumento jurídico, é um instrumento político, que pressupõe a perspicácia, a flexibilidade e a habilidade dos homens políticos antes da rigidez formal do homem de toga.

Na ótica do federalismo fiscal, a Reforma Tributária de 1966 centralizou os poderes no âmbito federal com o propósito maior de promoção do desenvolvimento. Em consequência, legou algumas disfunções determinantes a este federalismo, como as apresentadas durante um Seminário organizado pelos municípios (SIMPÓSIO DAS RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS, 1973):

- o sistema de competência concorrente na prestação de serviço, concebido nas três esferas, resultou na duplicação de esforços e no desperdício dos recursos.
- a “excessiva simetria legal”, ou seja, a igual organização dada aos estados e municípios, independente de quaisquer particularidades, e a fixação de alguns padrões de conduta, uniformemente atribuídos aos três níveis indiscriminadamente.
- o reflexo da dependência financeira de estados e municípios, contrária ao princípio federalista, no qual a atribuição de competência legal e a responsabilidade de execução estão condicionadas ao financiamento próprio da jurisdição.
- a hipertrofia e emperramento da administração federal originam-se do acúmulo de responsabilidades de execução da esfera federal, mais precisamente, pela falta de racionalidade da ação governamental. A idéia de concorrência ou paralelismo deve ser substituída por mais cooperação efetiva.
- mesmo em órgãos estritamente direcionados ao planejamento regional (como a SUDENE e a SUDAN), verifica-se algumas controvérsias de competências. Estes órgãos, considerados autarquias administrativas, encontram-se no mesmo nível das autarquias federais; conseqüentemente, há uma sobreposição de execuções, resultando em distorções de função, tanto com estados e municípios, como também nos próprios órgãos da administração centralizada.

- a conscientização do problema do crescimento urbano acelerado e a necessidade de uma política de desenvolvimento urbano, requerem a formação de um órgão para elaborar, coordenar e orientar uma política geral neste sentido.

Conforme Balleiro (1970), o mecanismo de transferências, estabelecidos pela Constituição de 1967, apresentava, pelo menos, oito equívocos:

1. o auxílio federal é um expediente que permite que o governo federal atue nas áreas de atividade que lhe foram delegadas pela constituição;
2. deve ser gasto para os objetivos locais e não nacionais, caso contrário, estimula crises regionais e barganhas pelos benefícios especiais ou discriminatórios;
3. onera injustamente certos estados e respectivos cidadãos, para custear serviços em outros estados;
4. estimula despesas extravagantes de ambos os governos, porque grupos interessados exercitam pressão sobre o Congresso para obter os respectivos créditos e os estados são tentados a despender livremente a fim de alcançar maiores transferências disponíveis;
5. suscita a distorção dos orçamentos estaduais e destrói o controle orçamentário;
6. viola a doutrina segundo a qual o governo gasta o dinheiro público e deve ser o responsável pela arrecadação dos mesmos;
7. conduz a centralização, porque estabelece a direção, a supervisão e o controle federais das atividades locais e fomenta uma vasta, ingovernável e dispendiosa burocracia central; e
8. produz, quase sempre, monopolização do poder tributário, assim distribuindo o mais essencial baluarte da independência local.

Segundo Selcher (1990) o mecanismo de repartição de receitas, criado sobre dois importantes impostos federais, compensou os estados e municípios de algumas perdas sofridas na suas fontes tributárias; no entanto, mesmo com o propósito redistributivo de renda favorecendo as regiões mais pobres, os fundos de participação subnacionais acabaram servindo para concentrar ainda mais o poder federal e prestando-se, desta forma, “a usos partidários na fase de liberação real dos recursos” (SELCHER, 1990. p. 169)

Barrera e Roarelli (1995) consideram que o mecanismo de transferências, no caso brasileiro, buscava pelo menos, dois principais objetivos: a elevação do nível de

oferta, através de complementação federal junto aos governos subnacionais, em áreas de infra-estrutura como: energia elétrica, estradas, saúde e educação; e a possibilidade dessas transferências contribuir à diminuição das disparidades regionais de renda e de capacidade fiscal intergovernamental.

Especificamente, para o caso brasileiro, Souza (1970) afirma que o planejamento regional devia libertar-se do falso sentido de medicamento heróico para as calamidades, panacéias para as regiões problemas, e estabelecer-se no âmbito da realidade brasileira em sua totalidade. Isso quer dizer, segundo o mesmo, que a ótica defeituosa pela qual tem sido tomado o planejamento, pode ser apontada como um dos principais responsáveis pelo acúmulo de erros e desequilíbrios agravados na política econômica, e que por fim acabam comprometendo o próprio federalismo brasileiro.

Numa avaliação mais crítica, Souza (1970) considera que os sintomas da crise, quando examinadas, representam obstáculos impostos pela tradição centralista vindo desde a colônia. Em vista disso, o que se considera como tendência de regresso, para esse autor, é mais propriamente impedimento ao processo federativo. A solução segundo ele estaria na retomada dos princípios federativos anti-centralistas e a utilização do planejamento regional como técnica de reconhecimento da região no conjunto nacional.

No início da década de 80, a conjuntura econômica brasileira sinalizava que o “milagre” dos anos anteriores tinha definitivamente chegado ao fim. A total desconsideração quanto à regressividade do sistema e às dificuldades financeiras dos estados e municípios foram, em boa medida, aceleradores do processo de crise econômica, o qual se perpetuaria por toda aquela década. A aplicação de recursos fiscais no Sistema Monetário Nacional também contribuiu para o acirramento da desaceleração econômica<sup>31</sup>.

Nos anos que se seguiram, a incapacidade do governo para reorientar o processo de desenvolvimento, somou-se às medidas “ortodoxas” do Fundo Monetário Internacional (FMI). O objetivo do governo visava resgatar a credibilidade externa, com

---

<sup>31</sup> No ano de 1979, houve transferências de recursos fiscais para o Orçamento Monetário com o fim de cobrir programas de responsabilidade do Tesouro. Estes recursos estavam sendo administrados pelas autoridades monetárias sem ressarcimento; conseqüentemente, refletia-se numa expansão da base monetária, sem nenhum controle sobre o aumento dos meios de pagamento e sobre o processo inflacionário. (OLIVEIRA 1995b).

o intuito de obter uma nova fonte de financiamento e, assim, equilibrar as reservas internacionais, deterioradas pela crise.

De acordo com o FMI, o desequilíbrio econômico (principalmente, as altas taxas de inflação) era, sobretudo, causado pelo déficit nas contas do setor público (União, estados, municípios e empresas estatais). A política orientada pelo Fundo responsabilizava o Estado, cabendo neste os seguintes ajustes: expansão da carga tributária, redução dos gastos públicos e redução nos dispêndios das estatais. Essas medidas representavam um “tratamento de choque” na economia, significando, em parte, tudo aquilo que não deveria ser feito no nível interno<sup>32</sup>.

As conseqüências dessas tentativas do governo resultaram no fortalecimento político da sociedade civil, por exemplo o Movimento Diretas Já, de 1982, e na pressão dos governos subnacionais sobre o governo federal - manifestada pelo desequilíbrio do “bolo” tributário e pela crise financeira dos estados e municípios – e nas tentativas e apresentações de propostas para reformulação do sistema tributário (destacando-se: Emenda Porto Passos, Emenda João Calmon, formação da Assembléia Constituinte e as eleições indiretas para Presidente da República de 1985). Conforme Oliveira (1995 b), o fortalecimento do federalismo aparecia como um indicador de definhamento daquele regime de 64 e de que novos rumos se descortinavam para a sociedade brasileira.

## **5.2 Mini- Reformas Tributárias dos anos 80: a transição rumo à descentralização**

A década de 1980, mais precisamente com a realização das eleições diretas para governadores e prefeitos em 1982, possibilitou o levante de um novo desenho no sistema tributário. A deterioração das finanças estaduais e municipais se traduzia na pressão dos novos governadores e prefeitos, democraticamente eleitos naquele ano e, na maioria, não pertencentes ao partido do governo. Emergiam, sobretudo, as questões relativas à descentralização de recursos federais, com o intuito de moldar o Sistema Tributário Nacional às necessidades financeiras de estados e municípios. Afora isto, o

---

<sup>32</sup> Conforme observa Oliveira (1995 b), a expansão da carga tributária, atingia diretamente a classe média, o que era inconsistente com as pretensões do governo. Isso porque, durante a recessão já há uma queda proporcional na arrecadação dos tributos indiretos, deste modo, se diminuiria ainda mais a receita tributária. Pelo lado da retração dos gastos públicos e dos dispêndios das empresas estatais, constatou-se igual inconsistência, levando ao aumento do empobrecimento do país, ao sucateamento do parque industrial e ao aumento do desemprego.

governo federal passava no decorrer de 1982 e 1983 a não contar mais com os decretos-lei, uma vez que, sem a maioria também na Câmara Federal, acabava o conhecido “governo dos decretos”. Assim, de um lado a União precisa resolver as questões financeiras subnacionais, e, de outro, adaptar-se a novos instrumentos de política econômica.

Nessa nova conjuntura econômica e, principalmente, política destacaram-se duas Emendas, também consideradas por alguns autores como mini-reformas tributárias, dados os consideráveis avanços em relação à descentralização fiscal: a Emenda Passos Porto e a Emenda João Calmon, ambas de Senadores membros do partido do governo federal e aprovadas em 1º/12/83.

A Emenda Constitucional apresentada pelo Senador Passos Porto, pretendia fortalecer financeiramente os estados e municípios, através da ampliação destes no “bolo” tributário. Essa Emenda originou-se no meio de vários movimentos de pressão contra o autoritarismo federal, mais especificamente, o alto grau de centralização fiscal originário do Sistema de Tributário de 66-67. Conforme relembra Oliveira (1995a), na época de sua aprovação, não houve dificuldades em encontrar apoio necessário de Deputados e Senadores, e, mesmo não sendo aprovada na íntegra, suas alterações foram importantes aos novos rumos das esferas subnacionais.

A partir do Quadro 1, pode-se comparar a original Emenda Passos Porto com aquela que acabou sendo aprovada em 1º/12/83. Para Oliveira (1995 b), o conteúdo da Emenda Passos Porto, não somente constituiu um passo decisivo para integrar fôlego ao federalismo fiscal, desconcentrando recursos tributários, porquanto que se utilizava medidas que fortaleciam a economia, mas, também, a drenagem de recursos federais, desvinculados de qualquer outro compromisso assumido “à sombra da sociedade” (OLIVEIRA 1995 b, p. 178). Acrescenta ele que a aprovação no mesmo dia, também, da Emenda João Calmon, reafirmava essa tendência descentralizante.

Barreira e Roarelli (1995), também identificaram que, anteriormente à Constituição de 1988, os anos 1980 foram marcados pela redefinição do papel das esferas subnacionais. Para eles houve dois movimentos paralelos que resultaram nesta redefinição qualitativa dessas esferas. De um lado, o avanço da União sobre os recursos fiscais não sujeitos à partilha com estados e municípios. De outro, o avanço “paralelo” dos estados e municípios sobre os recursos tributários, através das Emendas Passos

Porto e Airton Sandoval, as quais contribuíram para o fortalecimento das esferas subnacionais mediante elevação gradativa dos percentuais dos tributos federais, destinados aos fundos de participação.

Houve, na opinião deles, o fim daquela fase em que as transferências eram severamente controladas pelo poder federal, no tocante à alocação dos respectivos recursos através dos planos de investimentos contidos, naquele momento, nos objetivos de crescimento da política econômica.

Assim, para Barrera e Roarelli:

“... as novas autoridades empossadas nos governos estaduais e municipais, e também no Governo federal, entre 1983 e 1985, encontraram uma estrutura de relações intergovernamentais na qual a importância relativa da dívida de estados e municípios perante os órgãos federais e das transferências não-tributárias (ou “negociadas”) obliterava a relativa independência e autonomia fiscal adquiridas, dentro do quadro já reconhecido de desequilíbrio financeiro do setor público”.(BARRERA; ROARELLI, 1995, p. 133)

Segundo Oliveira (1995b) a versão final aprovada da Emenda Passos Porto implicava que a União teria que abdicar de parcelas expressivas de seus recursos para os cofres estaduais e municipais à medida que introduzia importantes alterações no sistema de transferências governamentais. Na visão do autor, a Emenda constituía uma mostra inequívoca de que o Legislativo, ao se fortalecer e começar a resgatar seu papel no concerto dos poderes, passava a ter capacidade de influir decisivamente em questões econômicas, ainda que isso fosse motivo de irritação para o Executivo. O conteúdo da Emenda, para Oliveira, não só representava uma forma “para injetar fôlego ao federalismo fiscal, via desconcentração de recursos tributários, mas também, implicava a drenagem de recursos do governo federal.” (OLIVEIRA, 1995b, p. 177)

Conforme Oliveira (1995a), as alterações verificadas, particularmente em termos de modificação e distribuição de valores, permitiram atenuar seu impacto sobre as finanças públicas do Tesouro em 1984. Enquanto que na Emenda original estimava-se um aumento de transferências para estados e municípios por volta de CR\$ 1,5 trilhões, na versão aprovada, segundo Oliveira, isto passou para algo em torno de CR\$ 524 bilhões, referente ao primeiro ano de sua implantação.

A aprovação da Emenda, juntamente a adoção de algumas medidas e a elevação das alíquotas do ICM, relativas às operações internas, de 16 para 17%,

contribuíram para melhorar sensivelmente as finanças dos estados e municípios. Entre as medidas adotadas Oliveira (1995 a) destaca:

- elevação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, que a partir de 85, passou a ser formado por 15% do IR e 15% do IPI, cabendo aos municípios e aos estados, 16 e 14% respectivamente, e ainda, o Fundo Especial, representando 2%;
- aumento da participação dos estados e municípios no valor arrecadado do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes de 40 para 60%, a partir de 1988; e
- inclusão, por etapas, para vigorar em 1986, da alíquota do IPI na base do ICM sobre os cigarros.

No que concerne à Emenda João Calmon, conforme Oliveira (1995a), tal emenda estabelecia patamares mínimos de recursos orçamentários da União, estados e municípios, que deveriam ser destinados ao setor educacional. Segundo o autor, a medida apontava no sentido de tornar a estrutura de gastos públicos mais justos à medida que elevava os recursos destinados, principalmente, à área social. Para Oliveira essa nova tendência de gastos às alterações nas relações políticas, ao passo que, quando novos interesses emergem, passam também a influir sobre o direcionamento de gastos. Em tal emenda ficava também estabelecida obrigatoriedade de aplicação, por parte das três esferas de governo, sobre seu orçamento na área educacional a partir de 1984. Para a União fixou-se 13% e aos estados e municípios 25%, em seus respectivos orçamentos.

No entanto, no mesmo ano em que foram aprovadas tais Emendas, Oliveira (1995a) enfatiza a instituição, por parte do governo federal, de três decretos-lei, com o objetivo de suavizar o impacto dessas nas suas contas. Foram eles:

1. Prorrogação do prazo de vigência das alíquotas do Imposto de Importação para um conjunto de produtos considerados supérfluos;
2. Adoção de uma série de medidas que visavam aperfeiçoar a legislação do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ, relativa às aplicações financeiras para evitar artifícios que diminuíssem a receita; e
3. Tributação sobre a remessa de lucros e dividendos ao exterior.



## Quadro 1

### Emenda Passos Porto: versão original e versão aprovada

Matéria	Situação preexistente	Versão Original da Emenda Passos Porto	Versão Aprovada
Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, e Fundo de Participação dos Municípios	De conformidade com a Emenda Constitucional nº 17/81, esses fundos são compostos por 10,5% de IR e do IPI, passando a 11% em 84, de ambos os tributos.	Elevação da participação percentual dos Fundos de 11% para 16%.	Elevação da participação percentual: a) de 11% para 12,5% em 84, e 14% a partir de 85, para os Estados, DF e território; e b) de 11% para 13,5% em 84, e 16% a partir de 1985, no caso dos municípios.
Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis líquidos e gasosos	Atualmente são repassados aos Estados e DF, territórios e municípios 40% da receita arrecadada pela União, com exclusão da receitas das taxas adicionais incidentes sobre alguns combustíveis assim distribuídos aos Estados, DF e Territórios - 32%, e aos municípios 8%.	Elevação do repasse a favor dos Estados, DF, territórios e municípios de 40% para 60%, com a inclusão de receita das taxas adicionais, assim distribuídas aos Estados, DF e Territórios em 40%, e aos municípios 20%.	Elevação de 32% para 40% da participação dos Estados, DF e Territórios, sobre o total da receita - a inclusão de receita das taxas adicionais - e de 8% para 20% das dos municípios, com o seguinte parcelamento global: 44% em 1984, 48% em 85, 52% em 86, 56% em 87 e 60% em 88.
Tributação de ICM sobre Bens de Capital importados	Atualmente não são tributados os Bens de Capital importados	Passam a ser tributadas integralmente as importações citadas	Aprovada sem alteração da posição original
Maior Tributação sobre o cigarro	O cigarro é o único produto cujo ICM é calculado sobre o preço, com exclusão do IPI	A alíquota de 16% (17% em 84) do ICM sobre o produto passará a incidir sobre o preço dele com a inclusão da alíquota do IPI (68% atualmente)	A inclusão da alíquota do IPI na base de cálculo para o ICM, passa a ser processada em três anos, de 1984 a 1986, na proporção de um terço para cada ano.
Incidência simultânea de IPI e ICM	Atualmente praticamente todos os produtos sujeitos ao ICM têm como base de cálculo, o preço com a inclusão do IPI	Não previa a mudança ocorrida na versão aprovada	Estabelece que o IPI integrará a base de cálculo do ICM para quaisquer produtos, exceto quando a operação configure a hipótese de incidência de ambos os tributos.
Tributação integral de ICM sobre matérias-primas importadas	Hoje várias indústrias e comerciantes têm acionado judicialmente o Estado, alegando, que a isenção do tributo se estende às diferentes etapas de industrialização e comercialização do produto acabado.	Não era feita referência ao assunto. A proposta estava contida no Anteprojeto de Lei Complementar nº 114, enviado pelo Executivo ao Congresso em 1980.	As matérias-primas importadas continuarão beneficiando-se da isenção do ICM em vigor; contudo, tal isenção não poderá ser transferida, na forma de crédito presumido, ao produto industrializado.
Cobrança de Contribuição de Melhoria	Conquanto seja prevista em Lei, a cobrança da Contribuição de Melhoria, atinente a obras de infraestrutura efetuadas pelo Governo, raramente é efetuada em razão da complexidade do respectivo rateio entre os eventuais beneficiários. Já prevista na Constituição Federal (atr. 18)	Estabelece que a cobrança de Contribuição de Melhoria terá, como limite, o custo de obra realizada pela administração pública.	Aprovado sem alteração da proposição original.

FONTE: OLIVEIRA (1995a, p.150)

Em 1984, conforme o mesmo autor, com a intenção de expandir a arrecadação e obter equilíbrio orçamentário, a União adota algumas medidas como:

1. Neutralização do impacto da Emenda Passos Porto sobre as receitas federais, estendendo a incidência do IOF à liquidação das operações de câmbio relativas à importação do petróleo, desobrigando assim, o governo federal a transferir para estados e municípios parcela dos recursos arrecadados sobre Imposto sobre combustíveis e lubrificantes;
2. Modificações no mecanismo de antecipação do IR incidente sobre as instituições financeiras; e
3. Ampliação da tributação na fonte incidente sobre os rendimentos de pessoas físicas e jurídicas não financeiras, nas operações de mercado aberto de prazo até 30 dias, as quais tiveram alíquotas ampliadas de 8 para 10%.

Serra e Afonso (1991), num estudo sobre as finanças municipais, contemplam ainda que: as “reformas tributárias de emergência” dos anos 80 acabaram beneficiando bem mais os municípios do que os estados <sup>33</sup>. Segundo eles, por ocasião da instalação da Assembléia Constituinte já se verificava que: “... a expansão e a flexibilização na aplicação das transferências intergovernamentais, bem como o aumento de incidência do ICM, já apontavam para mudanças significativas na estrutura da federação brasileira.” (SERRA; AFONSO, 1991. p 49) Os governos estaduais e municipais, durante os anos 1980 aumentaram substancialmente sua participação na distribuição nacional de receitas e na despesa líquida em relação às que existiam em 1970.

Oliveira (1995b) admite que a principal conseqüência dessas duas Emendas refletia:

“ ... o fortalecimento democrático e a recuperação do mecanismo de controle sobre o Estado, através do Orçamento, propiciam à sociedade influir sobre os seus destinos e decidir sobre a melhor forma de realização dos gastos públicos sobre a distribuição do ônus que estes representam para os membros da sociedade e sobre a partilha desses recursos entre as esferas governamentais de maneira que não haja desequilíbrios acentuados de suas finanças, impedindo a submissão de algumas em relação a outras, com o que o princípio federativo tende a ruir e a abrir caminho para o Estado unitário.” (OLIVEIRA, 1995 b, p. 40)

Selcher (1990) identifica uma seqüência de fatos importantes neste período anterior à instalação da Assembléia Constituinte. O primeiro deles foi o adiantamento

---

<sup>33</sup> Serra e Afonso (1991) baseiam-se nos dados, apresentados em seu trabalho, onde, entre 1970-80 e 1986 a alíquota do FPM elevou-se de 9% para 17%, enquanto que a do FPE, passou dos 9% para 14%.

da descentralização durante o governo Figueiredo através das mini-reformas fiscais, as quais já indicavam uma simplificação e descentralização burocrática. O segundo foi a falta de união entre os governadores, refletida, particularmente, nas negociações individuais feitas *ad hoc*, onde se evidenciava a habilidade política de cada governador e sua contrapartida no apoio às questões cruciais federais. Segundo Selcher a negociação refletia-se “numa barganha prática de favores em curto prazo, sem a preocupação com os princípios do federalismo”. (SELCHER, 1990, p.177). Em terceiro, a pressão para a criação de novos estados era resultado da colocação de “ativistas ambiciosos” que buscavam cargos administrativos e acesso a recursos financeiros federais, o que o autor considerou como “uma questão de administração pública e favoritismo, não uma crise regionalista”. (SELCHER, 1990, p. 178). Além destes fatos, o autor indica também a influência de alguns estados sobre os outros, através da “retórica do regionalismo”, e da supremacia das discussões quanto a crise financeira dos estados.

Assim, pode-se afirmar que as duas Mini-Reformas dos anos 1980 foram o primeiro passo ao fortalecimento das esferas estaduais e municipais, ou seja, foram o primeiro passo à descentralização. Ademais, se seus resultados não foram maiores não foi somente pela atuação do governo federal, no sentido de suavizar o impacto em suas receitas, mas, também, por causa da falta de união entre os próprios dirigentes das esferas subnacionais.

### **5.3 As Propostas para um novo Sistema Tributário.**

Num exame mais minucioso, um sistema tributário, vigente numa dada época, num dado país, é resultado de um processo de evolução; ou seja, criado em algum ponto ele vai sofrendo modificações ao longo do tempo até que seja novamente ajustável as novas condições. Mais do que isso, os sistemas tributários possuem uma dinâmica própria, possuem uma temporalidade que lhes concede a existência permanente de razões para modificá-los.

Segundo Varsano (1981), a obsolescência de um sistema pode ocorrer por dois motivos. O primeiro deve-se ao surgimento de inovações nas técnicas de estrutura tributária com atributos mais desejáveis que as anteriores. A segunda hipótese da obsolescência é a ocorrência de uma modificação brusca no pensamento econômico, social ou político da sociedade. A velocidade de envelhecimento do sistema corresponderá ao ritmo com que se processam as alterações na sociedade. Sua vida útil

dependerá da qualidade da reforma tributária processual<sup>34</sup> quando da sua criação. Parte desse enfraquecimento deve-se por alguns aspectos como: a utilização de técnicas tributárias ultrapassadas, excessivo acúmulo de legislação fiscal e a existência de atividades que, inexistentes ou insignificantes à época da instituição, foram deixadas de lado para efeito da tributação.

Essa breve caracterização serve para compreender, conforme expressa Varsano, não só a estrutura do sistema tributário brasileiro, adotado em 1966 – que durante oito anos foi intensamente utilizado como instrumento da política de crescimento acelerado, até o encerramento da fase do Milagre Econômico, quando já tinha cumprido a tarefa para qual foi concebido, ao custo de um envelhecimento rápido – mas, também a natureza dinâmica dos sistemas tributários.

Assim, o enfraquecimento do Sistema Tributário de 66, juntamente com a chance de reabertura política, serviu para retomar o debate a respeito do federalismo fiscal, o qual tinha sido totalmente desfigurado pelo alto grau de centralização federal. Participaram deste debate encaminhando suas propostas tanto entidades governamentais (Propostas do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, Comissão de Reforma Tributária e Administrativa - CRETAD, Comissão Afonso Arinos, e outras) como não-governamentais (Proposta do Instituto de Advogados de São Paulo e da Associação Brasileira de Direito Financeiro, etc.).

Basicamente todas elas enfatizavam a recuperação do federalismo fiscal, através do aumento das competências estaduais e municipais, e a busca por maior eficiência via modernização tributária. Alguns dos projetos, bem mais ousados, propunham uma reformulação completa no sistema fiscal, através da redução de impostos indiretos, redistribuição de receitas e encargos e eliminação da regressividade na carga tributária.

Segundo Oliveira (1995 b), a proposta da Comissão de Reforma Tributária e Administrativa - CRETAD significaria uma profunda reforma na estrutura fiscal, estruturando-se sobre dois objetivos básicos: a modernização dos instrumentos fiscais e a recuperação do gasto do Estado, esta altamente comprometida pela queda da carga tributária bruta.

---

<sup>34</sup> Ricardo Varsano (1981) utiliza uma classificação quanto ao estágio da estrutura da reforma tributária. Segundo essa, reforma tributária processual é quando se desenvolve uma estrutura institucional que é precedente aos outros três tipos de reformas - de infraestrutura, formal e concreta - e é adaptável à constante modificação de uma realidade.

Para Oliveira (1995b) a modernização dos instrumentos fiscais pretendia eliminar distorções legadas pelo sistema de 1966, pela introdução de dois princípios fundamentais:

“... a redução das iniquidades do sistema de tributação direta e indireta, de forma a torná-lo mais progressivo, mais eficiente e menos fragmentado - e a recuperação da autonomia federativa, de forma a retribuir aos estados e municípios a autonomia técnica, política e econômica com a promoção de uma redistribuição de recursos e encargos.”(OLIVEIRA, 1995 b, p. 51)

A CRETAD apresentou seu projeto dentro de quatro capítulos específicos a uma área de reformulação, mas, para o sucesso da proposta, deveriam ser seguidos rigorosamente. Foram eles: Capítulo I, do Sistema de tributação da renda e do patrimônio; Capítulo II, da Tributação Indireta incidente na produção e a circulação de bens e serviços; Capítulo III, das Relações Intergovernamentais e dos Sistemas de Transferência compensatórias de recursos; e Capítulo IV, das Contribuições Sociais.

Na tributação sobre a renda e patrimônio, o projeto pretendia atingir maior grau de equidade possível (através da progressividade e extinção de privilégios) e ampliar a arrecadação com a expansão da base tributária e a criação de novos tributos. Quanto à tributação indireta, de serviços e bens, privilegiou-se a simplificação e modernização dos tributos, maior autonomia subnacional, desconcentração da receita tributária e descentralização administrativa e a neutralidade dos impostos em relação ao comércio exterior e ao investimento. A estrutura das relações intergovernamentais, num cenário descentralizado, preconizava a correção dos problemas de iniquidade (vulnerabilidade aos ciclos econômicos e descentralização) e a questão das contribuições sociais. Mais especificamente, quanto às transferências, o projeto apresentava a proposta da criação de três fundos: o Fundo de Equalização do Estados (FEE), Fundo de Equalização do Municípios (FEM) e o Fundo Social<sup>35</sup>. Haveria também um Fundo de Descentralização, a fim de promover uma transição equilibrada dos encargos federais para as esferas estaduais e municipais, sendo extinto à medida que fosse consolidada a descentralização da prestação atividades. O Fundo de Descentralização seria formado por um adicional sobre o IVA (imposto sobre o valor agregado que substituiria o salário educação e o Finsocial, e que seria extinto junto com o Fundo de Descentralização) e FAS.

---

<sup>35</sup> Oliveira (1995b) enfatiza que o Fundo Social, formado com recursos da União, seria utilizado para financiar a ampliação dos gastos sociais realizados por estados e municípios em seis áreas: educação, saúde, habitação, saneamento e abastecimento.

O ponto forte da proposta era sem dúvida, a reconstrução do federalismo. Por um lado, o fortalecimento das receitas dos estados e municípios, e por outro, a preocupação quanto à adaptação dos estados e municípios frente aos novos encargos, agora descentralizados. Para Oliveira (1995b) o processo de descentralização de encargos da proposta “assumia um papel chave na estratégia de seu fortalecimento técnico e político na consolidação do sistema federativo”, principalmente, porque a atribuição de novas funções às esferas subnacionais significaria, em última instância, ampliação de poder. Além disso, o projeto reafirmava a autonomia dos estados e municípios, ao conceder livre arbítrio na determinação das alíquotas dos tributos dessas jurisdições<sup>36</sup>.

Outra apreciação feita foi a de Fernando Rezende e José R. R. Afonso (REZENDE; AFONSO, 1987), referente ao Projeto Aprovado pela Comissão de Sistematização, em novembro de 1987, através da comparação com a Proposta Tributária apresentada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Segundo eles, a principal característica do Projeto da Comissão de Sistematização foi a significativa descentralização da receita tributária, mediante redivisão de competência e ampliação das transferências fiscais para os governos subnacionais. As competências tributárias nas três esferas ficariam:

- União: 7 impostos (Imposto de Renda, IPI, ITR, Imposto sobre Importação, Imposto sobre Exportação, IOF e Imposto sobre Grandes Fortunas).
- Estados: 2 impostos (Imposto sobre a Circulação de bens e serviços, incluindo: combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, minerais, transporte e comunicações, e Imposto sobre Heranças e Doações - antigo *causa mortis*) e ainda, um adicional de 5% sobre o IR (incidente sobre os ganhos de capital).
- Municípios: 2 impostos (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI e Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis - IVVC) mais, 25 % sobre o ICMS e a possibilidade de criar contribuições para custeio de obras urbanas.

O Projeto do IPEA, no entanto, transformaria o IPI em um imposto especial sobre o fumo, bebidas e veículos - abrindo campo aos estados para ampliar a cobrança do IVA (um imposto sobre o valor agregado) sobre a produção industrial como um todo. Essa sugestão não foi aceita, principalmente, pelos estados das regiões norte e

---

<sup>36</sup> A Proposta da CRETAD garantia aos estados e municípios autonomia na determinação das alíquotas dos seus tributos, deixando a cargo de cada esfera a adoção de política tributária mais indicada aos seus objetivos econômicos e sociais. O problema da guerra fiscal, neste caso, seria eliminado, pois o IVA incidiria sobre o consumo e não sobre a produção.

nordeste, os quais não queriam a extinção do IPI. Na avaliação daqueles estados, os ganhos decorrentes do IVA seriam menores que a participação de cada um nas transferências federais da receita do IPI, ainda mais se essas fossem aumentadas como acabou acontecendo. Os estados das regiões sudeste e sul, em consequência, teriam, na avaliação dos analistas, uma pequena participação no fundo e o impacto restrito da incorporação da base de impostos únicos sobre a receita estadual.

A negociação foi feita buscando outras formas de compensação, chegando-se ao final da barganha política pela negociação de que 10% da receita federal do IPI seriam distribuídas na proporção de cada estado nas exportações de produtos industrializados.

Para Ricardo Varsano (VARSANO, 1987), na sua análise sobre o Segundo Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização, de setembro de 1987, também pelo IPEA, essa compensação via IPI era uma reivindicação antiga e indevida. Isso porque, segundo ele, a não incidência não é subsídio, é uma característica necessária do imposto para não haver nenhum viés anti-exportação. Ao contrário de Fernando Rezende e José R. R. Afonso, que consideram que esta contrapartida do IPI serviu para eliminar, praticamente, divergências partidárias ou ideológicas no debate da questão regional e da Receita Tributária, sendo considerada por esses, uma das matérias mais difíceis na elaboração da Constituição.

Os critérios de partilha dos fundos de transferências para os estados, apresentados no Segundo Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização (setembro/87), foram considerados por Ricardo Varsano como coerentes. De acordo com o Projeto, o FPE corresponderia a 18,5% do produto total da arrecadação do IPI e IR, e o rateio dos recursos seria feito entre as unidades federadas cuja renda *per capita* fosse inferior à nacional. Os demais estados ficariam autônomos para fixarem as alíquotas de seus respectivos impostos, uma vez que possuem as maiores bases tributárias potenciais *per capita*.

Essa forma de rateio foi bastante polêmica, ao ponto de alguns governadores a considerarem anti-federalista. Na opinião de Varsano (1987) ela não tinha nada de anti-federalista, muito pelo contrário, pois possibilitava concentrar recursos escassos no atendimento de estados mais carentes, com o intuito de reduzir as disparidades, sendo, assim, “uma medida profundamente federalista”.

A Proposta do IPEA, assim como a apresentada pela CREDAT, concebia a formação de um Fundo que proporcionaria uma melhor adaptação na transição dos

encargos para os níveis subnacionais e seria formado através de um adicional sobre um imposto estadual.

As duas análises do IPEA – sobre Projeto Aprovado pela Comissão de Sistematização (novembro/87) e o Segundo Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização (setembro/87) – foram incisivas quanto aos ganhos, ainda que tímidos, do federalismo fiscal. Estados e municípios teriam parte de sua autonomia recuperada, especialmente os municípios que nunca tinham tido tamanho poder.

Outros pontos positivos destacados foram: o estímulo à formação de profundas reformulações na legislação do Imposto de renda, a eliminação dos privilégios e a reformulação do injusto sistema de incentivos, e o caminho alternativo às Receitas da União através das contribuições sociais.

No entanto, alguns aspectos problemáticos foram previamente identificados nessas análises. O primeiro foi a ausência de definições claras dos encargos repassados às esferas subnacionais, como contrapartida do aumento dos recursos transferidos pela União àquelas esferas. Os analistas compreendiam a dificuldade de delimitar rigorosamente essas responsabilidades e, em vista disto, os Fundos de Descentralização eram de suma importância ao futuro do sistema. A segunda questão era com relação às Contribuições Sociais. O problema era que a maior parte das chamadas Contribuições Sociais estava vinculada ao Sistema de Seguridade Social e a centralização desses recursos contraria o fato de que a área social está concentrada, em boa parte, no atendimento descentralizado.

Em suma, as deficiências mais importantes nas propostas, como a inviabilização do processo de descentralização dos encargos e a nova fonte de recursos da União, foram previamente diagnosticadas e, no entanto, permaneceram.



## **6. O novo sistema tributário de 1988 e suas implicações ao federalismo fiscal brasileiro**

Na opinião de Velloso (1992) as competências na Constituição de 1988 possibilitaram que: os poderes da União fossem enumerados, os poderes dos estados ficassem remanescentes e dos municípios, definidos explicitamente. Além disso, como observa Velloso, as possibilidades de delegação de competência legislativa foi estendida aos estados, e fixou-se a competência comum e concorrente da União, dos Estados e dos Municípios<sup>37</sup>.

Segundo Giffoni (1988) o grande mérito atribuído ao atual sistema deve-se à simplificação introduzida em relação a Constituição de 1946, ou seja, a Constituição de 1988 ratificou a tendência a simplificação. Giffoni enfatiza dois aspectos: a constante presença, em todo processo de elaboração, apresentação e avaliação das propostas, da ampliação da autonomia financeira de Estados e Municípios e a preocupação federativa e municipalista, perpassando até a sua promulgação, os diferentes enfoques regionais.

O federalismo na Constituição de 1988, contemplado por Oliveira (1995b), refletiu-se na consolidação do processo democrático no país, dadas as gritantes desigualdades econômicas e tributárias existentes entre as regiões. Portanto, sua matéria foi muito modificada em razão das grandes polêmicas e as correspondentes negociações que se sucederam<sup>38</sup>.

Segundo Sulamis Dain (Dain 1995a), a Constituição representou um marco de descentralização de receitas, muito embora, apesar da penúria fiscal, a reformulação do sistema tributário não contemplou medidas de elevação da carga tributária, centrando-se apenas na ampliação dos fundos de participação. Além disso, para ela, a visão integrada sobre o sistema tributário pretendido e algum consenso técnico que era dotado de coerência interna, se perdeu na passagem pelas várias instâncias decisórias. A racionalidade técnica foi sendo sacrificada em razão dos acordos políticos que se

---

<sup>37</sup> Essas competências foram classificadas por Velloso (1992) em: competência material: exclusiva ou comum; e competência legislativa: privativa ou concorrente.

<sup>38</sup> Conforme Oliveira, na elaboração do capítulo do Sistema Tributário, a forte presença dos interesses regionais foi marcante, pelo fato de ter ocorrido, segundo este autor, uma forte ênfase dada ao lado da partilha das receitas, a qual resultou, por outro lado, num desinteresse quanto à descentralização dos encargos.

fizeram necessários. O resultado foi a aprovação em partes daquilo que deveria ser aprovado na sua integridade.

Afonso e Rezende (1987), na análise dos substitutivos, compreenderam que houve pouca preocupação e interesse dos governos subnacionais, pois não foram sequer analisados os ganhos de uma possível descentralização de encargos, na medida em que, até aquele momento, já tinham garantido um aumento de repasses e já não havia qualquer exigência imediata de contrapartidas via absorção de responsabilidades.

Por estas razões, Oliveira (1995b) afirma que a busca de um federalismo integrado e cooperativo resultou, no novo texto, em um federalismo em que a fragilidade de uma das pernas do tripé poderia comprometer a sua reestruturação.

Para Lagemann e Bordin (1993) a Reforma de 1988 implicou em importantes mudanças na estrutura das relações intergovernamentais, principalmente pelo aumento de transferências de receita tributária para os governos subnacionais, através de regras de rateio estáveis e fixadas em lei. Entretanto, conforme ressaltam os autores, a maior descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988 não levou à construção de um sistema federativo eficiente, em vista de algumas distorções como: elevado endividamento dos estados, transferências de recursos sem repasses de encargos e competências concorrentes (resultando aumento de gastos e desperdício de forças).

O capítulo em questão tratará especificamente das alterações resultantes no sistema tributário regulamentado pela Constituição de 1988. No primeiro item serão identificadas as competências tributárias nas três esferas de governo. No segundo serão observadas as referidas mudanças no que se refere aos critérios de rateio das receitas tributárias e a estrutura do sistema de transferências intergovernamentais. E, finalmente, será examinada a questão da descentralização dos encargos amplamente criticada e controvertida com os propósitos do novo sistema.

### **6.1 A competência tributárias nas três esferas**

A partir do que foi visto na primeira parte desse estudo, a distribuição de competências parte por base do princípio do benefício. Através deste princípio, os limites de uma jurisdição – ou esfera de governo – correspondem à área de abrangência dos benefícios dos serviços prestados por ela. De forma que fica especificamente determinado que a geração do financiamento desses serviços necessita vir de recursos próprios.

No sistema de 66, para Oliveira (1995b), em função da forte concentração dos impostos pela esfera federal, tanto estados como municípios tornaram-se extremamente dependentes, repercutindo essencialmente na perda de autonomia. Porém, na Constituição de 1988, segundo o autor, parte de autonomia foi resgatada, objetivando assim o equilíbrio federativo.

Conforme afirma Giffoni (1988), sob o prisma teórico, as inovações mais importantes visaram diminuir a regressividade potencial do sistema tributário como um todo. As modificações aprovadas na Carta devem-se sobretudo:

“... a preocupação com o aperfeiçoamento do instrumental disponível, visando reduzir a regressividade potencial, bem como reformar a atual estrutura objetivando a melhoria dos resultados financeiros para Estados, Municípios e macro regiões econômicas.” (Giffoni, 1988, p. 84)

No tocante à União, o sistema de 1988 definiu como novidade em sua competência tributária:

- Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro relativos a títulos ou valores mobiliários - IOF;
- Adicional criado para os Estados de até 5% do Imposto de Renda incidente sobre os lucros, ganhos e rendimentos de capital;
- Imposto Territorial Rural - ITR;
- Competência exclusiva sobre o Imposto sobre Grandes Fortunas.

Giffoni (1988) enfatiza que a perda dos impostos únicos, sob exclusividade da competência federal, deve-se pelo menos a quatro razões. A primeira foi o efeito cascata que esses tributos geravam ao lançamento do IPI e do novo ICMS. O segundo motivo foi que eles haviam sido criados para financiar programas específicos de infra-estrutura. Em terceiro lugar, o aumento contínuo da participação na receita destes impostos para Estados e Municípios reduziu substancialmente a arrecadação da União, de tal forma que sua extinção não repercutiria em grandes perdas ao governo federal. Por fim, a quarta razão, com a cobrança do novo ICMS, foram incorporados esses impostos, permitindo a seletividade e a redução da regressividade no novo sistema.

Além disso, as receitas federais foram beneficiadas por dois tributos. O primeiro deles é a competência exclusiva à União quanto as Contribuições Sociais, as quais, para Giffoni(1988), serviriam como suporte financeiro, tanto ao Sistema

Previdenciário Nacional como ao conjunto das receitas federais <sup>39</sup>. O segundo se referia à ampliação dos critérios à instituição de empréstimos compulsórios. A União, de acordo com o novo texto, ficava autorizada a instituir empréstimos compulsórios, além dos casos anteriormente previstos – de calamidade pública e guerra externa ou sua iminência – para investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional; contudo, permanece vedada a cobrança no mesmo exercício financeiro.

No nível dos estados, a alteração mais importante foi a expansão da base do ICM, que passou a incidir sobre a prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicações, afora a expansão da base incluindo imposto sobre minerais, energia elétrica e combustíveis líquidos e gasosos <sup>40</sup>. Outras duas alterações foram a inclusão do Imposto sobre Transmissão de Imóveis, a título de herança ou doação (também conhecido como “*causa mortis*”) e o adicional de 5% do IR - neste caso especificamente, nota-se uma ruptura da exclusividade da União sobre as disposições do IR. Por outro lado, também aos estados, se manteve a competência do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA. Tais alterações podem ser vistas de forma resumida no Quadro 2 .

Com respeito aos municípios (Quadro 2) destaca-se, principalmente, a transferência para competência municipal do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ou “*inter-vivos*”) a título de venda, e a criação de um imposto sobre a venda a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, com exceção do óleo diesel. Além disso, amplia-se a competência municipal através da participação nos impostos federais e no ICMS, que confere, na opinião de Giffoni (1988), um grau de autonomia financeira nunca vista antes.

Para Oliveira (1995b), parte da autonomia de estados e municípios foi recuperada pela proibição da União de conceder incentivos ou isenções dos impostos sob competência dessas esferas. Em vista disso, na opinião do mesmo autor, a principal mudança na Constituição foi o avanço da autonomia federativa. Os estados, segundo ele, passaram a adquirir importante papel na definição da política fiscal e na política econômica. Isso se deve a limitação de iniciativa do poder federal na implementação de

---

<sup>39</sup> Giffoni faz uma importante observação a respeito dessas contribuições sociais. Para ele, esse tipo de contribuição “parafiscal” tem natureza cumulativa, incidindo em cascata, e assim, elas representaram um “retrocesso técnico reiterando omissão atual e legitimando a regressividade inerente ao Finsocial” (GIFFONI, 1988, p. 87).

<sup>40</sup> Para Giffoni (1988) o novo ICMS aproxima-se ainda mais de um amplo imposto sobre as vendas, por ser não-cumulativo e seletivo.

planos, programas ou políticas que dependessem do ICMS, a qual, a partir de agora, teria que contar, obrigatoriamente, com a concordância dos estados e do CONFAZ.

Giffoni (1988), assim como Oliveira, vê a proibição da União conceder isenções de tributos de competências subnacionais como uma das grandes inovações conceituais no novo regime tributário.

## Quadro 2

### A distribuição das Competências Tributárias

Regime de 1966	Constituição de 1988
<p><u>União</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importação</li> <li>• Exportação</li> <li>• Renda</li> <li>• Propriedade Territorial Rural</li> <li>• Produtos Industrializados</li> <li>• Operações Financeiras</li> <li>• Transporte Rodoviário</li> <li>• Serviços e Comunicações</li> <li>• Combustíveis e Lubrificantes</li> <li>• Energia Elétrica</li> <li>• Minerais</li> <li>• Taxas de Contribuição de Melhorias</li> </ul>	<p><u>União</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importação</li> <li>• Exportação</li> <li>• Renda</li> <li>• Produtos Industrializados</li> <li>• Operações Financeiras</li> <li>• Taxas de Contribuição de Melhorias</li> </ul>
<p><u>Estados</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Circulação de Mercadorias</li> <li>• Transmissão de Bens Imóveis</li> <li>• Veículos Automotores</li> <li>• Taxas e Contribuição de Melhorias</li> </ul>	<p><u>Estados</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Circulação de Mercadorias e Serviços</li> <li>• Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação</li> <li>• Veículos Automotores</li> <li>• Taxas e Contribuição de Melhorias</li> <li>• Adicional de até 5% do IR, incidente sobre os lucros, ganhos e rendimentos de capital.</li> </ul>
<p><u>Municípios</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propriedade Territorial Urbana</li> <li>• Serviços</li> <li>• Taxas e Contribuição de Melhorias</li> </ul>	<p><u>Municípios</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propriedade Territorial Urbana</li> <li>• Transmissão de Bens Imóveis <i>Inter Vivos</i></li> <li>• Venda de Combustíveis a Varejo</li> <li>• Taxas e Contribuição de Melhorias</li> </ul>

FONTE: OLIVEIRA (1995b, p. 115).

Oliveira (1995b) considera que, quanto ao governo federal, houve uma clara redução na sua competência. Entretanto, foi dada a possibilidade de aumentar sua arrecadação. Primeiro, pela possibilidade de criar novos impostos e contribuições sociais (de intervenção no domínio econômico e de interesses das categorias profissionais). Segundo, a exclusão do princípio da anualidade para impostos como IPI, Imposto sobre Importação e Exportação e IOF. Em terceiro lugar, o poder outorgado à União para instituir empréstimos compulsórios, não somente para os casos de

calamidade pública. E finalmente, a competência para instituir, com exclusividade, impostos extraordinários. Assim:

“... pode-se afirmar, sem receio de incorrer em equívocos, que a distribuição da competência no novo texto constitucional afiguro-se bem mais equilibrada do que a anterior, repontando de forma positiva para a recuperação do equilíbrio federativo no Brasil.” (OLIVEIRA, 1995 b, p. 116)

No entanto, mesmo havendo um consenso comum quanto aos ganhos das esferas subnacionais com a nova distribuição de competências tributárias, não se pode inferir o mesmo em relação à autonomia na criação e fixação das alíquotas dos referidos impostos de estados e municípios.

Segundo Oliveira (1995b) a aprovação desta imposição é resultado das negociações desenvolvidas até a aprovação do texto final. Isso porque na medida em que era negociada a ampliação nas suas participações nos recursos do IPI e IR, aos estados, a União em contrapartida exigiu que estes abrissem mão de sua competência residual. Oliveira considera que essa perda de poder residual à criação de novos impostos, principalmente no caso dos estados, remanesceu numa das distorções do antigo sistema.

Em relação à fixação de um limite nas alíquotas, principalmente, no caso do ICMS, o novo texto tributário estabeleceu que ficasse a cargo do Senado Federal determinar as alíquotas das operações interestaduais e de exportação. Diferentemente do antigo sistema, que determinava que as alíquotas fossem uniformes para todas as operações internas e interestaduais, no regime de 1988, ficou estabelecido que as alíquotas internas não poderiam ser inferiores às das operações interestaduais (salvo nos casos definidos por lei complementar ou na hipótese de isenções, incentivos ou benefícios fiscais ).

Segundo Pisticelli (1988), isso significava que os beneficiários seriam os estados produtores e não os consumidores, favorecendo, assim, a atividade exportadora.

Oliveira (1995b) considera que a justificativa para atribuir ao Senado esse poder de estabelecer as alíquotas do ICMS aplicáveis às operações interestaduais e de exportação e nas operações internas tinha intuito de resolver conflitos específicos entre os estados. Para ele, isso revelou intenção do governo federal em evitar possíveis guerras fiscais; todavia, impediu a ampliação pretendida à autonomia fiscal <sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Em relação aos demais impostos, estaduais e municipais, ficou definido que: as alíquotas do IPVA, estariam isentos de qualquer limite imposto pelo Senado; o Imposto de Transmissão de Imóveis, através de herança ou doação recebeu a mesma limitação do ICMS em suas alíquotas. Quanto aos impostos

Assim, quando:

“ Analisados em conjunto, as medidas incluídas na nova Constituição que visam fortalecer a autonomia fiscal dos estados e municípios, um dos pilares do federalismo, representam um avanço considerável em relação a situação anterior, embora ainda insuficientes em um contexto de predomínio do equilíbrio federativo.” (OLIVEIRA, 1995 b, p. 119)

## **6.2 As relações intergovernamentais quanto à repartição de receitas tributárias e o sistema de transferências na nova Constituição.**

Do mesmo modo que foram analisadas as competências tributárias, entende-se que a melhor forma de caracterizar as relações intergovernamentais, principalmente, no que se refere à partilha de receitas tributárias e ao mecanismo do sistema de transferências será, primeiramente, descrever as alterações nestas duas matérias, a partir do próprio texto constitucional, e, em seguida, apresentar algumas referências críticas à estrutura dessas relações, e, por fim, relacioná-las ao que se propôs estar definido, teoricamente, no federalismo fiscal.

No aspecto da repartição das receitas tributárias, ficou estabelecido no texto de 1988 que pertenceriam aos Estados e Distrito Federal o produto da arrecadação do IR, sob competência da União, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título por eles, suas autarquias e suas fundações. Determinou-se também, previamente, que ficaria sujeito à partilha 20% do total arrecadado de qualquer novo imposto que a União venha a criar.

Para os municípios destinou-se, da mesma forma, o IR que retivessem sobre rendimentos pagos a qualquer título, por eles, suas autarquias e fundações. A União entregaria ainda 50% do produto arrecadado do ITR, relativo aos imóveis situados no município. Aos estados, ficou determinado o repasse para os municípios, de 50% da arrecadação do IPVA sobre os veículos licenciados nos territórios desses últimos. Além disso, os estados deveriam transferir 25% da arrecadação do ICMS aos municípios, de forma que: três quartos referente a proporção do valor adicionado do ICMS realizado em seus territórios e, até um quarto de acordo com lei estadual.

O novo sistema tributário estabeleceu que os fundos de participação, tanto dos Estados e Distrito Federal, dos Municípios e Especial, seriam compostos por 47% do

---

municipais, a situação foi semelhante: tanto o IPTU como o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis através de venda, ficaram exonerados de qualquer limite federal; no entanto, o Imposto de venda a varejo de combustíveis e o Imposto sobre serviços, tiveram suas alíquotas fixadas pelo Senado.

produto da arrecadação do IPI e IR. Para os Estados e Distrito Federal, seria destinado 21,5% do fundo, aos Municípios 22,5%, e para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, os restantes 3%.

Outra forma de transferência foi a compensação de isenção de ICMS, aos Estados exportadores, através de um fundo especial composto por 10% da arrecadação do IPI. Especialmente, em relação a esse fundo, respeitando um critério redistributivo, determinou-se que a nenhuma unidade federada poderia ser destinada parcela superior a 20% do montante do fundo para exportação. Caso haja excedente, este deveria ser distribuído entre os outros estados, mantendo em relação a esses os critérios de partilha. Coube ainda aos Estados entregarem aos seus municípios 25% dos recursos que recebem por esta compensação de exportações.

Como forma de adaptar melhor a União às novas regras de transferência, foi determinar que os percentuais dos fundos de participação fossem progressivamente elevados, até chegarem aos percentuais definidos pelo novo sistema, conforme indicado no Quadro 3.

### Quadro 3

**Distribuição dos percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e DF, dos Municípios e Especial, referentes aos anos de 1988-93.**

<b>Período</b>	<b>Fundo Participação dos Estados e Distrito Federal</b>	<b>Fundo de Participação dos Municípios</b>	<b>Fundo Especial (Regiões NO-NE-CO)</b>
1988 (até 4/10)	14%	17%	3%
1988 (a partir de 5/10)	18%	20%	
1989	19%	20,5%	
1990	19,5%	21%	
1991	20%	21,5%	
1992	20,5%	22,%	
1993	21,5%	22,5%	

FONTE: PISCITELLI (1988, p. 77).

Para Oliveira (1995b) se a distribuição dos tributos e o estabelecimento da autonomia fiscal das esferas subnacionais revelaram-se tímida no novo texto, o mesmo não ocorreu em relação à repartição das receitas tributárias entre as três esferas. Em sua opinião:

“... preferiu-se para melhorar a distribuição do bolo tributário trilhar o caminho mais fácil de manter e ampliar a participação dos estados e municípios nos recursos que lhe são transferidos, provenientes do IR e do IPI.” (OLIVEIRA, 1995 b, p. 120)



Na comparação da partilha e distribuição dos impostos com o sistema anterior, Oliveira (1995b) acredita que faltou ousadia para a recuperação do equilíbrio federativo; no entanto, no que diz respeito à distribuição do bolo tributário entre os níveis de governo, a nova constituição foi consideravelmente generosa.

Giffoni (1988) destaca as inovações técnicas na redistribuição constitucional de receitas. Segundo ele, apesar de não afetar a atual estrutura constitucional tributária, a ratificação dos fundos de participação dos estados, municípios e especial – mesmo sem terem sido alteradas suas fontes de recursos – o futuro sistema, determinou as principais modificações na distribuição intergovernamentais de recursos disponíveis aos três níveis. Porquanto, ele adverte em relação às despesas orçamentárias, que caberia uma divisão das transferências negociadas e não-constitucionais, principalmente para os municípios de porte médio, que a partir de sua implementação no novo sistema terão maiores ganhos de receita disponível.

Dain (1995b) acredita que os critérios de partilha das transferências constitucionais aos estados e , mais ainda, aos municípios, representam uma disfunção no novo sistema tributário. Segundo ela, os critérios de partilha que foram estabelecidos na Constituição de 1967 permaneceram na Constituição de 1988.

Barrera e Roarelli (1995) entendem que a Constituição de 1988 elevou a participação dos governos subnacionais nos recursos globais, em detrimento do governo federal. Conforme a referência que fazem a Luís Villela (*apud* BARRERA; ROARELLI, 1995, p.135), isso se deveu pelo fato da Constituição ter privilegiado o princípio do controle social do gasto público como melhor instrumento para garantir uma alocação ótima de recursos <sup>42</sup>.

Um aspecto importante ao novo desenho federativo promovido pela Constituição de 1988 foi o princípio de evitar vinculações às transferências, mencionado somente nos casos previstos à educação. Neste caso especificamente, determinou-se que a União deveria destinar ao setor não menos que 18% dos recursos fiscais, enquanto que às unidades estaduais e municipais estipulou-se o percentual de 25%.

Cabe compatibilizar agora a mecânica das transferências intergovernamentais aos pressupostos teóricos já apresentados na primeira parte do trabalho.

---

<sup>42</sup> Barrera e Roarelli explicam que, segundo os seguidores deste princípio, o eficaz controle social dos recursos exige, como condição, a proximidade entre a unidade geradora do gasto e o público-alvo, ou seja, também, anteriormente, definido por Musgrave e Musgrave (1980) como princípio do benefício.

No quadro tributário de 1988 as transferências intergovernamentais podem ser classificadas conforme Barrera e Roarelli (1995), em dois grupos: transferências tributárias e não-tributárias. As tributárias servem basicamente para identificar a repartição regular de recursos. Conforme foi ressaltado anteriormente, essas transferências são regulares e transparentes. Além disso, elas sujeitam-se a outra classificação, quanto a sua origem, podendo ser de partilha ou no sentido estrito. Pela Constituição de 88, as transferências tributárias podem ser agrupadas conforme o Quadro 4.

**Quadro 4**

**Repartição das Transferências Tributárias, pela Constituição de 1988, segundo sua origem.**

<b>Transferências Tributárias</b>	
<b>Partilha</b>	<b>Propriamente ditas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cota-parte do salário- educação</li> <li>• IR retido na fonte das administrações públicas subnacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundo de Participação dos Estados</li> <li>• Fundo de Participação dos Municípios</li> <li>• Fundo Especial</li> <li>• Fundo de Ressarcimento dos Estados exportadores</li> <li>• IOF sobre o Ouro</li> </ul>

FONTE: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988.  
Elaborado pela autora.

As transferências não-tributárias são não regulares e, como Rezende (1973) considera, caracterizam-se pela informalidade dos procedimentos. Elas podem ser classificadas pelo cumprimento de determinações e procedimentos legais e pela não regularidade. Simplificadamente, pelo Quadro 5 tem-se:

**Quadro 5**

**Repartição das Transferências não - Tributárias, pela Constituição de 1988, segundo sua origem.**

<b>Transferências não- Tributárias</b>	
<b>Regulares</b>	<b>Não-Regulares</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferências para financiamento de novos estados</li> <li>• Indenizações pela exploração de Petróleo, gás e xisto</li> <li>• Transferências destinadas a despesas de custeio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convênios, os quais, normalmente, se vinculam a programas conjuntos entre alguma unidade centralizada federal ou descentralizada e unidades de governo subnacionais.</li> </ul>

FONTE: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988.  
Elaborado pela autora.

Pelo novo Sistema Tributário de 1988, o Fundo de Participação dos Estados (FPE), definidos pela Lei Complementar nº 62 de 28/12/89 determinou que: 85% do Fundo destinam-se aos Estados integrantes das regiões Norte, Nordeste e centro-oeste; e 15 %, restantes do Fundo destinam-se aos das outras duas regiões, Sudeste e Sul.

Conforme Barrera e Roarelli (1995), os coeficientes de participação revelam o objetivo redistributivo subjacente aos critérios de cálculo - no qual fica proporcionalmente direta com o tamanho da população e inversamente com a renda *per capita*. Ainda segundo eles, o Fundo representa 76% das transferências tributárias federais aos estados. Barrera e Roarelli também alertam que, para estabelecer um diagnóstico correto da eficiência deste mecanismo de subvenção, é preciso levar em conta o valor por habitante (FPE *per capita*) efetivamente recebido em todos os estados, para que, assim, se confirme o caráter redistributivo destes fundos.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), também regulamentado por Lei Complementar, fixa que:

- 10% do Fundo se destinam aos municípios das capitais;
- 3,6% para os municípios com população acima de 156.216 habitantes; e
- 86,4% para os municípios do interior com população abaixo de 156.216 habitantes.

Particularmente, para os coeficientes de participação das capitais, o método para o cálculo seria de forma proporcional à população e inversamente à renda *per capita* do estado. Sendo que, para os casos dos municípios com população abaixo dos 156.216 habitantes, o coeficiente é calculado de forma proporcional à população.

Barrera e Roarelli confirmam esta tendência redistributiva e, além disso, consideram que o FMP possui distribuição bem menos concentrada do que a do estados. Entretanto, eles verificam que o volume de recursos é maior para os municípios de menor porte, diminuindo, gradativamente, para os municípios de porte maior, o que é esperado dados os critérios de distribuição utilizados.

O Fundo de Exportação (FE) é formado por 10% do total arrecadado do IPI, com a finalidade de restituir os estados exportadores da isenção de ICMS de suas exportações. Pela Constituição de 1988, ficou estabelecido um limite a esta restituição, no qual nenhuma unidade federada poderá receber mais de 20% do total do Fundo<sup>43</sup>. O outro fundo de compensação é o IOF sobre a extração do Ouro<sup>44</sup>, que define: 30% dos ganhos da exploração pertencerão aos estados ou ao Distrito Federal de origem, os restantes 70% pertencerão ao município de origem.

---

<sup>43</sup> Conforme já foi dito, nestes casos, o valor excedente dos 20% será distribuído às outras unidades, sem que a nenhuma seja destinada, juntamente com sua parcela de direito, valor superior aos 20%.

<sup>44</sup> A Constituição também define como alíquota mínima 1% das operações deste caso.

A Carta de 88 determinou a formação de um Fundo, composto pela contribuição do salário-educação, destinado ao financiamento das despesas do setor público com o ensino elementar. Todas as empresas vinculadas à Previdência Social devem recolher 2,5% sobre a folha de contribuições. Dois terços do montante arrecadado devem ser repassados diretamente à unidade da federação em que se realizou o recolhimento; e, um terço restante, fica destinado ao financiamento de programas municipais de ensino de 1º Grau. Sua distribuição é feita de forma diretamente proporcional ao total da população em idade escolar e inversamente proporcional à renda *per capita* do estado.

Barrera e Roarelli (1995), ainda consideram entre os fundos a partilha do ITR entre a União e os Municípios, a qual tem suas alíquotas definidas pelo governo federal, e é distribuído na proporção de 50% para a União e 50% para os municípios de origem.

Affonso (1994) considera que a heterogeneidade estrutural brasileira é um limitador à adoção de critérios gerais e rígidos, particularmente, no que se refere às transferências intergovernamentais. Segundo ele, esta heterogeneidade indica a utilização de transferências vinculadas, não constitucionais ou negociadas, capazes de acompanhar as diferentes necessidades regionais, mas, entretanto, são objeto de crítica dado o alto grau de arbitrariedade política.

### **6.3 Definição de encargos na nova Carta**

Oliveira (1995b) considera que, assim como a descentralização dos recursos era crucial para a vitalidade do federalismo brasileiro, de igual importância era a descentralização dos encargos, não somente para o fortalecimento técnico e político das esferas, mas também pela maior eficiência que poderia ser atingida quanto à gestão e a aplicação de recursos públicos.

Segundo Serra e Afonso (1991), o fato da nova Constituição não definir uma rígida divisão de tarefas nos três níveis se deve a inexistência de uma fórmula ideal, assim como à impossibilidade de adotar sistemas de outros países como paradigmas, mais ainda se se considerar as grandes disparidades regionais de renda, receitas públicas e atividade econômica. Para eles, a nova Constituição ficou no meio do caminho no seu propósito descentralizador, na medida em que redistribuiu receitas de forma clara e insofismável, porém manteve a centralização das despesas.

Selcher (1990) avalia que de alguma forma o governo federal resistiu contra a perda de poder e de recursos financeiros, com o objetivo de maximizar seus próprios recursos e manter suas contas deficitárias em melhor situação. Assim, no antigo sistema, a União usava regularmente a liberação de auxílios e subvenções e os cargos federais para induzir estados e municípios a apoiarem o Presidente da República. A seu ver, a descentralização encargos é muito mais controvertida que a das receitas tributárias e tem sido muito pouco discutida até o presente. Selcher (1990) acredita que a descentralização eficiente exige a formação, em longo prazo, de um arcabouço administrativo, e seria beneficiada com mudanças estruturais, tais como um sistema partidário mais forte e maior cultura cívica. Para o referido autor, sua imposição por via legislativa esta fadada ao insucesso. Assim como Rezende (1982)<sup>45</sup>, Selcher (1990) considera que os burocratas federais veem o governo federal como usuário mais eficiente e eficaz de recursos financeiros dos que os governos estaduais e municipais, criticando, na maioria das vezes, a capacidade administrativa dos estados menos desenvolvidos.

Serra e Afonso (1991) identificaram a pressão exercida por duas corporações para a não descentralização de encargos. A primeira delas era constituída pelos servidores federais, os quais se sentiam ameaçados pela perda de vantagens e de poder reivindicatório, caso fossem remanejados para governos subnacionais. A outra corporação era formada pelos defensores dos estados e municípios, que entendiam que essas esferas estavam já sobrecarregadas de atribuições e assim deveriam receber apenas novos recursos.

Oliveira (1995b) adverte que, em primeiro lugar, o texto é vago quanto à definição dos encargos, mesmo se se considerar a referência à municipalização de alguns serviços públicos básicos (como, por exemplo, saúde e educação). Para o autor, não houve indicação de seu encaminhamento e, por isso, colocou-se em risco sua efetivação e abriu-se espaço para que se complicassem ainda mais as finanças federais. Em segundo, a redução das receitas da União se contrapôs a uma elevação de suas despesas, indicando um possível acirramento fiscal e financeiro federal. Oliveira (1995b) ainda questiona os riscos que essa indefinição de encargos lega ao equilíbrio federativo. Conforme ele, com a competência restrita da União basicamente sobre dois impostos (IPI e IR, os quais podem ser utilizados como instrumentos de política

---

<sup>45</sup> Conforme foi salientado anteriormente, Rezende (1982) enfatiza a comum justificativa de associar a incompetência dos estados e municípios a sua situação permanentemente deficitária.

econômica e de desenvolvimento regional e social) que passariam no novo texto a fornecer-lhe parcelas minoritárias, poderia obstaculizar qualquer orientação no processo de crescimento e nos programas de equidade regional da renda.

Para Sulamis Dain (*apud* OLIVEIRA 1995b, p.125) o novo sistema tributário, baseado numa constituição influenciada pela questão regional, resultou na limitação excessiva da autonomia fiscal e a prevalência da ampliação dos percentuais de partilha dos fundos constitucionais, independentemente do esforço tributário próprio, da capacidade e da necessidade de recursos para o gasto. Na visão de Dain, a indefinição de encargos, somada à limitação da autonomia fiscal e ao aumento dos percentuais de partilha, sem quaisquer exigências, resultou num descomprometimento da União para com o financiamento e a execução de políticas sociais, justificado pela perda de recursos e a não descentralização de encargos.

## **7. Repercussão e avaliação do Sistema Tributário de 1988 para o federalismo fiscal brasileiro após 1988**

A Constituição de 1988, embora tenha promovido a recuperação do federalismo fiscal, não conseguiu vencer alguns pontos fundamentais ao seu equilíbrio. Entre eles, destacam-se: o conflito horizontal, o aumento das disparidades regionais e a falência do financiamento público, principalmente, nas áreas sociais. Tais questões representam, na verdade, os resultados dos equívocos mencionados anteriormente quanto à distribuição de competências, ao regime de transferências e a indefinição dos encargos.

Segundo a proposta desse estudo, serão vistas nesse capítulo as conseqüências da Constituição de 1988, através da perspectiva de estudiosos do tema, principalmente, no que se refere à deflagração do pacto federativo e sua atual crise.

Primeiramente, para Selcher (1990), algumas observações sobre o futuro do sistema resultante da Constituição de 1988, seriam: o movimento no sentido da descentralização, o qual é um componente do impulso para maior democratização; o fato de que talvez os municípios não disponham de experiência que lhes permita administrar receitas muito maiores sem um desperdício considerável; e o aumento da complexidade das relações estaduais, municipais, regionais e nacionais, devido à crescente diversidade nacional e institucional (principalmente os problemas urbanos e metropolitanos). Assim, o autor conclui que o futuro do federalismo brasileiro será definido não somente pelos arranjos feitos pela Constituinte e subsequente legislação complementar, mas, também, pelas maiores forças políticas em busca de maior abertura *versus* o elitismo na política brasileira<sup>46</sup>.

Dain (1995a) considera que a crise fiscal intergovernamental, pós-88, enfrenta pressões de curto prazo. Outra constatação da autora é que não existe qualquer correspondência entre a distribuição tributária nas esferas da federação e as dinâmicas atuais da produção e da população. Quanto aos Estados, Dain (1995a) acredita que a manutenção do princípio da origem nas transações interestaduais do ICMS, junto às alíquotas internas e interestaduais diferenciadas, tem estimulado a chamada guerra fiscal

---

<sup>46</sup> Na avaliação de Selcher (1990), o movimento de poder na federação é produto não só das mais novas tendências de organização das bases populares, mas também da disputa entre os grupos que já fazem parte da elite local, estadual e nacional.

entre os estados.<sup>47</sup> Além disso, Dain (1995a) admite dois eventos nesses últimos anos: o endividamento de estados e municípios e a substituição do investimento federal pelos investimentos subnacionais. Quanto ao endividamento, ele foi a solução encontrada por essas esferas para vencerem os limites fixados pelos recursos fiscais, para os quais a elevação de participação no “bolo” tributário não foi suficiente para financiar seus novos gastos. Dain (1995a) também identifica certa rigidez e dependência nas relações intergovernamentais, através da obrigatoriedade dos repasses federais estarem de acordo com o pagamento das parcelas vincendas da dívida dos estados e municípios.

A propósito sobre o endividamento das esferas subnacionais, Afonso (1994) enfatiza que num momento posterior à distribuição das receitas, o governo federal tomou uma série de medidas para neutralizar parte do efeito da queda em suas receitas, sendo que uma dessas medidas foi dirigida diretamente às dívidas estaduais. O Tesouro Nacional, segundo Afonso (1994), tornou-se mais austero, não concedendo mais empréstimos diretos ao saneamento financeiro, exigindo que tais governos honrassem ao menos a parcela da dívida vincenda no exterior, além de limitar a concessão de aval a novas operações apenas para aqueles que estivessem com suas dívidas em dia.

Já Affonso (1994) entende que o aumento da participação das receitas de estados e municípios, como a sua correspondência no lado dos gastos, eclodiu no agravamento financeiro, principalmente, estadual, levando alguns estados a se auto-financiarem via bancos estaduais.

Rodriguez (1995), ainda em relação ao endividamento, avalia que a forma adotada por alguns estados financiarem seus gastos, através da emissão de títulos da dívida públicos, foi uma “autofagia” federativa, uma vez que, além de interferirem na estabilidade do sistema financeiro estatal, ampliaram a vulnerabilidade da estabilidade da moeda nacional.

Na questão específica das transferências, Rezende (1995) e Dain (1995a), entendem que a solução do conflito regional, via aumento das transferências intergovernamentais, reverteu o desequilíbrio vertical na repartição da receita tributária nacional, todavia ampliou, em grande medida, os graves desequilíbrios horizontais em decorrência das dificuldades encontradas para modificar as regras de rateio dessas transferências. Afonso (1994) verifica que nos últimos anos a União vem aumentando a

---

<sup>47</sup> Sulamis Dain enfatiza que esta disfunção deve ser corrigida, muito embora isto nada tenha a ver com o bom cumprimento em relação aos seus objetivos de distribuição de recursos segundo a participação na arrecadação quanto ao critério de partilha com os municípios.



discriminação nas transferências aos governos subnacionais, dirigidas a propósitos específicos, apesar das despesas com esse tipo de transferência ter diminuindo de 1988 para cá. Afonso acredita que essas limitações, juntamente com outras medidas federais, são conseqüência da restrição ao gasto federal e à concessão de crédito ao setor público, as quais são instrumentos básicos da política de controle do déficit e combate à inflação. Entretanto, Afonso (1994) entende que a elevação das vinculações dos repasses da União concomitante à expressiva liberdade de aplicação dos recursos de estados e municípios, diminuiu os recursos via transferências voluntárias, limitando, desta forma, o mecanismo federal de influenciar na alocação de recursos.

Na visão de Rezende (1995), ainda que tenha havido a permanência de fortes restrições orçamentárias no plano federal e a não correspondência entre a descentralização de receitas e de encargos, durante os oito anos após promulgada a Constituição, tanto os governos estaduais como municipais assumiram mais responsabilidades, mesmo que estas não tenham sido delineadas legalmente. Para o autor forma de descentralização informal de encargos é resposta às fortes pressões que os níveis subnacionais sofreram, no sentido de recomporem seus gastos. Afonso (1995) concorda com Rezende nessa hipótese. Embora outros autores considerem que o incremento dos gastos nessas esferas deve-se ao vício da descentralização (“empreguismo e clientelismo”), para Afonso (1995) e Rezende, a verdade é que esta tendência indica a absorção de maiores responsabilidades sociais, em virtude da redução dos gastos federais, principalmente, nos programas sociais.

Para Afonso (1994), a Constituição de 1988 não se limitou apenas em ampliar a partilha dos impostos, mas sim houve, e há atualmente, um processo mais amplo de descentralização envolvendo receitas e encargos, responsabilidades e poder político. Uma constatação importante sua é:

“A divisão do bolo das despesas governamentais revela, contrariando a opinião de muitos, que aumentou a presença dos governos subnacionais após 88 e, o mais interessante, é que essa redivisão do gasto ocorreu de maneira ainda mais rápida e acentuada do que a redistribuição da receita.” (AFONSO, 1994, p. 356)

Rezende (1995) ainda ressalta alguns pontos no nível de estados e municípios. O primeiro é que o aumento do gasto com pessoal não é sintoma de ineficiência. E em segundo, houve conjuntamente à ampliação das transferências um aumento no esforço fiscal, principalmente nos municípios (contrariando a previsão teórica que vincula este aumento de subvenção ao desleixo fiscal).

Na opinião de Affonso (1994), o federalismo no Brasil tem sido atualmente associado ao processo de descentralização. Agrega-se a isso o movimento de globalização econômica mundial, que reduz a capacidade regulatória dos governos subnacionais, obstaculizando a instrumentalização de políticas monetárias, fiscais e cambial. Outro fato foi a prolongada crise econômica brasileira, entre os anos 1980 e 1990 e o elevado grau de disparidades regionais inter e intra-regionais.

Na questão do investimento, a substituição do investimento federal pelo estadual e municipal, segundo Dain (1995a), enfrenta, de 1988 a 1994, novos obstáculos. Particularmente, em relação às Contribuições Sociais, verifica-se uma centralização tributária que, por um lado, aumenta a receita federal, mas, por outro, os gastos que deveriam ser financiados por esta esfera são penalizados pela correção dos valores de pensões e aposentadorias pagas pela Seguridade Social e pelos sucessivos ajustes fiscais de curto prazo, via retenção de recursos ou alocação a outros objetivos.

Especialmente para os municípios, Dain (1995a) acredita que a Constituição de 88 desconsiderou a dinâmica populacional, uma vez que garantiu uma elevada participação dos municípios de menor porte na partilha das transferências constitucionais, ignorando os problemas sociais concentrados, especialmente, nas cidades de médio porte e nas regiões metropolitanas. Na sua concepção, o federalismo fiscal brasileiro e as definições constitucionais que regulam e afetam as relações intergovernamentais apresentam uma pequena e decrescente representatividade na base de cálculo dos fundos de participação, tanto em relação à arrecadação tributária como também à obsolescência dos critérios de rateio dos mesmos. Isso, segundo ela, se deve a dois aspectos: a base de cálculo dos grandes fundos de participação, que estabelece limites ao significado econômico como mecanismo de equalização fiscal no território; e a manutenção inalterada dos critérios demográficos municipais, beneficia os municípios menores, fazendo com que a equalização fiscal vislumbrada desconsidere os municípios de maior população onde, justamente, estão as maiores carências de infra-estrutura e os bolsões de miséria.

Fernando Rezende (1995), enfatizando ainda a questão municipal, apresenta duas características consideradas marcantes para ele sobre o federalismo brasileiro: as enormes disparidades regionais e a forte tradição municipalista. Quanto às disparidades, Rezende verifica com frequência um conflito entre, de um lado, as demandas por maior autonomia tributária dos estados mais desenvolvidos e, de outro lado, as pressões por aumentos das transferências compensatórias requeridas pelo menor grau de

desenvolvimento. Já a forte tradição municipalista, segundo o mesmo, na Constituição de 88 ganhou um caráter singular, na medida em que estas unidades estão “em pé de igualdade” com os estados, no que se refere aos direitos e deveres. Rezende enfatiza que as principais conseqüências, no âmbito fiscal, são “o largo campo de competência impositiva dos municípios e a instituição de transferências compensatórias federais semelhantes as que beneficiaram os estados”. Para o autor, a relativa independência dessas esferas locais em relação aos estados é causa de relevantes desequilíbrios que acentuaram as diferenças verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional, obstaculizando assim, quaisquer outras formas de sedimentar as propostas de um novo equilíbrio federativo. Rezende (1995) consegue captar bem a existência de um condicionante político, considerando que:

“Na disputa, os municípios desempenham um papel decisivo em face da posição por eles desfrutada na federação e da inclinação da avassaladora maioria deles por associar-se aqueles que preferem maior participação nas receitas federais ao invés de maior competência para tributar.” (REZENDE, 1995, p. 8)

Rodriguez (1994) identifica que no período subsequente a 88 a ação dos governadores tomou rumo diferente daquele anterior - em razão de sua atuação decisiva na formulação do sistema de 88 que culminou no resgate do princípio federativo. Sua hipótese é que a partir de 1988 a ação dos governadores tornou-se nociva ao federalismo, assumindo novas dimensões: a horizontalização e a generalização do conflito federativo.

Diretamente, em relação à União, Affonso (1994) entende que: a crise financeira dos estados, a limitação dos recursos federais quanto a destinação destes e, finalmente, o processo de privatização são responsáveis pela perda da capacidade regulatória da União, em um momento delicado, acirrando ainda mais a crise federativa pós 88. Assim, segundo ele:

“A perda de capacidade articuladora da União e sua não substituição por outras formas de regulação, ocorrem em um contexto no qual a crise econômica e fiscal acirra as disputas estruturais entre as unidades federadas, acentuando a operação de forças centrífugas desagregadoras, tanto internas como externas.” (AFFONSO, 1994, p.331-2)

Affonso (1994) observa três características fundamentais do conflito federativo brasileiro atual: a horizontalização da disputa, a sua generalização e a descentralização. Conforme ele, após 88, a disputa vertical apresenta-se com outra roupagem: conflito

horizontal, traduzido, sobretudo, na denominada “guerra fiscal”, através da adoção indiscriminada de incentivos, benefícios fiscais ou isenções, com a finalidade *a priori* de promover o desenvolvimento. As conseqüências dessa guerra foram, em parte, contraditórias aos interesses, principalmente, estaduais. Segundo Affonso (1994) o poder arrecadatório do ICMS foi reduzido, a participação do estado de São Paulo no total da arrecadação do ICMS caiu, refletindo uma desconcentração industrial, e a atuação duvidosa do CONFAZ se fez mais presente, no que se refere a burlar a proibição de concessões unitárias de benefícios fiscais. Pelo lado da generalização da crise federativa, Affonso (1994) admite que esta ultrapassou a dimensão vertical e horizontal, basicamente direcionada às receitas tributárias, e estende-se no momento ao aparelho estatal e à representação política. Quanto a sua atual descentralização, Affonso (1994) atribui à crise um duplo efeito à descentralização tributária: na primeira incentivou o processo, rompendo com o regime político de 64, concomitante, no segundo freou a tendência descentralizante, no instante que entendeu ser importante um período de transição, implementando-o de cima para baixo.

Dessa forma, o desejado equilíbrio federativo, para Dain (1995c), deveria advir de uma distribuição mais balanceada das cargas tributárias entre as bases de arrecadação, beneficiando os Fundos de Participação e contribuindo para equalizar as bases de vários tributos. Ela conclui considerando que o peso das Contribuições Sociais causa alteração nas transferências, provenientes das receitas vinculadas aos gastos sociais, mas repassados aos governos estaduais e municipais de forma discricionária pela União. Isto, para ela, impede uma análise mais abrangente do federalismo fiscal como forma de expressão do amplo escopo das relações intergovernamentais.

Rezende (1995) assume como solução para o equilíbrio a superação dos conflitos regionais quanto à repartição de recursos fiscais, de forma a acomodar a nova realidade brasileira. Desta forma, o desafio consistirá em conciliar o máximo de descentralização com uma adequada capacidade de redução das desigualdades regionais, atacando basicamente três frentes: o desafio do equilíbrio, o desafio da eficiência e o desafio da responsabilidade.

Rodriguez (1995) afirma que as características do processo de descentralização indicam confirmação e levam ao fortalecimento de estados e municípios e ao aumento do equilíbrio político e econômico regional. Contudo, ele observa que os desequilíbrios políticos federativos são elementos do profundo desajuste da federação brasileira, entendendo que:

“... a crise federativa deriva de uma série de fatores provocados pelas alterações do processo produtivo, pelas modificações estruturais nas regiões e pela crise do sistema político nacional, crise esta, não apenas de caráter ético, mas que reflete o esgotamento do atual sistema de representação política regional.” (Rodriguez, 1994, p. 343)

Em suma, segundo Rodriguez (1994) busca-se hoje uma reestruturação do pacto federativo que garanta a base hegemônica nacional, ou seja, a unidade brasileira.

## **8. Emenda Constitucional nº 175/95: a busca de um novo Sistema Tributário**

Afonso (1994), avaliando o sistema atual, acredita que os objetivos de 1988 foram pertinentes e atingidos no que tange à descentralização de competências e receitas, à redistribuição regional dos recursos, ao fortalecimento do financiamento setorial dos gastos sociais e à modernização do sistema. Contudo, haveria a necessidade de três revisões: a primeira, no terreno tributário; a segunda, no campo da divisão dos gastos; e a terceira, referente à administração pública.

Afonso (1994) argumenta que as distorções existentes atualmente devem ser corrigidas por uma revisão constitucional pontual e por mudanças drásticas na legislação ordinária e na administração fazendária, muito além do que só reduzir o número de impostos, como avalia alguns. Especialmente quanto ao IVA, Afonso (1994), considera crucial sua implementação para avançar a coerência entre descentralização tributária e objetivos nacionais. Além disso, Afonso (1994) entende que devem constar no debate as decisões sobre descentralização nas demais alterações da reforma fiscal.

No campo da divisão dos gastos, considerada pendente para alguns estudiosos, Afonso (1994) acredita que seria necessário um plano de descentralização, no qual, via reforma constitucional, fossem eliminadas as barreiras institucionais que impedem ou dificultam a viabilização da transferência das responsabilidades através da legislação infraconstitucional de acordos administrativos entre governos.

Já na administração pública, deveria haver uma revisão das normas sobre estabilidade no emprego do servidor público e seu regime previdenciário. Em outro ângulo, dever-se-ia facilitar um re-ordenamento do processo de descentralização fiscal, não criando mais vinculações e reduzindo as já existentes, pois constituem, segundo ele, “fortes amarras” para um processo de descentralização.

Dain (1995c) considera que a reforma tributária brasileira atual envolve a reformulação da estrutura e da sistemática tributária e a complexa questão da necessidade de recursos adicionais federais. Nota-se, contudo que falta um consenso comum sobre o rumo desta reforma: se geradora de recursos e concentrada nas questões da elevação da carga tributária e da recomposição da receita da União; ou simplificadora e redutora da carga, só que na perspectiva dos contribuintes e do setor privado.

Afonso (1992b) e Lagemann (1995) identificam logo após aprovado o texto constitucional de 1988, uma nova “onda” de propostas a uma reforma, semelhante, conforme ressalta Afonso (1992b), ao ocorrido após o regime de 67. Para Afonso (1992b) destacam-se duas críticas ao atual sistema: a idéia de que o sistema atual “exagerou” em matéria de descentralização fiscal e os conflitos federativos gerados entre o contribuinte e o fisco. Afonso enfatiza que nesta nova intenção de reformulação do sistema, o eixo propulsor passa a ser as conseqüências aos contribuintes. Pela atual Constituição verifica-se um significativo desequilíbrio na distribuição do ônus tributário entre pessoas físicas e jurídicas. No tocante às famílias, a concentração pesa principalmente nos assalariados da classe média; do lado privado, as mais penalizadas são as instituições financeiras e as empresas de grande porte. Por esta razão, Afonso (1992b) alude ao fato das propostas apresentadas dirigirem-se especialmente aos efeitos sobre cada contribuinte; e, como conseqüência, nota-se certo descaso à questão técnica, quer via estimativas sobre os possíveis resultados de tais reformas, quer na investigação das causas reais à formulação destas novas medidas.

Após esses anos desde a promulgação da Constituição, Oliveira (1995b) entende que o sistema se encontra ainda mais desestruturado do que o do regime anterior e repleto de contradições. Segundo ele, houve algumas conseqüências importantes à insatisfação atual, entre elas destacam-se: o processo de descentralização de recursos, que acabou mutilando e tornando mais injusto e complexo o sistema; o desrespeito a vários princípios de defesa do contribuinte; a permanências das dificuldades financeiras de estados e municípios, mesmo considerando o aumento de recursos repassados a essas esferas; o descumprimento orçamentário; e o contínuo financiamento do Tesouro Nacional pelo Banco Central. Contudo, Oliveira (1995b) analisa que este quadro não deve ser motivo de surpresa, na medida em que se considerar os rumos das composições políticas no Congresso Constituinte e o andamento das negociações desenvolvidas juntamente com as dificuldades econômicas e do setor público brasileiros.

Na visão de Rezende (1996a), nesta nova fase de apreciação de propostas de reforma fiscal, permanece o objetivo perseguido desde 1967, de evoluir na direção de uma tributação abrangente das três bases tributárias: do consumo, da renda e da propriedade. O autor adverte que tal processo deve ser conduzido com firmeza e cautela para evitar “paralisias e retrocessos”, concluindo que o importante não é brigar por um modelo ideal, mas sim pela instauração de um ciclo virtuoso de mudanças.

Há pelo menos duas premissas básicas a serem observadas nas propostas atuais de Reforma Tributária, conforme destaca Rezende (1996a): a preservação da autonomia nas três esferas e a manutenção das regras básicas adotadas pela Constituição referente aos critérios de partilhas e transferências, que priorizam a redução das desigualdades regionais.

Especificamente sobre a questão das desigualdades regionais, Rezende (1996 a) crê que o equilíbrio entre a ampliação das competências estaduais e o aumento das transferências federais é extremamente delicado. Segundo ele, o mecanismo adotado em 88 precisa de mais tempo para ser reavaliado, e, no momento, é muito mais sensato promover um aperfeiçoamento, mas sempre incluindo a temática do arranjo federativo.

Rezende (1996a) avalia que a maior problemática está na tributação estadual, em vista a tornar os orçamentos dos estados mais dependentes da sua produção do que do consumo; ou seja questão referente a adoção da tributação na origem e não no destino. Como destaca o autor, o desequilíbrio regional torna-se evidente no momento em que a produção é bem mais concentrada regionalmente do que o consumo. Isso tem levado estados mais pobres a requererem maiores parcelas de transferências compensatórias da União. A adoção do princípio do destino no ICMS, para Rezende (1996a), criaria novas possibilidades ao debate do federalismo fiscal brasileiro, principalmente porque a tributação no destino tenderá a reduzir as desigualdades na repartição das receitas estaduais. Outro ponto relevante para o autor é a questão do problema da duplicidade de incidência de alguns impostos numa mesma base. Para Rezende (1996a), o essencial, na nova fase de reforma é conciliar as propostas do novo projeto à preservação da essência do pacto federativo de 88 e a autonomia das esferas nacionais - com o propósito de estimular a competitividade da economia brasileira, reduzir as obrigações acessórias do contribuinte, combater a sonegação e atenuar a representatividade da carga tributária brasileira.

A pretensão nesse capítulo será, em primeiro lugar, expor as três propostas de reforma que tramitam no debate nacional: da Comissão Executiva de Reforma Fiscal-CERF, do Deputado Federal Luiz Roberto Ponte e do Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE. Após, apresentar-se-á a Proposta de Emenda Constitucional N.º 175/95 encaminhada pelo governo federal. E, por fim, serão examinadas algumas críticas e pré-avaliações dos impactos sobre o futuro do federalismo fiscal brasileiro, caso a Emenda Constitucional seja realmente aprovada.



## **8.1 O federalismo fiscal nas principais propostas de Reforma Tributária.**

Conforme Azevedo e Melo (1996), entre 1993 e 1994, foram encaminhadas ao Congresso Nacional 60 propostas de emendas constitucionais, específicas à questão tributária. Nota-se que na maioria delas havia certa unanimidade quanto a aspectos relacionados à simplificação tributária e à adoção de um imposto sobre o valor agregado, o IVA. Todavia, pouca atenção foi dada em termos de federalismo fiscal em tais propostas; as poucas indicações nesse sentido não possuem consistência entre os objetivos apresentados e os meios para sua execução.

Assim, cada uma das propostas escolhidas nesse estudo possui características semelhantes, porém, também diferenciais. Entende-se que através delas, tem-se um panorama geral das principais questões debatidas e avaliadas sobre reforma tributária. Na primeira, da CERF, verifica-se a intenção do governo federal, *a priori*, de refortalecer a União; na segunda, destaca-se o alto grau de simplificação proposto, sendo também uma das mais discutidas e criticadas nestes últimos tempos; na terceira e última, completa as demais por trazer alguma intenção à recuperação do pacto federativo.

### **8.1.1 A Proposta da Comissão Executiva de Reforma Fiscal (CERF): o refortalecimento da União.**

A proposta da CERF consiste, no campo tributário, em criar três novos impostos. Primeiramente, o IS, que seria um imposto seletivo incidente sobre a comercialização do fumo, bebidas, automóveis, telecomunicações, combustíveis e energia elétrica. O segundo imposto seria um novo IVA, através da extinção do atual IPI e da nova formulação do ICMS. Por fim, seria criado um imposto específico sobre a propriedade de veículos automotores, além da manutenção dos impostos sobre comércio exterior.

Já no campo das Contribuições Sociais, permaneceriam apenas duas: uma incidente sobre a folha de pagamento dos salários e outra financiada pelo IPMF. Especificamente, ao IPMF, aplicar-se-ia uma alíquota de 0,25%, a qual, pelas projeções feitas na proposta, corresponderia à arrecadação atual do PIS/PASEP e da Contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins).

Segundo Dain (1995c) esta proposta, apresentada pela CERF, traria sérias implicações ao federalismo fiscal. Primeiro, porque sobreporia a base do IS às atuais competências estaduais e municipais. Do lado dos estados, retiraria da base do ICMS a

incidência sobre telecomunicações e – ao aplicar o princípio do destino ao IVA juntamente à extinção do IPI – traria perdas consideráveis, tanto para aqueles estados exportadores como para aqueles em que o consumo é reduzido. Sua conclusão aponta para necessidade de um aporte adicional de recursos federais, algo em sua opinião totalmente incompatível com os objetivos da proposta. Outro ponto importante para a questão federativa e considerado por Dain (1995c) é a clara indicação na redução das transferências federais e na capacidade arrecadadora das esferas subnacionais – tanto nas modificações na tributação indireta como pelo corte previsto nas transferências não-conveniadas aos estados e municípios, ou ainda, na revisão de critério de rateio dos fundos de participação. Dain entende que tal redução das receitas subnacionais é reflexo da motivação central desta proposta: a recuperação fiscal da União.

### **8.1.2 Proposta Ponte.**

A proposta apresentada pelo Deputado Luiz Roberto Ponte caracteriza-se pela simplificação tributária. Nela o atual sistema tributário seria formado por apenas cinco impostos: IS<sup>48</sup>, ITF (que seria destinado ao custeio do Sistema Previdenciário), Comércio Exterior, Lucro (neste caso, se eliminaria o IR atual, permanecendo somente um imposto sobre os lucros das empresas e o lucro das aplicações financeiras de pessoas físicas e jurídicas), e um imposto sobre a propriedade rural. Além desses, haveria ainda uma Contribuição sobre os salários destinada a fins de aposentadoria.

Dain (1995c) apresenta três ressalvas a esta proposta. A primeira é a considerável perda de receita por parte da União<sup>49</sup>. A segunda diz respeito à falta de explicitação quanto aos critérios de partilha dos fundos de participação. E, por último, a concentração de impostos a nível federal, erroneamente sustentada pelo argumento de que a autonomia federativa está relacionada à capacidade de gasto das esferas subnacional, desconsiderando qualquer liberdade nas decisões de gastos nestas últimas.

Rezende (1996b) acrescenta que tal proposta é incoerente quanto à partilha de recursos fiscais na Federação brasileira. Primeiro devido à insegurança quanto aos critérios de rateio do “bolo” tributário, no qual, Rezende acha absurda a proposição de “atribuir à União a responsabilidade de fazer com que todos os estados e municípios

---

<sup>48</sup> Este imposto seletivo teria a mesma incidência do IS da CERF, porém com alíquotas mais elevadas, com a finalidade deste corresponder a 70% da arrecadação total.

<sup>49</sup> Conforme justifica Dain, atualmente a receita da União corresponde a mais de 50% do total arrecadado, e pela proposta ela passaria a contar apenas com 34%, ao passo que seria destinado aos estados 40% e aos municípios 25% do total arrecadado.

brasileiros tenham garantido um piso de receita igual à média do período 1991-94, até 2005” (REZENDE, 1996b, p. 13)<sup>50</sup>.

Outro ponto crítico, enfatizado por Rezende (1996b) – na mesma linha de Dain (1995c) – é o “engessamento” dos recursos orçamentários decorrentes do aumento das vinculações, os quais gerariam novas exigências de financiamento, além de ferir a autonomia da lei orçamentária quanto a decisão dos usos dos recursos públicos.

### **8. 1.3 Proposta do Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE.**

A proposta do INAE, seguindo a tendência das anteriores, objetiva a simplificação do sistema tributário atual. Tal simplificação baseia-se na existência de três fatos geradores: renda, propriedade e valor adicionado. O sistema tributário seria então configurado a partir desses três fatores geradores além de mais três contribuições sociais. Sobre a renda se manteria o IR, sob competência federal, só que com alíquotas mais baixas, a fim de ampliar a base tributária; permaneceriam ainda as transferências a estados e municípios e as isenções para pessoas físicas e jurídicas. No terreno do valor adicionado, se criaria o IVA, pela fusão do ICMS e IPI e se manteria ainda os impostos de intuito regulatório como os de comércio exterior. As três contribuições sociais seriam: uma destinada ao INSS especificamente, outra destinada à assistência social, no lugar da Cofins, e mais uma para o financiamento do seguro-desemprego (60%) e ao BNDES (40%), substituindo o PIS/PASEP.

Na avaliação de Dain (1995c) a proposta do INAE traça tanto mudanças do lado da receita como da despesa. Segundo ela, há uma preocupação quanto à redefinição do modelo de Estado, sugerindo desde uma reforma administrativa a um programa de privatização, dando ênfase, particularmente, à redefinição das obrigações federais, estaduais e municipais. Pelo lado das despesas, esclarece Dain (1995 c), que a proposta prevê um maior controle orçamentário nas esferas subnacionais, associado a um quadro de maior austeridade fiscal. No entanto, Dain (1995c) avalia que, muito embora o fortalecimento do federalismo seja “uma das bandeiras” da proposta, não existem bases financeiras na proposta que conduzam a este objetivo.

---

<sup>50</sup> Na opinião de Rezende, não se pode querer sustentar um nível de arrecadação constitucionalmente, porque o nível de arrecadação é influenciado por outros fatores, como por exemplo, o nível de atividade econômica - uma queda na atividade leva diretamente a uma queda na arrecadação.

## **8. 2. A proposta da Emenda Constitucional N.º 175/95**

Quando foi apresentada à sociedade pela primeira vez, em agosto de 1994, a proposta de emenda constitucional, baseava-se, sobretudo, na simplificação tributária, inserida em três objetivos básicos: a simplificação do sistema, aumentando sua economicidade, para o fisco e para o contribuinte; facilitar o combate à sonegação e às injustiças por ela criadas; diminuir o “Custo Brasil” e ampliar a competitividade da economia; e permitir uma distribuição mais justa da carga tributária.

Pela Emenda, amplia-se o poder federal, estabelecendo que a União possa instituir empréstimo compulsório, além dos casos anteriormente previstos pela Constituição de 88 - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de guerra ou sua eminência e calamidades públicas, ou ainda no caso de investimento público de caráter urgente - pelo no texto, a União fica também autorizada a instituir empréstimos em razão de conjuntura que exija confisco monetário temporário. Outra alteração, que eleva seus poderes, é a possibilidade do governo federal instituir isenção a título da competência dos estados, Distrito Federal e municípios, quando esta estiver previamente determinada em tratado, convenção ou acordo internacional; pela Constituição de 1988 sob nenhuma hipótese a União poderia instituir tal isenção.

Para o contribuinte, a mudança é a vedação da cobrança de tributos, em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei ou, no mesmo exercício financeiro, que tenha aumentado ou instituído novo tributo. Esta ressalva, contudo, não se aplica aos seguintes tributos: Imposto de produtos e serviços estrangeiros, Imposto de Exportação, IPI, Impostos Extraordinários, e, pelo novo texto abrangerá também Impostos dos Estados e Distrito Federal (apenas o que for cobrado pela União) e Empréstimos Compulsórios. Fica também estabelecido que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas e contribuições, somente poderá ser concedida mediante lei específica - federal, estadual ou municipal; no antigo texto, não estava previsto os casos de subsídio ou isenção, redução de base de cálculo e concessão de crédito presumido.

A Emenda Constitucional prevê a ampliação da base do Imposto sobre Importações, incluindo agora, além dos produtos, quaisquer serviços estrangeiros. Neste caso estabelece-se também que poderá ser exigido antecipadamente, dentro do período de apuração, sem prejuízo da compensação ou restituição do valor que exceder ao efetivamente devido no final do período.

A respeito das operações relativas à circulação de mercadorias e serviços de comunicação e as de transporte interestadual e intermunicipal – Novo ICMS – ficarão sujeitas a imposto instituído e regulado em lei complementar federal. Tal imposto será administrado, arrecadado e fiscalizado pela União, Estados e Distrito Federal, que celebrarão convênio, para assegurar a uniformidade de procedimentos administrativos e interpretações. Aos estados e Distrito Federal (DF) fica obrigatoriamente definido o repasse aos seus municípios de 25% da arrecadação referentes sua parcela de ICMS <sup>51</sup>.

Afora isto:

- o imposto será não-cumulativo, na compensação;
- toda vez que os créditos forem superiores aos débitos, o ressarcimento será feito em dinheiro;
- as alíquotas dos estados, Distrito Federal e União serão aplicadas sobre a mesma base de cálculo, sendo que as alíquotas da União serão uniformes por mercadorias e serviços, sem distinção entre as operações internas ou interestaduais, enquanto que, as alíquotas estaduais e do Distrito Federal permanecerão fixadas pelo Senado Federal;
- o novo imposto não incidirá sobre operações que destinem mercadorias ao exterior, nem sobre serviços prestados por destinatário fora do país, nem sobre as saídas de insumos, máquinas, implementos e tratores agropecuários;
- as operações interestaduais de energia elétrica e petróleo, incluindo lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos, alíquota estadual e do DF será eliminada e acrescida à União;
- o imposto será seletivo de acordo com a essencialidade das mercadorias e serviços, vedado qualquer tratamento desigual às operações e prestações internas ou iniciadas no exterior;
- qualquer isenção ou não-incidência será uniforme em todo país;
- ficará vedada a concessão a certos contribuintes ou a determinada categoria de contribuintes, direta ou indiretamente, de qualquer tipo de ressarcimento ou financiamento que anule, no todo ou em parte, o ônus financeiro ou econômico

---

<sup>51</sup> Cabe frisar que pela Proposta da Emenda Constitucional, além da criação de um único imposto sobre o valor adicionado (fusão IPI e ICMS), cobrado através de convênio entre União e Estados, a proposta ainda contempla um mecanismo inédito de operacionalização ao implementar um imposto sobre o consumo, mas cobrá-lo no estado de origem e atribuir automaticamente toda parte de sua receita ao estado de destino.

do imposto, contudo, caberá a lei federal regular a forma como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos ou revogados.

- não será autorizado o aumento das alíquotas vigentes em 1º/01/95.

A cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI pela União permanecerá até 31/12/97, observando as seguintes considerações: será seletivo, em função da essencialidade, não-cumulativo, não incidirá sobre os produtos destinados à exportação e fica fixado o repasse de 47% da arrecadação deste imposto para formação dos Fundos de Participação. Sendo que, até dia 31/12/2000, a União entregará aos Estados e ao Distrito Federal 20% da arrecadação do IPI. Após sua revogação, pela fusão ao ICMS, o produto de sua arrecadação ficará conforme o Quadro 6:

#### Quadro 6

##### **Fundo de Ressarcimento das Exportações da União aos Estados e Distrito Federal a partir da Emenda Constitucional N.º 175/95.**

<b>Fundo de Ressarcimento da Exportações</b>
10% proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, não submetidos à incidência de ICMS.
10% proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos não industrializados, mas submetidos à incidência de ICMS.

FONTE: PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL n.º 175/95.

Elaborado pela autora.

Defini-se como critério de equidade que a nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a 20% do montante que se refere aos 10% das restituições das exportações mencionadas no Quadro 6; qualquer eventual excedente será distribuído entre os demais participantes, mantido em relação a estes o critério de partilha nele definido. Os estados e Distrito Federal deverão entregar a seus municípios 25% dos recursos que receberem da União. Enfatiza-se que tais percentuais contidos no Quadro acima serão reduzidos de 1/4, 2/4, e 3/4, respectivamente nos exercícios financeiros de 1998, 1999 e 2000.

De acordo com a Emenda, os estados e Distrito Federal, a partir do exercício financeiro de 1996, responderão pela administração, cobrança e fiscalização do Imposto Territorial Rural - ITR; sendo que, os estados e Distrito Federal deverão repassar aos municípios a parcela não inferior a 25% do ITR, referente aos municípios neles situados. Fica também definido que suas alíquotas serão fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedade improdutiva e não incidirá sobre as pequenas glebas rurais. Além disso, os impostos Causa *Mortis*, ICMS e IPVA passarão a ter suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal.

Quanto à competência dos municípios, fica eliminado a essas esferas instituírem o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (que passará a integrar o ICMS da União) e é aberta a possibilidade do Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU ser progressivo, nos termos de lei municipal. A respeito do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis *Inter-vivos*, não incidirá mais sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoas jurídica, em realização de capital, nem sobre transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção, salvo se a atividade preponderante do adquirente for compra e venda, locação ou arrendamento mercantil. Ainda, as receitas municipais serão acrescidas de, no mínimo, três quartos referentes à proporção do valor adicionado das operações do ICMS realizada em seu território, e até um quarto de acordo com que dispuser lei estadual.

Os Fundos de Participação, de Estados e Distrito Federal, e Municípios, serão compostos por 47% do total da arrecadação do Imposto de Renda e do novo ICMS, permanecendo 3% desta arrecadação aos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. No entanto, a Emenda prevê que caberá ainda, sob lei complementar, a definição das normas de rateio destes fundos.

No imposto Causa *Mortis*, de competência estadual, pelo novo texto passará a ser regulado por lei federal nos casos em que: o doador tiver domicílio no exterior ou residência no exterior, e se o de cujos, for residente ou domiciliado no exterior, ou tiver seu inventário processado no exterior.

Pela Emenda Constitucional a União, os Estados e Distrito Federal, e os Municípios deverão divulgar até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, o montante de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a expressão numérica dos critérios de rateio. Os dados federais discriminarão estados e municípios, os dos estados, por sua vez, discriminarão seus municípios. Uma novidade ao sistema será a possibilidade de em Lei se definir práticas de comércio exterior danosas à economia nacional e a possibilidade de coibi-las, via autorização de cobrança de direitos e a imposição de limitações e sanções, que visem a neutralizar práticas, inclusive nas importações já desembarcados.

### **8. 3 Perspectivas dos impactos na federação.**

Varsano (1996) considera que a principal mudança da proposta é a substituição, logo a partir de 1998, do ICMS e do IPI por um imposto único sobre o

valor adicionado, o qual será partilhado pela União, estados e Distrito Federal. Contudo, o autor identifica uma perda temporária na receita dos estados, e, por conseguinte, nas receitas municipais enfatizando que deverá haver algum tipo de compensação a fim de adaptar melhor as finanças destes níveis. Além disso, Varsano (1996) reconhece que a reforma tributária proposta é importante como mudança estrutural, já que reduz o impacto negativo da tributação sobre a eficiência econômica. Porém, ressalva quanto a não contemplação de ajustes de curto prazo nas finanças públicas federais, pois suas medidas não afetam o nível da carga tributária, eximida assim de qualquer caráter emergencial.

Para Azevedo e Melo (1996) a proposta de reforma tributária governamental se traduz por dois pontos básicos: a manutenção do arranjo redistributivo nos três níveis da federação e a reformulação do Sistema Tributário Nacional, adequando-o às novas necessidades nacionais e internacionais. Concluem assim que – embora os mentores da proposta federal afirmem que não haverá mudanças no arranjo redistributivo nas três esferas – a verdade é que a proposta teria um sentido re-centralizador.

Rezende (1996a) admite que o impacto das mudanças previstas na Emenda Constitucional será bastante expressivo. Em curto prazo, as desonerações devem ser suficientes para estimular as exportações e os investimentos. Em médio prazo, os benefícios à economia e à população ampliar-se-ão através do novo modelo de tributação sobre o valor agregado. Além disso, o novo sistema reduzirá as injustiças fiscais e desequilíbrios regionais. No âmbito social, Rezende vislumbra na unificação das bases de incidência de IPI e ICMS avanços no sentido de uma tributação seletiva sobre o consumo; ao passo que, pela ótica regional, a aplicação do princípio do destino abriria, em sua opinião, espaço a uma futura reavaliação do modelo de federalismo fiscal definido em 88, principalmente, nos aspectos de política regional.

No campo do Novo ICMS, ou IVA como denominam alguns autores, o Brasil não só foi um dos primeiros a ter este tipo de imposto, como também a adotar dois tipos: um sob competência federal - IPI, e outro sob égide estadual - ICMS. Segundo Quadros (1995) a duplicidade desses dois IVAs impede uma administração tributária eficiente. De acordo com as características internacionais destacadas pelo autor o IVA deve ter incidência ampla sobre toda a cadeia de produção e circulação, incidência de forma não cumulativa, não incidência sobre bens de capital, não tributação das



exportações e seletivo a partir da essencialidade dos bens, afora isto, sua competência deve ser federal<sup>52</sup>.

Rezende (1996a) não tem dúvidas que a questão regional é uma das “peças-chave do quebra-cabeça”. Na sua concepção, substituiu-se, nestes últimos anos, uma visão nacional do problema regional, por uma individual, voltada particularmente para atrair investidores via incentivos, isenções ou benefícios fiscais. Assim, Rezende entende que o cerne da questão reside na recuperação da capacidade de investimento público e da autonomia para exercer a política fiscal pelo gasto.

Bremaeker (1995) coloca o descontentamento, por parte dos municípios, frente às novas propostas de reforma tributária. Para ele, a maior prova desse descaso tem sido a falta, por parte do governo federal, de uma consulta ou qualquer esboço à intenção de ouvir as entidades municipais no debate sobre os novos rumos do sistema tributário. Na defesa dos municípios, o autor afirma que estas esferas estão duplamente envolvidas na questão: (1) pela parcela de 25% do ICMS que lhes cabe; e (2) pela fusão do IPI ao ICMS, para a composição do novo IVA, que alteraria um dos componentes do fundo de participação dos municípios.

Além disso, Bremaeker (1995) considera três premissas importantes que devem ser apreciadas antes de qualquer modificação nos critérios de partilha dos recursos. A primeira delas é a definição precisa do papel que o setor público deverá desempenhar, ou seja, o que a sociedade espera e em quais áreas este deverá operar. A segunda é a definição de quais as áreas de atuação de cada governo e a correspondente delimitação dos encargos nestas esferas. Isso possibilitaria adequar divisão de competências, avaliar os custos de cada tipo de serviço e determinar as reais necessidades de complementação de recursos a cada nível. Finalmente, a terceira premissa, é a falsa idéia de que os municípios são “simétricos”. Na realidade, o que se verifica é que cada um têm suas peculiaridades, como: tamanho populacional, nível de urbanização, base econômica, tamanho territorial, condições geofísicas, estrutura político-administrativa, diferentes composições de receitas próprias e transferidas, etc.

Um ponto importante considerado é a presença da diversidade e a forte autonomia política nas três esferas. A repercussão deste fato faz com que qualquer modificação na base tributária, por mais simples que seja, altere, significativamente, o quadro financeiro de pelo menos um dos níveis; isto, para ele, é reflexo de uma forte

---

<sup>52</sup> Entre as justificativas à centralização destaca-se o forte instrumental que este tipo de imposto pode vir a ser nos casos de políticas econômicas que visem a interferir nos níveis de consumo.

interdependência entre União, estados e municípios. Finalizando, Bremaeker (1995) espera que os municípios assumam de fato um importante papel na administração pública, preparando-se tanto técnica como financeiramente. Ademais, reivindica que, em face da enorme diversidade existente entre os municípios, qualquer reforma que venha a ser feita, no sentido de redistribuir receitas e despesas, deverá, antes de tudo, passar por uma minuciosa análise do impacto que traria em diferentes tipos de municípios brasileiros.

Azevedo e Melo (1996) identificam que os “atores” estratégicos envolvidos na reforma se apresentam bastante fragmentados. Os governadores estaduais direcionam o debate da questão às potenciais perdas advindas com a proposta. Do lado empresarial a única preocupação e atenção é a desoneração da folha de pagamento, via eliminação das contribuições sociais, configurando um total desinteresse pelos problemas mais delicados como: o ajuste das contas públicas ou o aumento de recursos nos investimentos em áreas de infra-estrutura, social ou setores estratégicos. No nível municipal verifica-se uma posição extremamente defensiva, dirigindo todos os esforços no sentido de resguardar os ganhos adquiridos em 1988 e tentar conquistar novas fontes de investimento, neste sentido Azevedo e Melo captam bem as intenções apontadas anteriormente por Bremaeker.

Em suma, a Reforma Tributária pretendida pelo governo federal busca refortalecer as finanças da União, ignorando em grande medida questões importante ao federalismo fiscal. Desta forma, não há na atual proposta nenhuma indicação que os problemas que obstaculizam o federalismo fiscal hoje serão solucionados. Sendo que isto, em parte, é reflexo da fragmentação em que se encontram os principais “atores estratégicos” na sociedade.

PARTE III: INVESTIGAÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO  
APÓS 1988, ATRAVÉS DOS INDICADORES DE  
CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

Conforme foi visto no Capítulo 3, da Parte I, a composição de receitas, despesas e transferências servem para examinar se houve algum tipo de alteração em sua estrutura. Transpondo isso à análise, seria possível observar que tipo de modificações a constituição de 88 repercutiu no comportamento das finanças dos governos subnacionais.

No caso das receitas, a construção de uma série auxilia no sentido de investigar se há ou não uma relação entre aumento de receita e esforço fiscal, através da participação da receita tributária na receita total. Assim, como distribuição do “bolo” tributário, a dependência da unidade subvencionada em relação aos recursos recebidos, pela comparação receita *versus* transferências e o grau de centralização após a distribuição da receita tributária própria.

Pelas despesas, tal série é importante para mensurar a participação das despesas com transferências intergovernamentais sob o total dos gastos, como também a participação da despesa de custeio e investimento no total dos dispêndios. Ademais, utiliza-se a comparação entre despesas e transferências para observar o comportamento das finanças dos governos subnacionais, através da possível influência que o aumento das transferências gera no montante total dos gastos.

Já as características das transferências federais aos estados e municípios são relevantes para a investigação, em especial, dos Fundos de Participação, contemplando se seus critérios de partilha condizem com seus objetivos redistributivos. Tais comparações servem para verificar o nível geral de adequação das transferências intergovernamentais quanto ao esforço fiscal.

Esta última parte desse estudo se dedicará ao exame das finanças estaduais e municipais após a Constituição de 88. No lado das receitas, buscar-se-á identificar os possíveis ganhos com a distribuição do “bolo” tributário através das receitas tributárias e o montante de recursos federais transferidos aos estados e municípios. No lado das despesas, a direção será a distribuição de encargos, aludindo-se, principalmente, para o comportamento das despesas com pessoal, os gastos com investimento e as despesas com transferências.

Em razão das dificuldades encontradas na coleta dos dados, nem todos os indicadores apresentados no Capítulo 3, da Parte I, puderam ser calculados. Esse foi o caso dos indicadores do grau de centralização/descentralização, a partir do tipo de transferências (gerais, em bloco, sem ou com vinculação, etc.) ou das decisões *as doc*. Nos dados federais ocorreu uma dupla dificuldade: (1) somente foi possível obter dados

“previstos” de receitas e despesas; (2) para o mesmo período considerado para estados e municípios (1985-1994) as informações (além de serem previsões) nem sempre respeitavam a mesma metodologia quanto à abertura por categoria econômica.<sup>53</sup>

Tem-se claro que tais informações são sem dúvida, relevantes para o estudo. Contudo, se entende que os indicadores que foram mensurados, a partir da base de dados coletada, mostraram-se extremamente satisfatórios à investigação do federalismo brasileiro pós 88. Ademais, a grande colaboração do estudo é a apresentação de indicadores através de uma abordagem dirigida a cada uma das regiões brasileiras, tanto a nível estadual como municipal.

Além da classificação utilizada segundo as Grandes Regiões, outra divisão foi feita ao período do estudo. Nesse caso, dividiu-se a série de dados de forma que fosse possível traçar um marco entre o período anterior a Constituição de 88 e outro posterior, que refletisse as mudanças. Dessa maneira, se analisou as repercussões de 1988, considerando-se duas fases: uma utilizando a série completa, compreendendo os anos de 1985 a 1994; e outra, restringindo a série somente para os anos após a sua promulgação, de 1988 a 1994<sup>54</sup>.

Além disso, como se agrupou os dados de estados e dos municípios das capitais, segundo suas regiões, para dois períodos, optou-se como melhor forma de análise uma abordagem que refletisse o padrão médio da base de dados. Assim, foram calculados parâmetros estatísticos de mediana, média harmônica e desvio-padrão. Sendo que, toda a inferência – composição, evolução, participação e valores monetários – foi feita referindo-se a mediana.

Os indicadores calculados de centralização/descentralização, para estados e suas respectivas capitais, foram:

- Composição da receita e da despesa;

---

<sup>53</sup> Os dados apresentados pelo IBGE, quanto à despesa prevista da União, de 1985 a 1990, discriminavam separadamente as transferências, dentro das categorias Corrente e de Capital. A partir de 1991, tais dados começaram a ser incluídos dentro dos itens de despesa de custeio, despesa com amortização e encargos da dívida pública e despesa com investimento, impossibilitando a compatibilização da série 1985-94.

<sup>54</sup> Em virtude da impossibilidade de se obter uma série de dados que privilegiassem um número maior de anos para trás, optou-se em dividir os períodos da forma mais equilibrada possível. Isto porque se avaliou que se fosse considerado na comparação dos períodos 85-87 e 88-94, ter-se-ia uma série bastante restrita anterior a Constituição (onde seriam três anos contra nove), a qual poderia desfigurar os resultados reais. Assim, como os resultados dos períodos 85-94 e 88-94 se mostraram condizentes com aquilo que se esperava, foi mantida esta divisão. Ademais, muito embora a Constituição tenha sido promulgada no 2º Semestre de 1988, imediatamente, após sua promulgação os mecanismos de transferências federais foram postos em prática.

- Evolução do comportamento das receitas, despesas e transferências, utilizando-se como base o ano de 1988;
- Composição das transferências recebidas pelos governos subnacionais;
- Índices *per capita* de transferências, receita total, receita tributária, despesa total, despesa de custeio e gastos com investimento;
- Receita Própria Líquida (RPL): *per capita*, sua evolução (Base 1988=100) e percentual em relação ao total das transferências recebidas pelos governos subnacionais;

Os capítulos 9 e 10 focarão os indicadores de descentralização fiscal dos estados e dos municípios das capitais. Nesses serão analisados a composição das receitas, as transferências e as despesas, sua correspondente evolução desses três itens, utilizando-se como base o ano de 1988 e a adequação das transferências intergovernamentais, relacionando o total das transferências federais com a receita total e tributária e com a despesa total. Posteriormente serão avaliadas novamente as receitas, transferências e despesas, só que através de parâmetros *per capita*. E, finalmente, no último item do capítulo serão examinadas tais finanças subnacionais através de indicadores de Receita Própria Líquida (RPL).

O Capítulo 11 direcionar-se-á as transferências sob a ótica dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Tal abordagem será feita, primeiro, ressaltando o peso dos dois impostos federais que compõem os Fundos, no total da receita tributária da União e a participação de cada região no total arrecadado desses impostos. Em seguida, será analisada a distribuição dos Fundos de Participação, nos estados e municípios, a partir das transferências realizadas no ano de 1993.

O penúltimo capítulo, 12, focalizará o grau de centralização a partir da participação das três esferas na arrecadação tributária própria total, na distribuição da despesa com pessoal e nos gastos com formação bruta de capital.

## **9. Análise de receitas, transferências e despesas dos Estados brasileiros, entre 1985-94<sup>55</sup>.**

### **9.1 Composições de receitas, transferências e despesas**

A participação dos itens de receita de despesa nos seus respectivos totais, na média de todos os estados brasileiros, alterou-se após a Constituição de 1988. De acordo com os dados apurados nos períodos 85-94 e 88-94, conforme as Tabelas 1 e 2, nota-se que houve uma pequena alteração nas categorias corrente e de capital, tanto nas receitas como nas despesas. Em relação às receitas ocorreu uma elevação da participação da receita corrente em relação a receita total, a qual foi estimulada por todos os itens que a compõem. Destaca-se, contudo, os itens “participação na receita da União” e “outras receitas correntes”. Na receita de capital, pelas medianas 85-94 e 88-94, não houve grandes alterações, a não ser o fato de esta ter perdido participação no total dos recursos, o que foi estimulado mais pelo crescimento dos itens da receita corrente do que pela queda verificada no item “operações de crédito”. Assim, verifica-se que ocorreu uma mudança quantitativa, que não chegou a alterar muito a composição geral das receitas, mas que acabou confirmando uma tendência da substituição das receitas de capital pelas correntes.

Em relação às despesas, observa-se o mesmo comportamento, não havendo nenhuma alteração drástica no que tange à composição da participação dos totais das despesas correntes em relação às despesas de capital. Examinando essas categorias de despesas separadamente, nota-se uma pequena alteração nos seus componentes. No caso das despesas correntes visualiza-se pelos dados das Tabelas 1 e 2 que alguns itens após 1988 começaram a ter mais peso no total das despesas, entre eles destaca-se: as despesas intergovernamentais, que representam a parcela de recursos destinada aos governos municipais. Nas despesas de capital, comparando os períodos 85-94 e 88-94, também não houve nenhuma alteração de composição, sendo que as mudanças mais significativas ocorreram nos itens “despesas com amortização da dívida interna” e “outras despesas de capital”. Ademais, ainda nas despesas de capital, os gastos com investimento permaneceram quase os mesmos em relação ao período 85-94.

---

<sup>55</sup> A respeito dos estados da região Centro-oeste, mais precisamente das distorções causadas pela participação do Distrito Federal, foram feitas duas análises: uma incluindo Brasília e outra considerando somente os estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiânia.

Analisando as informações pelo enfoque regional (Tabela 3), confrontando os períodos 85-94 e 88-94, observa-se que a região Norte apresentou a mesma tendência do conjunto do total dos estados. Pelas suas receitas<sup>56</sup> nota-se a expressiva elevação da participação das receitas correntes, estimulada, principalmente, pela expansão da “participação na receita da União” e sua correspondente “cota-parte do fundo de participação”. Nas despesas verifica-se que os gastos correntes ampliaram sua participação no total dos dispêndios, passando a compor, pela mediana 88-94, a 70,64% do total das despesas. O destaque neste caso foi a ampliação das despesas com transferências.

Os estados do Nordeste apresentaram em relação à receita comportamento semelhante ao da região Norte. Após 1988, constata-se também que nas receitas correntes houve um aumento do item transferências correntes (incluindo os subitens “participação na receita da União” e a “cota-parte”). Todavia, esse crescimento da participação foi inferior ao encontrado no Norte. Além disso, o peso das “outras receitas correntes” na região Nordeste foi bem superior a do Norte. Em relação às despesas, evidencia-se a mesma tendência ocorrida no geral dos estados. Constatou-se que ocorreu uma expansão da participação das despesas correntes em relação às de capital, influenciada, principalmente, pelos gastos com “outras despesas de custeio” (que incluem material de consumo e serviço de terceiros).

No Centro-oeste, a alteração na composição da receita foi pouco expressiva em relação às regiões Norte e Nordeste. Nessa região, se se comparar os períodos 85-94 e 88-94 nota-se que a expansão dos gastos com despesas de custeio deve-se principalmente ao aumento da participação do dispêndio com pessoal (o qual se elevou no período 88-94) e do item outras despesas de custeio. Em relação às transferências confirma-se que, como no geral dos estados, ocorreu um crescimento dos recursos destinados aos municípios. Uma particularidade da região Centro-oeste é o fato dela ter sido a região que mais elevou a participação dos gastos com investimentos no total de suas despesas.

Os estados das regiões Sul e Sudeste, possuem características na composição de suas receitas e despesas muito semelhantes. Nessas duas regiões, ao contrário das

---

<sup>56</sup> Semelhante ao caso da região Centro-oeste, na região Norte a promoção dos territórios do Amapá e Roraima à categoria de estados, desfigurou um pouco os dados desta região, principalmente em relação ao crescimento da receita tributária. Considerando todos, a receita tributária, pela mediana 88-94, passou a compor 35,40% da receita total, ao passo que, se excluirmos esses dois novos estados, a receita tributária passa a compor 42,60%, significando que houve um incremento na região Norte, o qual não foi impulsionado pela inserção destes novos estados.



demais, cerca de 70% de seus recursos são originários da receita tributária; enquanto que, as transferências perfazem somente, cerca de 10%, isso considerando o período 88-94. Contudo, comparando os períodos 85-94 e 88-94, verifica-se que a participação da receita tributária nestas duas regiões declinou (no Sul, pelos dados da Tabela 3, tal redução chegou a 3,62% pontos percentuais) Vale ainda enfatizar que tal redução foi acompanhada por uma ampliação das receitas transferidas, sendo que, no Sudeste o principal responsável foi o item “outras transferências correntes”, ao passo que, no Sul, o maior peso veio da “participação da receita da União” através de sua “cota-parte do fundo de participação”. Nas despesas nota-se a mesma correspondência no Sul e Sudeste. A única observação que deve ser feita é quanto à evolução dos gastos com pessoal e as despesas com transferências intragovernamentais (referente aos recursos destinados as Fundações e Autarquias) ocorrido na região Sul; fato esse não verificado no Sudeste. Além disso, essas duas regiões, como Centro-oeste, elevaram a participação dos investimentos no total dos dispêndios.

Em linhas gerais, analisando a composição de receitas e despesas, conclui-se que o Sistema de 88, em relação aos estados, alterou as receitas em dois aspectos: (1) expandiu a receita tributária, em reflexo da redistribuição do “bolo tributário” que alterou, principalmente, as receitas das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste; (2) a ampliação da participação dos recursos federais no total das receitas estaduais. Nas despesas, a atenção é o crescimento das “outras despesas de custeio” (verificado em todas as regiões) e das transferências intergovernamentais, que sem dúvida ampliaram-se no período 88-94.

Analisando a composição das transferências, pela classificação corrente e de capital, comprova-se, pelos dados das Tabelas 4 e 5, que a alteração na composição das transferências foi causada pelo aumento das transferências correntes em detrimento das transferências de capital. Tal aumento foi reflexo da ampliação da participação do item “participação na receita da União”. Conforme os dados apresentados, enquanto que no período 85-94 este item representou 62,85%, no período 88-94, passa a representar 71,24%, sendo que a cota-parte passa de 36,27% para 43,81%, na correspondente comparação dos períodos. Os dados regionais (Tabela 6) confirmam essa tendência indicando que, com exceção do Sudeste, em todas as demais regiões houve esta elevação da participação da “receita da União” no total das transferências.

**Tabela 1**

**Participação dos itens de receita e despesa, de todos os estados brasileiros, em relação aos seus respectivos totais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, calculados para os anos de 1985-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Receitas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Receita Correntes</b>	<b>85,90</b>	<b>84,46</b>	<b>4,25</b>
Tributária	58,87	58,89	4,33
Transferências Correntes	16,35	16,72	1,87
Participação na Receita da União	11,80	11,83	2,04
cota-parte no Fundo Participação	7,13	7,32	1,47
outras transferências	4,27	4,89	1,36
Outras Receitas Correntes	8,42	8,85	3,09
<b>Receita de Capital</b>	<b>14,10</b>	<b>15,54</b>	<b>4,25</b>
Operações de Crédito	9,59	10,86	4,03
Transferências de Capital	1,63	2,10	1,16
Outras Receitas de Capital	2,30	2,57	2,24
<b>Despesas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>74,00</b>	<b>73,82</b>	<b>1,95</b>
Custeio	36,56	36,38	1,15
pessoal	28,00	27,91	1,96
outras	8,52	8,47	1,86
Transferências	37,64	37,44	1,56
Intragovernamental	12,04	12,11	0,70
Intergovernamental	13,03	12,81	1,49
Encargos Dívida Interna	3,89	4,22	1,22
Encargos Dívida Externa	0,54	0,72	0,46
Outras Transferências Correntes	7,37	7,59	0,90
Outras	0,00	0,03	0,10
<b>Despesa de Capital</b>	<b>26,00</b>	<b>26,18</b>	<b>1,95</b>
Investimento	6,94	6,90	0,76
Transferências de Capital	15,69	15,59	2,04
Intragovernamental	8,80	8,87	1,85
Intergovernamental	0,36	0,46	0,27
Amortização Dívida Interna	5,15	5,25	1,28
Amortização Dívida Externa	0,59	0,65	0,50
Outras Transferências de Capital	0,20	0,37	0,46
Outras	3,50	3,69	0,73

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.  
Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

Tabela 2

**Participação dos itens de receita e despesa, de todos os estados brasileiros, em relação aos seus respectivos totais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, calculados para os anos de 1988-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Receitas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Receita Correntes</b>	<b>86,59</b>	<b>86,17</b>	<b>2,86</b>
Tributária	59,04	58,80	4,21
Transferências Correntes	17,82	17,61	1,46
Participação na Receita da União	13,28	12,30	2,28
cota-parte no Fundo Participação	8,44	7,78	1,50
outras transferências	4,50	5,30	1,43
Outras Receitas Correntes	10,94	9,77	3,24
<b>Receita de Capital</b>	<b>13,41</b>	<b>13,83</b>	<b>2,86</b>
Operações de Crédito	8,59	8,92	1,42
Transferências de Capital	1,10	1,50	0,78
Outras Receitas de Capital	3,12	3,41	2,19
<b>Despesas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>74,60</b>	<b>74,19</b>	<b>2,11</b>
Custeio	<b>36,46</b>	36,65	0,85
pessoal	27,75	27,20	1,75
outras	8,95	9,45	1,22
Transferências	37,63	37,55	1,83
Intragovernamental	12,09	12,14	0,81
Intergovernamental	13,58	13,29	1,51
Encargos Dívida Interna	3,89	3,71	0,59
Encargos Dívida Externa	0,39	0,49	0,19
Outras Transferências de Capital	8,10	7,92	0,85
Outras	0,00	0,05	0,12
<b>Despesa de Capital</b>	<b>25,40</b>	<b>25,81</b>	<b>2,11</b>
Investimento	6,93	6,78	0,82
Transferências de Capital	15,64	15,01	2,10
Intragovernamental	8,69	8,12	1,57
Intergovernamental	0,36	0,51	0,31
Amortização Dívida Interna	5,45	5,70	0,18
Amortização Dívida Externa	0,20	0,48	0,52
Outras Transferências Correntes	0,20	0,20	0,06
Outras	3,95	4,02	0,58

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.  
Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

Tabela 3

**Participação mediana dos itens de receita e despesa relação aos seus respectivos totais, dos todos os Estados brasileiros, segundo as grandes regiões, para os períodos 85-94 e 88-94.**

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Receitas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Rec. Correntes</b>	<b>85,45</b>	<b>90,46</b>	<b>88,36</b>	<b>93,31</b>	<b>91,31</b>	<b>91,96</b>	<b>84,60</b>	<b>84,02</b>	<b>85,11</b>	<b>88,78</b>
Tributária	33,15	35,40	42,07	43,25	47,12	49,07	66,77	66,30	65,38	62,76
Transf. Correntes	43,58	44,30	32,42	36,62	31,03	32,61	8,77	9,59	9,90	11,71
Part. Rec. União	22,48	34,28	29,97	33,31	8,68	9,15	6,53	5,69	9,55	11,02
cota-parte F.P.	18,70	27,40	26,22	29,17	5,69	6,31	1,79	1,74	3,29	4,05
outras transf.	19,63	10,88	3,14	3,31	20,45	21,56	2,68	2,70	0,66	0,62
Outras Rec. Corr.	9,51	10,97	9,97	15,05	7,32	9,38	8,19	8,40	9,56	15,87
<b>Rec. de Capital</b>	<b>14,55</b>	<b>9,54</b>	<b>11,64</b>	<b>6,69</b>	<b>8,69</b>	<b>8,04</b>	<b>15,40</b>	<b>15,98</b>	<b>14,89</b>	<b>11,22</b>
<b>Despesas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Desp. Corrente</b>	<b>68,23</b>	<b>70,64</b>	<b>73,50</b>	<b>74,05</b>	<b>75,10</b>	<b>78,82</b>	<b>73,24</b>	<b>73,30</b>	<b>77,88</b>	<b>77,19</b>
Custeio	49,78	49,73	37,57	39,63	33,29	34,50	37,31	35,92	30,82	32,52
pessoal	37,06	36,21	30,15	30,15	24,91	25,70	27,70	26,80	26,21	26,55
outras	12,29	12,60	6,98	8,49	8,31	8,77	9,53	9,80	4,87	5,71
Transferências	18,69	21,23	35,56	36,26	42,70	44,32	35,23	37,03	46,68	45,76
Intragov.	4,76	3,81	12,05	11,97	20,03	20,86	11,67	11,60	9,79	10,28
Intergov.	7,84	8,48	9,16	9,93	6,63	8,36	15,08	16,03	13,14	13,24
<b>Desp. de Capital</b>	<b>31,77</b>	<b>29,36</b>	<b>26,50</b>	<b>25,95</b>	<b>24,90</b>	<b>21,18</b>	<b>26,76</b>	<b>26,70</b>	<b>22,12</b>	<b>22,81</b>
Investimento	20,43	18,96	10,23	9,68	5,79	6,37	5,07	5,18	3,31	3,45

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

Tabela 4

**Composição das transferências federais, no total de recursos transferidos a todos estados brasileiros, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referente a período 1985-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>91,24</b>	<b>88,72</b>	<b>6,46</b>
Participação na Receita da União	62,85	62,73	9,25
cota-parte no Fundo Participação	36,37	38,93	7,64
outras transferências	23,32	25,99	7,05
<b>Transf. de Capital</b>	<b>8,76</b>	<b>11,28</b>	<b>6,46</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

Tabela 5

**Composição das transferências federais, no total de recursos transferidos a todos estados brasileiros, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referente a período 1988-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>94,22</b>	<b>92,14</b>	<b>4,01</b>
Participação na Receita da União	71,24	64,32	10,78
cota-parte no Fundo Participação	43,81	40,86	8,32
outras transferências	23,68	27,82	7,69
<b>Transf. de Capital</b>	<b>5,78</b>	<b>7,86</b>	<b>4,01</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

Tabela 6

**Composição mediana das transferências federais, no total de recursos transferidos a todos Estados, segundo as grandes regiões brasileiras, para os períodos 85-94 e 88-94.**

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Transf. Correntes</b>	<b>79,46</b>	<b>84,25</b>	<b>89,37</b>	<b>93,06</b>	<b>90,60</b>	<b>93,68</b>	<b>96,35</b>	<b>98,40</b>	<b>82,77</b>	<b>95,28</b>
Part. Receita União	40,39	63,95	81,41	85,92	27,10	29,95	67,87	60,70	75,35	90,53
cota-parte F. P.	35,00	51,11	70,29	76,95	17,16	17,73	18,06	17,65	29,20	33,20
outras transf.	35,30	20,30	8,58	8,54	62,41	64,05	30,78	34,40	4,65	4,55
<b>Transf. de Capital</b>	<b>20,54</b>	<b>15,75</b>	<b>10,63</b>	<b>6,94</b>	<b>9,40</b>	<b>6,32</b>	<b>3,65</b>	<b>1,60</b>	<b>17,23</b>	<b>4,72</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

## **9.2. Evolução das receitas, transferências e despesas nos estados brasileiros, entre 1985-94.**

Em termos de evolução, no conjunto de estados brasileiros, comparando as medianas 85-94 e 88-94 com o ano base 1988 = 100, no conjunto dos estados, observa-se (Tabelas 7 e 8) que as receitas mantiveram-se no mesmo ritmo de crescimento, enquanto que as despesas no período 88-94 passaram a crescer mais rápido que no período 85-94. Analisando em separado receitas de despesas, verifica-se que: no lado dos recursos a receita tributária, as transferências correntes e as “outras receitas” correntes e de capital cresceram num compasso bem mais acelerado no período 88-94. Examinando mais detalhadamente, observa-se o expressivo ritmo de crescimento das transferências correntes, em especial, da “cota-parte do fundo de participação”.

**Tabela 7**

**Evolução dos itens de receita e despesa de todos os estados, em relação aos seus respectivos totais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, calculados para os anos de 1985-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Receitas</b>	<b>114</b>	<b>117</b>	<b>20</b>
<b>Receita Correntes</b>	<b>118</b>	<b>120</b>	<b>23</b>
Tributária	120	125	26
Transferências Correntes	111	120	33
Participação na Receita da União	139	146	42
cota-parte no Fundo Participação	151	151	42
outras transferências	70	85	32
Outras Receitas Correntes	86	93	30
<b>Receita de Capital</b>	<b>99</b>	<b>105</b>	<b>27</b>
Operações de Crédito	106	114	39
Transferências de Capital	63	76	38
Outras Receitas de Capital	84	100	88
<b>Despesas</b>	<b>110</b>	<b>111</b>	<b>12</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>115</b>	<b>116</b>	<b>14</b>
Custeio	111	112	14
pessoal	110	111	12
outras	115	115	34
Transferências	118	120	15
Intragovernamental	106	109	13
Intergovernamental	132	130	24
Encargos Dívida Interna	116	119	30
Encargos Dívida Externa	70	87	48
Outras Transferências Correntes	127	126	26
Outras	0	1.564	4814
<b>Despesa de Capital</b>	<b>100</b>	<b>99</b>	<b>9</b>
Investimento	105	110	14
Transferências de Capital	97	96	12
Intragovernamental	93	94	18
Intergovernamental	35	43	24
Amortização Dívida Interna	121	127	39
Amortização Dívida Externa	42	50	37
Outras Transferências de Capital	83	141	156
Outras	92	91	21

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995)  
Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

NOTA: Base 1988 = 100.

Nas despesas, o fato dessas terem crescido no confronto dos dois períodos e, ainda não ter ocorrido uma correspondente elevação no crescimento das receitas, possibilita concluir que o Sistema de 88, embora tenha ampliado o ritmo de crescimento das receitas tributárias e das transferências, no caso das despesas esse aumento foi mais acelerado. Isso se deve, principalmente, à expansão dos itens “outras despesas de custeio”. Em menor proporção também se ampliaram os gastos com amortização da dívida interna e investimento. Destaca-se ainda a queda no ritmo de crescimento do item

despesa com pessoal, investimento e amortização da dívida interna e das transferências intergovernamentais.

**Tabela 8**  
Evolução dos itens de receita e despesa de todos os estados, em relação aos seus respectivos totais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, calculados para os anos de 1988-94.

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Receitas</b>	<b>114</b>	<b>121</b>	<b>22</b>
<b>Receita Correntes</b>	<b>121</b>	<b>126</b>	<b>24</b>
Tributária	124	130	30
Transferências Correntes	124	131	34
Participação na Receita da União	160	157	47
cota-parte no Fundo Participação	166	165	42
outras transferências	79	95	34
Outras Receitas Correntes	100	104	27
<b>Receita de Capital</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>22</b>
Operações de Crédito	100	98	18
Transferências de Capital	59	56	23
Outras Receitas de Capital	113	133	85
<b>Despesas</b>	<b>112</b>	<b>114</b>	<b>11</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>115</b>	<b>120</b>	<b>13</b>
Custeio	114	116	12
pessoal	108	112	12
outras	128	131	25
Transferências	121	124	15
Intragovernamental	110	113	14
Intergovernamental	142	139	22
Encargos Dívida Interna	110	109	21
Encargos Dívida Externa	54	62	20
Outras Transferências Correntes	138	136	24
Outras	0	2.195	5.762
<b>Despesa de Capital</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>10</b>
Investimento	110	111	15
Transferências de Capital	98	96	15
Intragovernamental	93	89	17
Intergovernamental	36	49	27
Amortização Dívida Interna	128	142	37
Amortização Dívida Externa	19	38	38
Outras Transferências de Capital	82	84	29
Outras	101	101	15

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995)  
Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

NOTA: Base 1988 = 100.

No exame particular de cada região (Tabela 9), observa-se que a região Norte foi a única que manteve a mesma tendência da média dos estados (em comparação aos períodos 85-94 e 88-94), com o ritmo de elevação das despesas acima do crescimento de suas receitas.

Em particular nas regiões Nordeste, Centro-oeste e Sul, comparando as medianas 85-94 e 88-94, a aumento da receita total diminuiu após a implementação do Sistema Tributário de 1988. O Norte e o Sudeste foram as únicas regiões que tiveram, no confronto dos dois períodos, taxas positivas de crescimento em suas receitas. Nos recursos transferidos, comparado as regiões, constata-se que em todas elas houve um considerável aumento no repasse nos recursos, principalmente na “participação da receita da União”, através dos fundos de participação. Todavia, cabe uma observação para a região Sudeste: diferente das demais, a ampliação do ritmo dos recursos transferidos foi acompanhada por uma queda na “participação da receita da União” e sua correspondente cota-parte no fundo de participação, portanto, a expansão das transferências nesta se justifica pelo incremento do item “outras transferências”. Quanto às receitas de capital, verificou-se que na maioria das regiões, na comparação das medianas 85-94 e 88-94, esta apresentou uma queda no seu ritmo de crescimento.

Nas despesas totais, as regiões Norte, Centro-oeste e Sudeste apresentaram uma significativa aceleração no crescimento de seus gastos. As exceções foram às regiões Sul e Nordeste. No Nordeste, tal redução representou somente 1% em relação à base 1988, sendo que no Sul esta redução foi bem mais representativa, chegando a 6%, em relação à base 1988. Nas despesas correntes, a aceleração do crescimento do item “outras despesas correntes” esteve presente em todas as regiões. Nas despesas com transferências intergovernamentais, o Sul foi a região que apresentou uma redução na taxa de crescimento desses repasses aos municípios. Um ponto interessante é a aceleração do ritmo de crescimento das despesas com transferências intragovernamentais, ou seja, elevação dos recursos transferidos às Fundações e Autarquias (apenas a região Nordeste não seguiu esse movimento). Quanto aos investimentos, no Norte e no Sul foi observada uma redução, ao passo que nas demais regiões uma expansão.

Em síntese, é importante ressaltar que, no geral, enquanto as receitas se mantiveram no mesmo ritmo de crescimento, houve uma expansão maior no nível das despesas, impulsionada pelos itens: “outras despesas de custeio”, transferências inter e intragovernamentais e investimento. Assim, além da redistribuição do “bolo tributário” houve uma redistribuição, mesmo que informal, de encargos.



**Tabela 9**

**Evolução dos itens de receita e despesa mediana, de todos os Estados, segundo as grandes regiões brasileiras, para os períodos 85-94 e 88-94.**

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Receitas</b>	<b>124</b>	<b>136</b>	<b>106</b>	<b>104</b>	<b>122</b>	<b>121</b>	<b>114</b>	<b>116</b>	<b>109</b>	<b>106</b>
<b>Rec. Correntes</b>	<b>148</b>	<b>154</b>	<b>117</b>	<b>124</b>	<b>135</b>	<b>137</b>	<b>115</b>	<b>118</b>	<b>112</b>	<b>112</b>
Tributária	162	193	123	125	133	139	117	122	118	118
Transf. Correntes	142	151	120	129	112	130	91	100	143	166
Part. Rec. União	180	255	141	149	117	168	123	102	167	194
cota-parte F.P.	205	278	150	159	124	154	109	101	170	193
outras transf.	108	72	53	54	100	114	64	72	50	43
Outras Rec. Corr.	86	100	70	100	137	183	108	109	71	100
<b>Rec. de Capital</b>	<b>89</b>	<b>56</b>	<b>61</b>	<b>36</b>	<b>61</b>	<b>56</b>	<b>120</b>	<b>128</b>	<b>105</b>	<b>77</b>
<b>Despesas</b>	<b>134</b>	<b>151</b>	<b>104</b>	<b>103</b>	<b>113</b>	<b>114</b>	<b>110</b>	<b>115</b>	<b>106</b>	<b>100</b>
<b>Desp. Corrente</b>	<b>141</b>	<b>146</b>	<b>114</b>	<b>110</b>	<b>120</b>	<b>124</b>	<b>115</b>	<b>117</b>	<b>114</b>	<b>104</b>
Custeio	134	145	105	105	114	116	107	113	117	117
pessoal	132	142	104	102	108	117	106	102	121	120
outras	151	154	109	120	130	135	111	129	102	103
Transferências	152	164	117	116	125	130	123	129	109	100
Intragov.	104	104	97	93	109	115	105	109	102	105
Intergov.	193	217	137	144	109	166	132	143	111	108
<b>Desp. de Capital</b>	<b>123</b>	<b>129</b>	<b>90</b>	<b>87</b>	<b>104</b>	<b>83</b>	<b>105</b>	<b>110</b>	<b>85</b>	<b>82</b>
Investimento	131	134	103	94	101	103	93	100	114	113

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.

(1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.

Elaborada pela autora.

NOTA: Base 1988 = 100.

### 9.3. Adequação das transferências intergovernamentais nos estados.

#### 9.3.1. Adequação das transferências intergovernamentais, relacionando Transferências com Receita total e Tributária.

Uma forma interessante de analisar a dependência financeira das esferas subnacionais é confrontar as receitas e as transferências, a fim de verificar quanto dos recursos é originário de repasses intergovernamentais. Tal medida também pode ser expressa em termos *per capita*, o que torna mais interessante, sobretudo na abordagem regional.

Conforme as Tabelas 10 e 11 se observa que a participação das transferências na receita total após 88 aumentou. No período 85-94, a mediana da participação era de 18,70%, passando no período 88-94 a representar 19,60%. Analisando mais

minuciosamente, é possível afirmar que no total dos estados e, de acordo com a mediana dos períodos 85-94 em relação a 88-94, o item das transferências que mais participou na receita total, manteve-se sendo a “cota-parte do fundo de participação”. Porém, vale enfatizar que o item “outras transferências”, no período 88-94, passou a participar mais no total dos recursos, em comparação aos níveis de 85-94.

**Tabela 10**

**Participação percentual do total das transferências federais no total da receita, a todos os estados, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referentes ao período 1985-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>16,35</b>	<b>16,72</b>	<b>1,87</b>
Participação na Receita da União	11,80	11,83	2,04
cota-parte no Fundo Participação	7,13	7,32	1,47
outras transferências	4,27	4,89	1,36
<b>Transf. de Capital</b>	<b>1,63</b>	<b>2,10</b>	<b>1,16</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>18,70</b>	<b>18,82</b>	<b>1,19</b>
<b>Receita Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda. Elaborada pela autora.

**Tabela 11**

**Participação percentual do total das transferências federais no total da receita, a todos os estados, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referentes ao período 1988-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>17,82</b>	<b>17,61</b>	<b>1,46</b>
Participação na Receita da União	13,26	12,30	2,28
cota-parte no Fundo Participação	8,44	7,78	1,50
outras transferências	4,50	5,30	1,43
<b>Transf. de Capital</b>	<b>1,10</b>	<b>1,50</b>	<b>0,78</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>19,60</b>	<b>19,11</b>	<b>1,33</b>
<b>Receita Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda. Elaborada pela autora.

Em termos regionais (Tabela 12), destaca-se o peso, acima da média dos estados, das transferências no total das receitas das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. De todas as regiões a que possui maior participação das transferências na sua receita total é a região Norte: 50,88% de seus recursos são originários de repasses subvencionados. No entanto, pelos dados da Tabela 12, é possível observar que tal representatividade caiu

em relação ao período 85-94, quando este percentual atingiu a mediana de 52,26%<sup>57</sup>. As regiões Nordeste e Centro-oeste<sup>58</sup> possuem níveis próximos de participação das transferências no total da receita: 37,57% e 35,59%, respectivamente, no período 88-94. Já as regiões Sul e Sudeste são as que possuem a menor participação dos recursos transferidos em suas receitas totais, conforme o período 88-94, a participação das transferências nos recursos totais dessas duas regiões atingiu respectivamente: 12,34% e 9,83%, nessa ordem.

Resta ainda enfatizar que, com exceção da região Norte, todas as demais regiões após 88 tiveram o peso das transferências nos recursos totais aumentado. Isto significa que com a Constituição de 88 o crescimento das transferências foi relativamente superior ao das receitas, repercutindo, assim, na elevação da participação das transferências intergovernamentais no total das receitas.

**Tabela 12**

**Participação percentual do total das transferências federais no total da receita, a todos os Estados, segundo as grandes regiões brasileiras, referente a mediana dos períodos 85-94 e 88-94.**

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Transf. Correntes</b>	<b>43,58</b>	<b>44,30</b>	<b>32,42</b>	<b>36,62</b>	<b>31,03</b>	<b>32,61</b>	<b>8,77</b>	<b>9,59</b>	<b>9,90</b>	<b>11,71</b>
Part. Receita União	22,48	34,28	29,97	33,31	8,68	9,15	6,53	5,69	9,55	11,02
cota-parte F. P.	18,70	27,40	26,22	29,17	5,69	6,31	1,79	1,74	3,29	1,05
outras transf.	19,63	10,88	3,14	3,31	20,45	21,56	2,68	2,70	0,66	0,62
<b>Transf. de Capital</b>	<b>10,75</b>	<b>8,44</b>	<b>3,75</b>	<b>2,58</b>	<b>3,06</b>	<b>2,25</b>	<b>0,31</b>	<b>0,23</b>	<b>1,58</b>	<b>0,62</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>52,36</b>	<b>50,88</b>	<b>36,19</b>	<b>37,57</b>	<b>33,23</b>	<b>35,59</b>	<b>9,30</b>	<b>9,83</b>	<b>11,20</b>	<b>12,34</b>
<b>Receita Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995)  
Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

### **9.3.2. Adequação das transferências intergovernamentais, relacionando Transferências com Despesa total**

Outra forma de analisar as transferências é relacioná-las com as despesas totais. Pelos dados das Tabelas 13 e 14, é possível reparar que ocorreu uma elevação da participação das transferências em relação ao total das despesas. Todavia, se se

<sup>57</sup> Deve-se ressaltar, no entanto, que mesmo quando se exclui da região os novos estados do Amapá e Roraima, a região Norte continua sendo a que mais possui participação de transferências no total de sua receita.

<sup>58</sup> A mesma observação feita em relação a região Norte, torna-se mais pertinente em relação a região Centro-oeste. Excluindo o Distrito Federal do conjunto da região, a participação do total dos recursos transferidos em relação ao total da receita cai para 19,19%, no período 88-94.

relacionar essa participação com a correspondente evolução das despesas e transferências é possível inferir que este aumento na participação foi causado pela expansão das transferências. Isso quer dizer que: se somente as despesas tivessem aumentado e as transferências tivessem permanecido no mesmo ritmo de crescimento, tal proporção entre despesa e transferência teria declinado, ou pelo menos se manteria constante, em relação ao período 85-94. No entanto, o que ocorreu foi uma elevação desta relação, em consequência ao aumento mais que proporcional nas transferências. Assim, na média das esferas estaduais verificou-se que o aumento das transferências foi superior aquele verificado nas despesas.

Considerando as cinco regiões, segundo a Tabela 15, esta tendência verificada no conjunto dos estados se manteve, com exceção da região Norte que apresentou uma queda na relação transferências/despesa. Nesta região é possível fazer a mesma relação feita no total dos estados, só que aqui, se concluiria que o aumento das despesas foi superior ao aumento das transferências.

**Tabela 13**

**Participação percentual do total das transferências federais no total da despesa dos estados, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referentes ao período 1985-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>15,00</b>	<b>16,06</b>	<b>3,06</b>
Participação na Receita da União	10,98	11,33	2,40
cota-parte no Fundo de Participação	7,07	6,99	1,43
outras transferências	4,00	4,73	1,60
<b>Transf. de Capital</b>	<b>1,53</b>	<b>1,99</b>	<b>1,09</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>17,25</b>	<b>18,05</b>	<b>2,69</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.(1995)  
Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

**Tabela 14**

**Participação percentual do total das transferências federais no total da despesa dos estados, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referentes ao período 1988-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>15,89</b>	<b>16,98</b>	<b>3,28</b>
Participação na Receita da União	12,34	11,83	2,76
cota-parte no Fundo de Participação	7,84	7,44	1,47
outras transferências	4,29	5,15	1,75
<b>Transf. de Capital</b>	<b>1,27</b>	<b>1,42</b>	<b>0,69</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>17,56</b>	<b>18,40</b>	<b>3,22</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.(1995)  
Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.

Elaborada pela autora.

**Tabela 15**

**Participação percentual do total das transferências federais no total da despesa, a todos os Estados, segundo as grandes regiões brasileiras, referente a mediana dos períodos 85-94 e 88-94.**

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Transf. Correntes</b>	<b>42,51</b>	<b>42,08</b>	<b>31,43</b>	<b>35,02</b>	<b>27,35</b>	<b>28,45</b>	<b>8,23</b>	<b>8,55</b>	<b>9,14</b>	<b>11,19</b>
Part. Receita União	21,68	31,94	28,32	32,47	7,41	8,41	6,06	5,05	8,44	10,53
cota-parte F. P.	17,36	25,53	24,81	28,74	4,76	5,36	1,60	1,51	3,10	3,83
outras transf.	18,97	10,14	3,19	3,51	18,54	19,64	2,33	2,50	0,64	0,63
<b>Transf. de Capital</b>	<b>10,51</b>	<b>7,87</b>	<b>3,73</b>	<b>2,56</b>	<b>2,74</b>	<b>1,92</b>	<b>0,34</b>	<b>0,22</b>	<b>1,50</b>	<b>0,63</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>50,29</b>	<b>47,97</b>	<b>35,30</b>	<b>36,98</b>	<b>30,76</b>	<b>31,72</b>	<b>8,53</b>	<b>8,65</b>	<b>10,12</b>	<b>12,26</b>
Despesa Total	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.(1995)  
Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

#### **9.4. Níveis *per capita* de receitas, transferências e despesas nos estados**

A análise em termos *per capita* é válida para indicar a capacidade fiscal de cada região, bem como os resultados do propósito redistributivo das transferências intergovernamentais.

Nas tabelas 16 e 17 tem-se a relação *per capita* de transferências, receitas e despesas do total nos estados, para os períodos 85-94 e 88-94. No caso das transferências, comparando os dois períodos, constata-se que as transferências declinaram por habitante. Apesar de as transferências do tipo corrente terem se elevado, passando de R\$ 75,00(a preços de out./96) para R\$ 79,00 (a preços de out./96), em 88-94, as transferências de capital declinaram, pressionando o total transferido para baixo. Em níveis regionais (Tabela 18) as regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste ampliaram seus recursos por habitante; ao passo que, nas regiões Norte e Nordeste tais recursos declinaram na comparação da mediana de 85-94 com 88-94.

Em relação às receitas (Tabelas 16 e 17) a mediana da receita total e tributária *per capita* declinou: no período após 88 se reduziu os recursos totais e tributários por habitante. Isso se deve ao ritmo de expansão da receita total ter se mantido igual nos períodos 85-94 e 88-94, enquanto que o crescimento da população elevou-se acima desse. A região Norte foi a única que atingiu receita total *per capita* superior na comparação dos períodos 85-94 com 88-94. Nas demais, o crescimento da populacional

sempre esteve acima do da receita total. Quanto à receita tributária, somente as regiões Norte e Sudeste obtiveram crescimento desses recursos por habitante.

Cabe ainda analisar as diferenças entre as capacidades fiscais das regiões. Pelos dados da Tabela 18, a região Nordeste é a que possui o menor nível de geração de receita total e tributária *per capita*, sendo que, na comparação dos períodos 85-94 com 88-94, este comportamento em relação às outras regiões se mantém nos anos após a Constituição e inclusive declina se comparado aos níveis de 85-94. Seguindo o *ranking* das capacidades fiscais, em quarto lugar está região Norte, seguida, respectivamente, das regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste<sup>59</sup>.

A análise das despesas totais *per capita* é interessante por revelar os montantes gastos em custeio e investimento por habitante. Conforme as Tabelas 16 e 17, considerando os períodos através de suas medianas 85-94 e 88-94, se percebe que no conjunto total dos estados, os gastos *per capita* de custeio e de investimento declinaram bastante. Em particular ao investimento tal redução mediana foi de R\$ 10,00 (a preços de out./96) por habitante. Analisando por região (Tabela 18) verifica-se que este comportamento não foi unânime nas cinco regiões. Na região Norte, por exemplo, os gastos por habitante em custeio e investimento elevaram-se no período 88-94, em relação a 85-94. Na região Nordeste, enquanto a despesa de custeio por habitante declinou, os dispêndios com investimentos cresceram na comparação dos anos 85-94 com 88-94. As regiões Centro-oeste, Sul e Sudeste, por sua vez, apresentaram uma queda em ambos os gastos. Comparando os níveis regionais *per capita* de despesas com os níveis médios de todos os estados, verifica-se que as regiões que despenderam em custeio e investimento acima dos níveis globais foram as regiões Norte, Centro-oeste e Sudeste<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Uma constatação interessante nestes parâmetros *per capita* ocorre quando se avalia a região Norte sem os estados do Amapá e Roraima, e a região Centro-oeste sem Brasília. Nessa outra composição das regiões verifica-se que: a região Nordeste continua sendo a que possui menor capacidade total e tributária por habitante, contudo, a região Norte, ao invés de ser a quarta na geração de tais parâmetros por habitante, passa a ser a segunda (ocupando o lugar da região Sul) e a região Centro-oeste que era a primeira passa a ser a quarta. Assim, com as alterações o ranking ficaria: primeiro lugar, Sudeste, segundo, Norte, terceiro Sul, quarto Centro-oeste e quinto Nordeste.

<sup>60</sup> As mesmas observações feitas na receita para as regiões Norte e Centro-oeste valem na análise das despesas *per capita*. Na região Norte, desconsiderando os territórios, os níveis medianos de investimento de 88-94 correspondem a R\$ 64,00 (a preços de out./96), contra os R\$ 76,00 (incluindo os territórios e considerando o mesmo período 88-94). No Centro-oeste se se desconsiderar Brasília, os gastos com investimento passam para R\$ 29,00 (a preços de out./96), contra os R\$ 39,00 (a preços de out./96), incluindo-se o DF, em relação ao período 88-94.

Tabela 16

**Total das transferências federais, receita e despesa mediana, *per capita* (1), de todos Estados, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referente ao período 1985-94.**

	(em R\$)		
	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>75</b>	<b>81</b>	<b>20</b>
Participação Receita União	55	57	15
cota-parte F.P.	36	35	9
outras transferências	20	24	9
<b>Transf. de Capital</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>5</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>86</b>	<b>91</b>	<b>19</b>
<b>Total da Receita</b>	<b>462</b>	<b>481</b>	<b>76</b>
Receita tributária	392	407	72
<b>Total da despesa</b>	<b>501</b>	<b>501</b>	<b>40</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>371</b>	<b>370</b>	<b>33</b>
Custeio	183	183	18
<b>Despesa de capital</b>	<b>137</b>	<b>140</b>	<b>16</b>
Investimento	42	43	10

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.

Anuários IBGE: 1985/94.

Elaborada pela autora.

NOTA: Todos os valores foram convertidos pelo IGP-DI a preços de out./96.

(1) Dados populacionais projetados.

Tabela 17

**Total das transferências federais, receita e despesa mediana, *per capita* (1), de todos Estados, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referente ao período 1988-94.**

	(em R\$)		
	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>79</b>	<b>86</b>	<b>22</b>
Participação Receita União	61	60	17
cota-parte F. P.	38	38	9
outras transferências	21	26	10
<b>Transf. de Capital</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>3</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>85</b>	<b>93</b>	<b>22</b>
<b>Total da Receita</b>	<b>444</b>	<b>485</b>	<b>90</b>
Receita tributária	279	287	66
<b>Total da despesa</b>	<b>497</b>	<b>504</b>	<b>42</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>371</b>	<b>374</b>	<b>34</b>
Custeio	181	185	17
<b>Despesa de capital</b>	<b>136</b>	<b>130</b>	<b>13</b>
Investimento	32	34	5

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.

Anuários IBGE: 1988/94.

Elaborada pela autora.

NOTA: Todos os valores foram convertidos pelo IGP-DI a preços de out./96.

(1) Dados populacionais projetados.

Tabela 18

**Total das transferências federais, receita e despesa mediana, *per capita* (1), de todos Estados, segundo as grandes regiões brasileiras, para os períodos 85-94 e 88-94.**

(em R\$)

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Transf. Correntes</b>	<b>178</b>	<b>183</b>	<b>88</b>	<b>92</b>	<b>174</b>	<b>192</b>	<b>50</b>	<b>55</b>	<b>45</b>	<b>51</b>
Part. Receita União	105	135	82	83	48	64	37	30	43	48
cota-parte F. P.	92	119	71	73	34	39	10	9	16	17
outras transferências	80	47	8	8	118	123	15	17	3	3
<b>Transf. de Capital</b>	<b>44</b>	<b>37</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>3</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>221</b>	<b>210</b>	<b>97</b>	<b>94</b>	<b>198</b>	<b>200</b>	<b>53</b>	<b>61</b>	<b>52</b>	<b>53</b>
<b>Total da Receita</b>	<b>401</b>	<b>411</b>	<b>260</b>	<b>255</b>	<b>610</b>	<b>589</b>	<b>587</b>	<b>576</b>	<b>455</b>	<b>427</b>
Receita tributária	125	162	114	109	274	272	385	397	309	296
<b>Total da despesa</b>	<b>420</b>	<b>464</b>	<b>272</b>	<b>256</b>	<b>683</b>	<b>642</b>	<b>639</b>	<b>664</b>	<b>499</b>	<b>481</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>291</b>	<b>318</b>	<b>194</b>	<b>190</b>	<b>622</b>	<b>536</b>	<b>463</b>	<b>475</b>	<b>390</b>	<b>350</b>
Custeio	207	231	100	97	230	229	243	241	153	151
<b>Despesa de capital</b>	<b>159</b>	<b>116</b>	<b>79</b>	<b>66</b>	<b>168</b>	<b>123</b>	<b>171</b>	<b>180</b>	<b>128</b>	<b>102</b>
Investimento	55	76	19	25	57	39	61	35	24	16

FONTES: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Anuários IBGE: 1985/94.  
Elaborada pela autora.

NOTA: Todos os valores foram convertidos pelo IGP-DI a preços de out./96.

(1) Dados populacionais projetados.

### 9.5. Receita Própria Líquida (RPL) dos estados.

A Receita Própria Líquida (RPL) é considerada um importante indicador de descentralização fiscal, por enfatizar, principalmente, a situação das finanças dos governos subnacionais. Através dela é possível mensurar os recursos de cada unidade de governo após feitas as transferências intra e intergovernamentais, e descontadas as receitas com operações de crédito, ou seja, o total de recursos líquidos que dispõem.

Examinado todos os estados (Tabelas 19 e 20), verifica-se que o Sistema Tributário de 88 possibilitou um crescimento da RPL. Por habitante, enquanto sua mediana *per capita* em 85-94 correspondia a R\$ 161,00 (preços de out./96), no período 88-94, ela passou para R\$ 224, 00 por habitante (preços de out./96). Entre todas as regiões, a que apresentou maior relação foi a região Norte (R\$ 304,00 preços de out./96), seguida respectivamente das regiões Sudeste (R\$ 269,00), Centro-oeste



(incluindo Brasília - R\$ 252,00)<sup>61</sup> e Sul (R\$ 194,00). Por sua vez, os estados do Nordeste foram os que apresentaram, em média, a menor relação por habitante: R\$ 148,00.

Considerando seu crescimento, utilizando-se como base o ano de 1988, constata-se que no geral dos estados o ritmo de crescimento da RPL declinou no confronto dos períodos 85-94 com 88-94. Em parte, tal queda resulta da manutenção do ritmo de crescimento da receita total nos períodos 85-94 e 88-94. No enfoque regional, confirma-se essa mesma tendência. Isso porque os estados que apresentaram maior nível de crescimento na comparação 85-94 e 88-94, foram também aqueles que tiveram uma aceleração no crescimento de suas receitas totais (como foi o caso particular da região Norte). As demais regiões, com exceção desta, quando não mantiveram o mesmo ritmo, pouco elevaram seu crescimento na RPL.

Talvez, mais importante talvez que a relação *per capita* ou o crescimento da RPL, é sua correlação com o nível de transferências federais subvencionadas às esferas subnacionais. Nesse aspecto, considerando todas as regiões brasileiras, a participação 88-94 das transferências no total da RPL é 38,41%. Isso indica que no conjunto dos estados 38,41% de sua RPL é formada por transferências federais. Os estados que possuem as maiores participações das transferências em suas RPLs são os das regiões Norte (69,15%), Nordeste (64,44%) e Centro-oeste (85,61%)<sup>62</sup>; já no Sul e Sudeste está participação não chega a 30%.

Ainda sob enfoque regional, vale observar os diferentes pesos dos recursos transferidos nas RPLs, principalmente nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste (nesta última, se incluir o DF no conjunto dos estados, a dependência de recursos transferidos chega a 85,61% do total dos recursos). Já as regiões Sul e Sudeste, a dependência dessas receitas transferidas é bem menos significativa, não só porque os recursos transferidos são em montante inferior aos das outras regiões, mas, principalmente, porque nessas a capacidade tributária própria é superior as das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

Ademais, constata-se que, embora as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste tenham sido as que apresentaram maior participação das transferências na RPL, em

---

<sup>61</sup> Quando se excluí o DF da média dos estados, tal montante por habitante cai para R\$ 185,00, a preços de out./96.

<sup>62</sup> No caso da região Centro-oeste, considerando os três estados mais a capital federal, a participação das despesas na RPL chega a 85,61%; enquanto que, excluindo o Distrito Federal da região, tal participação cai para 41,11%.

comparação ao período de 85-94, essa participação declinou. Isso significa que no sistema anterior as transferências representavam muito mais na RPL, implicando àquelas jurisdições um alto grau de dependência financeira externa.

**Tabela 19**

**Receita Própria Líquida *per capita*, evolução e participação nas transferências federais, de todos os estados e segundo as regiões brasileiras, através da média 85-94.**

	RPL <i>per capita</i> (R\$) (1)	RPL (base 1988=100)	% Transf. na RPL
<b>Todos Estados</b>			
mediana	161	120	38,56
média	167	122	38,18
desvio padrão	67	51	43
<b>Norte</b>			
mediana	294	127	69,69
média	309	127	72,26
desvio padrão	46	23	8
<b>Norte (2)</b>			
mediana	311	130	63,08
média	315	127	65,01
desvio padrão	45	22	8
<b>Nordeste</b>			
mediana	143	108	67,55
média	142	106	68,48
desvio padrão	13	13	9
<b>Centro-oeste</b>			
mediana	243	119	79,48
média	256	126	83,48
desvio padrão	43	28	20
<b>Centro-oeste (3)</b>			
mediana	194	122	41,05
média	196	129	42,57
desvio padrão	35	28	14
<b>Sudeste</b>			
mediana	269	101	18,68
média	320	117	19,38
desvio padrão	141	52	2
<b>Sul</b>			
mediana	194	130	29,14
média	175	116	32,15
desvio padrão	41	30	12

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda. Anuários IBGE: 1985-94. Elaborada pela autora.

NOTA: Todos os valores foram convertidos pelo IGP-DI a preços de out./96.

(1) Foram utilizados dados populacionais projetados.

(2) Dados dos da região Norte, excluídos os estados do Amapá e Roraima.

(3) Dados dos da região Centro-oeste, excluído o Distrito Federal.

**Tabela 20**

**Receita Própria Líquida *per capita*, evolução e participação nas transferências federais, de todos os estados e segundo as regiões brasileiras, através da média 88-94.**

	RPL <i>per capita</i> (R\$) (1)	RPL (base 1988=100)	% Transf. na RPL
<b>Todos Estados</b>			
mediana	224	111	38,41
média	253	125	36,10
desvio padrão	75	36	4
<b>Norte</b>			
mediana	304	142	69,15
média	316	136	67,57
desvio padrão	50	21	3
<b>Norte (2)</b>			
mediana	317	139	61,13
média	323	135	60,44
desvio padrão	46	20	4
<b>Nordeste</b>			
mediana	148	113	64,44
média	147	112	65,66
desvio padrão	8	8	6
<b>Centro-oeste</b>			
mediana	252	122	85,61
média	260	133	83,81
desvio padrão	47	30	21
<b>Centro-oeste (3)</b>			
mediana	185	126	41,11
média	192	132	38,56
desvio padrão	35	31	11
<b>Sudeste</b>			
mediana	269	101	19,54
média	335	125	19,72
desvio padrão	168	62	2
<b>Sul</b>			
mediana	194	132	27,32
média	194	130	27,55
desvio padrão	19	15	5

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995)  
 Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
 Anuários IBGE: 1988-94.  
 Elaborada pela autora.

Nota: Todos os valores foram convertidos pelo IGP-DI a preços de out./96.

(1) Foram utilizados dados populacionais projetados.

(2) Dados dos da região Norte, excluídos os estados do Amapá e Roraima.

(3) Dados dos da região Centro-oeste, excluído o Distrito Federal.

Em suma, enfatiza-se que na comparação de 85-94 e 88-94 houve um fortalecimento das finanças estaduais. O Sistema 88 elevou as transferências federais e aumentou as despesas com transferências aos municípios. Ao mesmo tempo, a participação das transferências federais na RPL se reduziu em relação ao período 85-94, corroborando para o fato de que houve uma expansão nas receitas tributárias das esferas estaduais, principalmente nas regiões mais carentes - Norte, Nordeste e Centro-oeste.

## **10. Análises das receitas, transferências e despesas nos municípios das Capitais brasileiras, entre 1985-94<sup>63</sup>.**

### **10.1. Composição de receitas, transferências e despesas nos municípios das capitais.**

Assim como nas esferas estaduais, nas municipais os itens de receitas e despesas, em relação aos seus respectivos totais, sofreram alterações com o Sistema de 88, em relação a sua composição no confronto dos períodos 85-94 com 88-94.

Uma constatação importante é que nas capitais, ao contrário do que se verificou nos estados, confrontando os períodos 85-94 com 88-94, as transferências correntes declinaram influenciadas, em especial, pela queda tanto na “participação da receita da União”. Por outro lado, a expansão da receita tributária e, principalmente, do item outras receita correntes, fizeram com que essa queda fosse amenizada. Ademais, a participação da receita corrente em relação a receita de capital aumentou. Tais dados podem ser vistos nas Tabelas 21 e 22.

Já as despesas mantiveram a mesma composição. Todavia, é relevante enfatizar o aumento verificado no item “outras despesas de custeio” e nas transferências intragovernamentais. Em particular, nos investimentos, embora tenham elevado sua participação no total dos gastos, esse aumento foi em menor proporção do que o verificado nas outras despesas de custeio e nas transferências intragovernamentais.

Analisando por regiões é possível observar (Tabela 23) que a composição das receitas e das despesas no conjunto das capitais, no período 88-94, se manteve praticamente a mesma em todas as regiões. A exceção foi a receita tributária que apresentou certa diferenciação. As regiões que expandiram a participação da receita tributária no total dos recursos foram as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. As regiões Sul e Sudeste, ao contrário, apresentaram uma queda da participação desse item no total das receitas. Em relação à participação das transferências no total dos recursos, ocorreu o mesmo: as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste tiveram um aumento da

---

<sup>63</sup> Chama atenção à abertura “outras transferências” na execução financeira dos municípios das capitais, uma vez que a nomenclatura utilizada pelo Tesouro Nacional na Execução Financeira dessas jurisdições, não menciona nenhuma indicação da origem dos recursos que a compõem. Contudo, observa-se que comparando este item das capitais com o dos estados, nota-se que nas esferas municipais estes recursos apresentaram um crescimento superior ao verificado nos estados. Ademais, como na execução financeira dos estados fica também claro que se elevaram as despesas com transferências intergovernamentais, tudo indica que no caso das capitais, neste item tenham sido computadas as transferências estaduais. Assim, esclarece-se que na abordagem dos indicadores das capitais, optou-se por não separar as transferências federais das estaduais, uma vez que não há nenhuma menção exata que o item “outras transferências” seja formado somente pelas transferências estaduais.

participação dos recursos transferidos em relação a sua receita total, ao passo que no Sul e Sudeste declinou a receita. Deve-se destacar, se comparado seus níveis de 88-94 em relação aos de 85-94, o item “outras transferências” teve sua participação ampliada em todas as regiões.

**Tabela 21**

**Participação dos itens de receita e despesa, de todos os municípios das capitais brasileiras, em relação aos seus respectivos totais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, calculados para os anos de 1985 a 1994.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Receitas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Receita Correntes</b>	<b>87,71</b>	<b>84,10</b>	<b>8,09</b>
Tributária	31,11	29,77	3,99
Transferências Correntes	35,61	37,63	4,93
Participação na Receita da União	7,42	7,70	0,77
cota-parte no Fundo Participação	5,91	6,01	0,79
outras transferências	28,25	29,91	4,41
Outras Receitas Correntes	17,03	16,70	9,04
<b>Receita de Capital</b>	<b>12,29</b>	<b>15,90</b>	<b>8,09</b>
Operações de Crédito	7,25	10,33	7,05
Transferências de Capital	1,90	2,91	2,47
Outras Receitas de Capital	2,75	6,47	11,61
<b>Despesas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>72,74</b>	<b>72,59</b>	<b>3,05</b>
Custeio	49,55	48,82	2,84
pessoal	30,06	30,11	3,24
outras	17,95	18,71	2,12
Transferências	23,61	23,77	1,14
Intragovernamental	10,87	11,32	2,06
Intergovernamental	0,01	0,04	0,05
Encargos Dívida Interna	3,04	3,76	2,00
Encargos Dívida Externa	0,53	0,67	0,50
Outras Transferências Correntes	8,21	7,99	0,81
Outras	0,00	0,00	0,01
<b>Despesa de Capital</b>	<b>27,26</b>	<b>27,41</b>	<b>3,05</b>
Investimento	15,74	16,24	2,72
Transferências de Capital	9,81	9,88	1,54
Intragovernamental	3,68	4,68	1,89
Intergovernamental	0,00	0,17	0,33
Amortização Dívida Interna	3,57	3,85	1,39
Amortização Dívida Externa	1,20	1,13	0,97
Outras Transferências de Capital	0,03	0,05	0,05
Outras	1,02	1,29	1,24

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.  
(1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

Tabela 22

**Participação dos itens de receita e despesa, de todos os municípios das capitais brasileiras, em relação aos seus respectivos totais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, calculados para os anos de 1988 a 1994.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Receitas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Receita Correntes</b>	<b>89,21</b>	<b>86,19</b>	<b>7,74</b>
Tributária	31,50	29,23	4,43
Transferências Correntes	34,85	36,28	4,14
Participação na Receita da União	7,33	7,50	0,69
cota-parte no Fundo Participação	5,87	5,88	0,75
outras transferências	27,87	28,75	3,87
Outras Receitas Correntes	20,12	20,68	7,78
<b>Receita de Capital</b>	<b>10,79</b>	<b>13,81</b>	<b>7,74</b>
Operações de Crédito	7,16	8,80	6,47
Transferências de Capital	1,20	1,48	1,02
Outras Receitas de Capital	3,45	3,54	2,54
<b>Despesas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>72,71</b>	<b>72,10</b>	<b>3,33</b>
Custeio	49,40	48,29	3,09
pessoal	28,79	28,88	2,71
outras	20,16	19,41	2,12
Transferências	23,53	23,80	1,34
Intragovernamental	11,52	12,02	2,01
Intergovernamental	0,01	0,02	0,02
Encargos Dívida Interna	2,64	3,17	1,75
Encargos Dívida Externa	0,42	0,42	0,17
Outras Transferências Correntes	8,38	8,18	0,88
Outras	0,00	0,00	0,01
<b>Despesa de Capital</b>	<b>27,29</b>	<b>27,90</b>	<b>3,33</b>
Investimento	15,88	16,75	3,09
Transferências de Capital	9,75	9,74	1,70
Intragovernamental	3,54	4,75	2,07
Intergovernamental	0,00	0,03	0,07
Amortização Dívida Interna	4,09	4,19	1,49
Amortização Dívida Externa	0,39	0,71	0,85
Outras Transferências de Capital	0,04	0,06	0,06
Outras	0,93	1,42	1,48

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda. Elaborada pela autora.

Nas despesas por região (Tabela 23) cabe destacar o aumento da participação do item “outras despesas de custeio”, sendo que a maior expansão ocorreu nas regiões Norte e Sudeste. Nas despesas com transferências intragovernamentais, ou seja, os repasses feitos a Fundações e Autarquias, a participação elevou-se na maioria das regiões, sendo que a única que não ampliou tais gastos foi a região Centro-oeste. No que tange aos investimentos, somente as capitais da região Sul e Sudeste apresentaram uma elevação da participação desse item no total dos gastos.

Tabela 23

**Participação mediana dos itens de receita e despesa relação aos seus respectivos totais, das Capitais, segundo as grandes regiões, para os períodos 85-94 e 88-94.**

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Receitas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Rec. Correntes</b>	<b>76,13</b>	<b>77,68</b>	<b>85,74</b>	<b>90,39</b>	<b>87,57</b>	<b>92,53</b>	<b>86,69</b>	<b>88,40</b>	<b>97,62</b>	<b>97,96</b>
Tributária	15,52	16,21	20,63	24,27	25,08	27,03	34,82	34,34	32,76	32,36
Transf. Correntes	45,86	51,73	51,11	51,69	52,98	54,54	31,95	29,33	42,11	40,62
Part. Rec. União	23,69	24,38	20,90	21,58	15,51	14,91	2,84	2,54	8,91	7,93
cota-parte F.P.	20,56	23,23	19,89	20,82	14,74	14,61	1,03	1,09	6,13	6,00
outras transf.	22,75	24,93	30,22	30,33	33,26	34,98	29,10	26,64	33,27	30,40
Outras Rec. Corr.	7,57	8,61	10,58	15,32	7,54	9,23	19,12	20,56	23,56	24,14
<b>Rec. de Capital</b>	<b>23,87</b>	<b>22,32</b>	<b>14,26</b>	<b>9,61</b>	<b>12,43</b>	<b>7,47</b>	<b>13,31</b>	<b>11,60</b>	<b>2,38</b>	<b>2,04</b>
<b>Despesas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Desp. Corrente</b>	<b>67,45</b>	<b>70,22</b>	<b>76,46</b>	<b>75,01</b>	<b>70,64</b>	<b>79,09</b>	<b>71,48</b>	<b>69,66</b>	<b>80,77</b>	<b>78,52</b>
Custeio	59,99	62,32	39,01	38,48	60,52	63,34	49,27	46,74	57,16	56,06
pessoal	34,46	35,77	27,17	27,08	35,94	34,27	29,70	27,33	37,95	35,65
outras	24,75	27,03	11,76	11,87	29,17	29,73	18,77	20,39	20,15	20,41
Transferências	8,33	7,90	36,64	36,87	11,06	13,21	23,10	23,01	23,19	22,80
Intragov.	2,66	2,97	23,93	25,82	5,13	4,87	9,49	10,47	8,88	9,62
Intergov.	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
<b>Desp. de Capital</b>	<b>32,55</b>	<b>29,78</b>	<b>23,54</b>	<b>24,99</b>	<b>29,36</b>	<b>20,91</b>	<b>28,52</b>	<b>30,34</b>	<b>19,23</b>	<b>21,48</b>
Investimento	29,88	27,77	9,89	8,69	22,01	17,63	15,09	15,87	16,18	18,84

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda. Elaborada pela autora.

Um exame especial da composição das transferências correntes e de capital, em relação ao total transferido ajuda a elucidar o aumento da participação do item “outras transferências”. Conforme os dados das Tabelas 24 e 25, no confronto dos períodos 85-94 com 88-94, nota-se que esse item se elevou 4,45%. Comparando com o da “participação na receita da União”, se tem a dimensão exata do que essa fonte de recursos representa no total das transferências. Transpondo a análise para o recorte regional agrega-se o enfoque redistributivo das transferências oriundas da participação na receita da federal. Pelos dados da Tabela 26, embora na comparação 85-94 com 88-94, as capitais das cinco regiões tenham aumentado a participação desta transferência no total dos recursos transferidos, a maior parcela desses recursos complementou as receitas das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Além disso, nessas regiões houve uma correspondente elevação da participação do item “outras transferências” no total dos recursos subvencionados.

Tabela 24

**Composição das transferências federais, no total de recursos transferidos a todos os municípios das capitais brasileiras, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referente a período 1985-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>94,56</b>	<b>93,21</b>	<b>5,16</b>
Participação na Receita da União	19,29	19,19	1,88
cota-parte no Fundo Participação	14,43	14,94	1,63
outras transferências	72,34	73,96	4,70
<b>Transf. de Capital</b>	<b>5,44</b>	<b>6,79</b>	<b>5,16</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.(1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.

Elaborada pela autora.

Tabela 25

**Composição das transferências federais, no total de recursos transferidos a todos os municípios das capitais brasileiras, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referente a período 1988-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>97,00</b>	<b>96,04</b>	<b>2,83</b>
Participação na Receita da União	19,60	19,95	1,73
cota-parte no Fundo Participação	15,59	15,60	1,50
outras transferências	76,79	76,02	3,93
<b>Transf. de Capital</b>	<b>3,00</b>	<b>3,93</b>	<b>2,83</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.

Elaborada pela autora.

Tabela 26

**Composição mediana das transferências federais, no total de recursos transferidos a todas Capitais, segundo as grandes regiões brasileiras, para os períodos 85-94 e 88-94.**

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Transf. Correntes</b>	<b>75,79</b>	<b>89,17</b>	<b>91,35</b>	<b>94,14</b>	<b>88,88</b>	<b>92,42</b>	<b>98,46</b>	<b>98,82</b>	<b>99,05</b>	<b>99,13</b>
Part. Receita União	38,37	43,08	38,08	39,20	28,26	27,13	8,45	8,64	18,50	20,39
cota-parte F. P.	34,94	37,79	36,25	36,62	26,71	28,70	3,07	3,22	14,40	14,95
outras transf.	34,74	46,12	51,87	54,70	58,44	67,87	89,24	89,99	76,28	77,93
<b>Transf. de Capital</b>	<b>24,21</b>	<b>10,83</b>	<b>8,65</b>	<b>5,86</b>	<b>11,12</b>	<b>7,58</b>	<b>1,54</b>	<b>1,18</b>	<b>0,95</b>	<b>0,87</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.

Elaborada pela autora.



## **10.2. Evolução das séries de receitas, transferências e despesas das Capitais brasileiras, entre 1985-94.**

No âmbito municipal (Tabelas 27 e 28), através dos levantamentos nas capitais, verifica-se que tanto as receitas como as despesas apresentaram um considerável aumento no ritmo de seu crescimento. Nas receitas, em particular, na comparação dos dois períodos 85-94 e 88-94, nota-se que, enquanto as receitas correntes expandiram-se, as receitas de capital permaneceram com o mesmo nível de crescimento. É de suma importância destacar que o item receita tributária foi o que teve o crescimento mais significativo, acima inclusive do verificado nas transferências (sendo somente inferior ao item “outras receitas correntes”).

Nas despesas (Tabelas 27 e 28), tanto as correntes como as de capital apresentaram uma aceleração no ritmo de seu crescimento. As primeiras foram estimuladas principalmente pelos gastos com pessoal, “outras despesas de custeio” e transferências intragovernamentais. Já nas despesas de capital os itens que mais estimularam tal expansão foram os investimentos, a amortização da dívida interna, as “outras transferências de capital” e as “outras despesas de capital”.

Em suma, após 1988 os municípios das capitais passaram a ter um ritmo considerável de crescimento nas suas receitas totais. Entretanto, essa expansão foi acompanhada por um aumento considerável das despesas. Por exemplo, pode-se comparar relacionando a expansão dos recursos com transferências correntes com a expansão das despesas com transferências intragovernamentais, revelando que os gastos com repasses às Fundações e Autarquias cresceram a um ritmo superior aos das receitas advindas de transferências. Comparando os períodos 85-94 com 88-94, constata-se que tal relação era inversa: em todo o período 85-94 o ritmo de crescimento das transferências sempre foi superior aos das despesas intragovernamentais.

No recorte regional (Tabela 29), a receita tributária e as transferências correntes se expandiram consideravelmente em todas as regiões. Nas despesas, porém, o comportamento foi diferenciado. Nas despesas de custeio, em particular, nos itens “outras despesas de custeio”, houve elevação em todas as regiões. Nas despesas com pessoal a única região que apresentou um nível mediano inferior ao de 85-94, em comparação ao de 88-94, foi a região Centro-oeste. Nas despesas com transferências intragovernamentais, comparando o período 85-94 com 88-94, observa-se nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste a aceleração do crescimento dessas despesas, na região Norte

esse nível se mantém estável, e na Centro-oeste esta declinaram quatro pontos percentuais no confronto dos períodos.

**Tabela 27**

**Evolução dos itens de receita e despesa de todos os municípios das capitais, em relação aos seus respectivos totais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, calculados para os anos de 1985 a 1994.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Receitas</b>	<b>126</b>	<b>125</b>	<b>24</b>
<b>Receita Correntes</b>	<b>155</b>	<b>152</b>	<b>39</b>
Tributária	137	150	42
Transferências Correntes	138	138	29
participação na Receita da União	132	129	22
cota-parte no Fundo Participação	140	136	27
outras transferências	139	140	32
Outras Receitas Correntes	227	200	116
<b>Receita de Capital</b>	<b>58</b>	<b>63</b>	<b>25</b>
Operações de Crédito	48	52	29
Transferências de Capital	74	98	72
Outras Receitas de Capital	89	210	331
<b>Despesas</b>	<b>105</b>	<b>109</b>	<b>19</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>119</b>	<b>119</b>	<b>20</b>
Custeio	123	125	22
pessoal	127	125	17
outras	122	125	33
Transferências	104	110	20
Intragovernamental	124	127	36
Intergovernamental	185	364	430
Encargos Dívida Interna	47	57	26
Encargos Dívida Externa	163	164	94
Outras Transferências Correntes	142	139	33
Outras	1	27	45
<b>Despesa de Capital</b>	<b>86</b>	<b>89</b>	<b>20</b>
Investimento	75	78	19
Transferências de Capital	92	104	27
Intragovernamental	66	81	40
Intergovernamental	106	4.004	7.009
Amortização Dívida Interna	176	184	93
Amortização Dívida Externa	74	66	53
Outras Transferências de Capital	494	831	947
Outras	215	284	289

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.

Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.

Elaborada pela autora.

NOTA: Base 1988 = 100.

Tabela 28

**Evolução dos itens de receita e despesa de todos os municípios das capitais, em relação aos seus respectivos totais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, calculados para os anos de 1988 a 1994.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Receitas</b>	<b>135</b>	<b>135</b>	<b>21</b>
<b>Receita Correntes</b>	<b>176</b>	<b>168</b>	<b>36</b>
Tributária	170	161	46
Transferências Correntes	145	144	32
participação na Receita da União	147	136	22
cota-parte no Fundo Participação	152	144	27
outras transferências	147	147	36
Outras Receitas Correntes	259	256	90
<b>Receita de Capital</b>	<b>58</b>	<b>59</b>	<b>23</b>
Operações de Crédito	46	48	25
Transferências de Capital	58	56	32
Outras Receitas de Capital	100	136	100
<b>Despesas</b>	<b>116</b>	<b>118</b>	<b>16</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>127</b>	<b>128</b>	<b>17</b>
Custeio	139	133	19
pessoal	131	129	16
outras	141	139	29
Transferências	120	119	16
Intragovernamental	152	143	29
Intergovernamental	100	197	224
Encargos Dívida Interna	44	53	25
Encargos Dívida Externa	102	120	55
Outras Transferências Correntes	154	152	29
Outras	0	31	53
<b>Despesa de Capital</b>	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>17</b>
Investimento	93	86	17
Transferências de Capital	100	111	30
Intragovernamental	68	89	45
Intergovernamental	1	1.022	2.472
Amortização Dívida Interna	194	213	96
Amortização Dívida Externa	33	45	50
Outras Transferências de Capital	579	1.022	1.095
Outras	239	331	339

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.

Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.

Elaborada pela autora.

NOTA: Base 1988 = 100.

Tabela 29

**Evolução dos itens de receita e despesa mediana, das Capitais, segundo as grandes regiões brasileiras, para os períodos 85-94 e 88-94.**

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Receitas</b>	<b>144</b>	<b>177</b>	<b>115</b>	<b>116</b>	<b>121</b>	<b>123</b>	<b>131</b>	<b>136</b>	<b>121</b>	<b>145</b>
<b>Rec. Correntes</b>	<b>187</b>	<b>232</b>	<b>122</b>	<b>137</b>	<b>159</b>	<b>180</b>	<b>165</b>	<b>183</b>	<b>134</b>	<b>165</b>
Tributária	142	177	145	186	137	161	136	165	140	179
Transf. Correntes	186	230	132	136	153	177	132	138	149	155
Part. Rec. União	193	226	124	125	110	108	119	130	139	163
cota-parte F.P.	185	235	129	133	112	110	158	178	158	171
outras transf.	182	215	133	145	170	210	132	139	146	153
Outras Rec. Corr.	184	202	79	90	227	271	335	346	123	161
<b>Rec. de Capital</b>	<b>108</b>	<b>83</b>	<b>64</b>	<b>47</b>	<b>35</b>	<b>27</b>	<b>58</b>	<b>58</b>	<b>26</b>	<b>21</b>
<b>Despesas</b>	<b>134</b>	<b>174</b>	<b>106</b>	<b>106</b>	<b>121</b>	<b>128</b>	<b>100</b>	<b>113</b>	<b>126</b>	<b>152</b>
<b>Desp. Corrente</b>	<b>151</b>	<b>187</b>	<b>121</b>	<b>121</b>	<b>130</b>	<b>149</b>	<b>113</b>	<b>122</b>	<b>143</b>	<b>156</b>
Custeio	149	187	123	130	130	142	117	136	137	150
pessoal	153	161	113	118	107	103	130	134	133	137
outras	144	210	143	162	171	210	111	125	147	181
Transferências	168	191	116	119	128	147	100	113	161	173
Intragov.	101	101	109	115	104	100	132	162	166	206
Intergov.	736	100	139	52	204	192	123	100	972	1.089
<b>Desp. de Capital</b>	<b>132</b>	<b>139</b>	<b>72</b>	<b>72</b>	<b>94</b>	<b>80</b>	<b>84</b>	<b>100</b>	<b>99</b>	<b>131</b>
Investimento	130	139	91	90	81	70	65	78	101	113

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

NOTA: Base 1988 = 100.

### 10.3. Adequação das transferências intergovernamentais nos municípios

#### 10.3.1. Adequação das transferências intergovernamentais, relacionando Transferências com Receita total e Tributária.

Os municípios das capitais brasileiras (Tabelas 30 e 31) apresentaram uma dependência mediana dos recursos transferidos, em relação à receita total, superior aquela encontrada nos estados. Porém, visualiza-se que tal relação declinou, significando que após 88 as transferências participaram menos no total dos recursos. Isso se deve principalmente ao fato do ritmo de crescimento da receita, particularmente a tributária, ter se elevado acima do nível verificado nas transferências, confirmando

que com o Sistema de 88 a maior alteração na composição da receita dos municípios das capitais deu-se pela expansão de sua competência tributária<sup>64</sup>.

**Tabela 30**

**Participação percentual do total das transferências federais no total da receita, a todos os municípios das capitais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referentes ao período 1985-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>35,61</b>	<b>37,63</b>	<b>4,93</b>
participação na Receita da União	7,42	7,70	0,77
cota-parte no Fundo Participação	5,91	6,01	0,79
outras transferências	28,25	29,91	4,41
<b>Transf. de Capital</b>	<b>1,90</b>	<b>2,91</b>	<b>2,47</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>39,51</b>	<b>40,54</b>	<b>6,28</b>
<b>Receita Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

**Tabela 31**

**Participação percentual do total das transferências federais no total da receita, a todos os municípios das capitais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referentes ao período 1988-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>34,85</b>	<b>36,28</b>	<b>4,14</b>
participação na Receita da União	7,33	7,50	0,69
cota-parte no Fundo Participação	5,87	5,88	0,75
outras transferências	27,87	28,75	3,87
<b>Transf. de Capital</b>	<b>1,20</b>	<b>1,48</b>	<b>1,02</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>36,87</b>	<b>37,76</b>	<b>3,94</b>
<b>Receita Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

No desenho regional (Tabela 32), constata-se que, além do peso considerável das transferências correntes no total dos recursos não ter sido igual em todas as regiões, a participação das transferências advindas das receitas do governo federal e do fundo de participação, privilegiou somente as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Afora isto, confirma-se que em todas as regiões houve uma queda da participação das transferências na receita total.

No aspecto redistributivo as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste foram aquelas que apresentaram a maior participação de recursos da receita da União e da correspondente cota-parte, no total de suas receitas. Nas regiões Sul e Sudeste, e nesta

<sup>64</sup> Comparando ainda as esferas estaduais com as municipais, confirma-se a constatação feita por alguns especialistas, de que os maiores beneficiários da Constituição de 88 foram, sem dúvida, os municípios, principalmente se se considerar o incremento em sua competência tributária.

última, principalmente, a parcela de recursos do fundo de participação é, destacadamente, bem inferior a apurada nas outras três regiões.

**Tabela 32**  
**Participação percentual do total das transferências federais no total da receita, a todas Capitais, segundo as grandes regiões brasileiras, referente a mediana dos períodos 85-94 e 88-94.**

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Transf. Correntes</b>	<b>45,86</b>	<b>51,73</b>	<b>51,11</b>	<b>51,69</b>	<b>52,98</b>	<b>54,54</b>	<b>31,95</b>	<b>29,33</b>	<b>42,11</b>	<b>40,62</b>
Part. Receita União	23,69	24,38	20,90	21,58	15,51	14,91	2,84	2,54	8,91	7,93
cota-parte F. P.	20,56	23,23	19,89	20,82	14,74	14,61	1,03	1,09	6,13	6,00
Outras transf.	22,75	24,93	30,22	30,33	33,26	34,98	29,10	26,64	33,27	30,40
<b>Transf. de Capital</b>	<b>16,94</b>	<b>5,32</b>	<b>4,64</b>	<b>3,36</b>	<b>5,95</b>	<b>4,89</b>	<b>0,42</b>	<b>0,34</b>	<b>0,40</b>	<b>0,33</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>61,74</b>	<b>56,86</b>	<b>57,64</b>	<b>55,05</b>	<b>58,21</b>	<b>56,00</b>	<b>32,69</b>	<b>29,61</b>	<b>42,16</b>	<b>41,01</b>
Receita Total	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.(1995)  
 Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
 Elaborada pela autora.

### **10.3.2. Adequação das transferências intergovernamentais, relacionando Transferências e Despesa total.**

Na relação transferências com despesa total (Tabelas 33 e 34) verifica-se que os municípios das capitais brasileiras tiveram uma redução da participação das transferências no total de seus gastos. Isso pode indicar que o crescimento das despesas nas esferas municipais das capitais foi superior ao crescimento de seus recursos subvencionados. Assim, no período após 88, mesmo tendo ocorrido uma elevação no ritmo de crescimento das transferências federais e estaduais, esse foi inferior ao verificado nas despesas.

Em termos regionais (Tabela 35), o confronto das transferências com a despesa total confirma a tendência que em todas as regiões, a participação das transferências no total da despesa declinou significativamente. Assim, fazendo a comparação com o que ocorreu nas esferas estaduais, a redistribuição informal de encargos nos municípios das capitais teve um crescimento muito mais acelerado do que nos estados, sendo que nas esferas locais, ao contrário das estaduais, não houve expansão das receitas via transferências, mas, sim uma redução.

Tabela 33

**Participação percentual do total das transferências federais no total da despesa dos municípios das capitais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referentes ao período 1985-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>33,23</b>	<b>33,79</b>	<b>4,38</b>
Participação na Receita da União	6,74	6,92	0,75
cota-parte no Fundo Participação	5,21	5,40	0,74
outras transferências	26,53	26,85	3,88
<b>Transf. de Capital</b>	<b>1,81</b>	<b>2,59</b>	<b>2,20</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>36,30</b>	<b>36,38</b>	<b>5,40</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

Tabela 34

**Participação percentual do total das transferências federais no total da despesa dos municípios das capitais, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referentes ao período 1988-94.**

	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>33,21</b>	<b>32,66</b>	<b>4,32</b>
Participação na Receita da União	6,43	6,75	0,81
cota-parte no Fundo Participação	5,06	5,30	0,80
outras transferências	25,27	25,88	3,87
<b>Transf. de Capital</b>	<b>1,08</b>	<b>1,30</b>	<b>0,84</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>33,21</b>	<b>33,96</b>	<b>3,94</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

Tabela 35

**Participação percentual do total das transferências federais no total da despesa, das Capitais, segundo as grandes regiões brasileiras, referente a mediana dos períodos 85-94 e 88-94.**

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Transf. Correntes</b>	<b>41,33</b>	<b>44,57</b>	<b>49,37</b>	<b>50,54</b>	<b>48,31</b>	<b>47,69</b>	<b>28,66</b>	<b>27,75</b>	<b>38,23</b>	<b>36,00</b>
Part. Receita União	19,90	22,14	18,99	19,03	14,11	13,26	2,47	2,42	8,36	7,34
cota-parte F. P.	17,94	18,33	18,14	18,20	13,73	13,32	0,90	0,91	5,94	5,59
outras transf.	21,36	25,20	28,40	28,92	31,10	32,78	26,15	24,97	30,91	29,07
<b>Transf. de Capital</b>	<b>13,89</b>	<b>4,93</b>	<b>4,29</b>	<b>3,13</b>	<b>5,88</b>	<b>4,07</b>	<b>0,37</b>	<b>0,33</b>	<b>0,35</b>	<b>0,29</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>54,65</b>	<b>54,64</b>	<b>52,16</b>	<b>51,32</b>	<b>53,72</b>	<b>48,44</b>	<b>29,82</b>	<b>27,75</b>	<b>39,23</b>	<b>38,07</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
Elaborada pela autora.

#### **10.4. Níveis *per capita* de receitas, transferências e despesas nos municípios das capitais brasileiras.**

Seguindo a mesma análise apresentada nos estados, a proporção das receitas, transferências e despesas, por habitante, torna-se interessante para avaliar as finanças municipais após 1988. Através dos dados das Tabelas 36 e 37 observa-se que na comparação dos períodos 85-94 e 88-94 houve um aumento dos gastos com transferências *per capita*. Regionalmente (Tabela 38), as localizações mais beneficiadas foram o Norte e o Sudeste, em razão da expansão dos recursos transferidos. Já as regiões Nordeste e Centro-oeste apresentaram uma redução nos seus níveis *per capita* de recursos transferidos. Por fim, na região Sul, verificou-se a manutenção do montante de recursos por habitante (R\$ 107,00 a preços de out./96). Cabe ainda ressaltar que entre o Norte e o Nordeste são as regiões que apresentam os menores níveis de recursos por habitante: R\$ 104,00 e R\$ 95,00, respectivamente.

Quanto à receita total e tributária *per capita*, verifica-se que essa acompanhou a tendência de elevação das receitas totais. Conforme as informações (Tabelas 36 e 37) o maior incremento das receitas em termos *per capita* foi estimulado pelo crescimento da receita tributária. No exame por região (Tabela 38), sem dúvida a região Sudeste é a que possui a maior capacidade tributável, seguida, com uma diferença razoável, pela região Sul. Nas demais regiões, e inclusive na Sul, a receita total *per capita* é inferior a média geral de todas as capitais. Todavia, as regiões Sul e Sudeste conseguem auferir uma receita tributária *per capita* superior a média global das capitais.

Finalmente, nas despesas (Tabelas 36 e 37), comparando o período 85-94 com 88-94, deflagrou-se uma elevação considerável de todos os itens de despesa em termos *per capita*. Na divisão regional (Tabela 38), porém a tendência muda um pouco. As únicas regiões que apresentaram um crescimento *per capita* em todos os itens discriminados na Tabela 38 foram a Norte e a Sudeste. Nas outras, o comportamento foi mais oscilante, sendo que: a despesa corrente *per capita* elevou-se em todas as regiões; e a despesa corrente de custeio manteve-se estável na região Nordeste, ao passo que nas demais regiões ela cresceu. Em relação aos investimentos, a única região que elevou seus gastos por habitante foi a região Norte. Nas outras regiões verificou-se uma tendência declinante dessas despesas por habitante. Ademais, os valores mais elevados por habitante foram observados nas regiões Norte e Sudeste.



Tabela 36

**Total das transferências federais, receita e despesa mediana, *per capita* (1), de todas Capitais brasileiras, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referente ao período 1985-94.**

	(em R\$)		
	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>20</b>
Participação Receita União	21	20	3
cota-parte Fundo Participação	16	16	3
outras transf.	78	80	18
<b>Transf. de Capital</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>5</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>105</b>	<b>107</b>	<b>18</b>
<b>Total da Receita</b>	<b>268</b>	<b>267</b>	<b>47</b>
Receita tributária	73	80	21
<b>Total da despesa</b>	<b>284</b>	<b>296</b>	<b>47</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>213</b>	<b>215</b>	<b>33</b>
Custeio	142	144	23
<b>Despesa de capital</b>	<b>91</b>	<b>88</b>	<b>11</b>
Investimento	55	56	14

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda. Anuários IBGE: 1985/94.

Elaborada pela autora.

NOTA: Todos os valores foram convertidos pelo IGP-DI a preços de out./96.

(1) Dados populacionais referentes aos Censo de 1980 e 1991.

Tabela 37

**Total das transferências federais, receita e despesa mediana, *per capita* (1), de todas Capitais brasileiras, segundo os parâmetros de mediana, média e desvio padrão, referente ao período 1988-94.**

	(em R\$)		
	Mediana	Média	Desvio Padrão
<b>Transf. Correntes</b>	<b>103</b>	<b>104</b>	<b>22</b>
Participação Receita União	23	21	3
cota-parte Fundo Participação	18	17	3
outras transf.	82	83	20
<b>Transf. de Capital</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>107</b>	<b>108</b>	<b>21</b>
<b>Total da Receita</b>	<b>292</b>	<b>286</b>	<b>42</b>
Receita tributária	92	85	24
<b>Total da despesa</b>	<b>320</b>	<b>318</b>	<b>38</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>233</b>	<b>229</b>	<b>28</b>
Custeio	162	153	21
<b>Despesa de capital</b>	<b>93</b>	<b>89</b>	<b>15</b>
Investimento	56	53	10

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.

(1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.

Anuários IBGE: 1985/94.

Elaborada pela autora.

NOTA: Todos os valores foram convertidos pelo IGP-DI a preços de out./96.

(1) Dados populacionais referentes aos Censo de 1980 e 1991.

Tabela 38

**Total das transferências federais, receita e despesa mediana, *per capita* (1), das Capitais, segundo as grandes regiões brasileiras, para os períodos 85-94 e 88-94.**  
(em R\$)

	Norte		Nordeste		Centro-oeste		Sudeste		Sul	
	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94	85-94	88-94
<b>Transf. Correntes</b>	<b>76</b>	<b>97</b>	<b>87</b>	<b>87</b>	<b>95</b>	<b>106</b>	<b>109</b>	<b>115</b>	<b>103</b>	<b>106</b>
Part. Receita União	41	49	36	36	28	27	9	10	20	23
cota-parte F. P.	35	45	34	35	28	26	4	4	15	16
outras transf.	37	44	50	51	61	80	100	105	80	84
<b>Transf. de Capital</b>	<b>26</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Total das Transferências</b>	<b>95</b>	<b>104</b>	<b>98</b>	<b>95</b>	<b>113</b>	<b>111</b>	<b>111</b>	<b>116</b>	<b>107</b>	<b>107</b>
<b>Total da Receita</b>	<b>153</b>	<b>194</b>	<b>167</b>	<b>168</b>	<b>200</b>	<b>206</b>	<b>343</b>	<b>360</b>	<b>230</b>	<b>279</b>
Receita tributária	23	29	33	42	44	48	102	121	72	93
<b>Total da despesa</b>	<b>164</b>	<b>214</b>	<b>183</b>	<b>183</b>	<b>211</b>	<b>214</b>	<b>363</b>	<b>400</b>	<b>244</b>	<b>291</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>119</b>	<b>151</b>	<b>139</b>	<b>239</b>	<b>162</b>	<b>170</b>	<b>267</b>	<b>283</b>	<b>212</b>	<b>227</b>
Custeio	104	134	69	69	133	138	178	203	150	161
<b>Despesa de capital</b>	<b>63</b>	<b>64</b>	<b>48</b>	<b>43</b>	<b>77</b>	<b>45</b>	<b>112</b>	<b>124</b>	<b>101</b>	<b>59</b>
Investimento	39	60	21	18	54	38	72	71	48	43

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda. Anuários IBGE: 1985/94. Elaborada pela autora.

NOTA: Todos os valores foram convertidos pelo IGP-DI a preços de out./96. (1) Dados populacionais referentes aos Censos de 1980 e 1991.

### 10.5. Receita Própria Líquida (RPL) dos municípios das capitais.

A Receita Própria Líquida (RPL) é um indicador relevante para observar como ficaram os recursos disponíveis nas esferas municipais após 1988. A Constituição de 1988 possibilitou às capitais uma expansão dos recursos disponíveis em suas receitas. Comparando as medianas do período 88-94, com a correspondente para os anos de 85-94 (Tabelas 39 e 40), a RPL no conjunto das capitais cresceu 12,97%, atingindo por habitante a soma de R\$ 196,00 (a preços de out./96).

Analisando a evolução da RPL, constata-se que no período analisado a RPL apresentou um incremento no ritmo de seu crescimento, conforme também demonstram os dados das Tabelas 39 e 40. Além disso, confirma-se que esse comportamento ocorreu em todas as regiões sem exceção. A região na qual ocorreu a maior expansão foi a região Norte, seguida pelas regiões Sul, Sudeste, Centro-oeste e Norte, respectivamente<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Desconsiderando-se as capitais Macapá e Boa Vista, tal incremento mediano em 88-94, chega a 112% em relação à base 1988.

Tabela 39

**Receita Própria Líquida *per capita*, evolução e participação nas transferências federais, de todos os municípios das capitais, segundo as regiões brasileiras, através da média 85-94.**

	RPL <i>per capita</i> (R\$)(1)	RPL (base 1988=100)	% Transf. na RPL
<b>Todas capitais</b>			
mediana	176	177	61,88
média	170	171	65,18
desvio padrão	45	47	13
<b>Norte</b>			
mediana	135	161	78,82
média	138	163	75,55
desvio padrão	34	48	14,46
<b>Norte (2)</b>			
mediana	120	161	76,69
média	122	169	73,43
desvio padrão	32	53	15
<b>Nordeste</b>			
mediana	93	129	104,79
média	90	124	113,77
desvio padrão	17	29	31
<b>Centro-oeste</b>			
mediana	165	152	74,13
média	156	152	71,95
desvio padrão	28	33	9
<b>Sudeste</b>			
mediana	225	210	52,76
média	213	198	56,06
desvio padrão	69	61	14
<b>Sul</b>			
mediana	171	119	58,66
média	177	123	59,32
desvio padrão	42	30	9

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994. (1995)  
 Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.  
 Anuário IBGE: 1985-94.  
 Elaborada pela autora.

NOTA: Todos os valores foram convertidos pelo IGP-DI a preços de out./96.

(1) Foram utilizados dados populacionais segundo os Censos de 1980 e 1991.

(2) Dados dos da região Norte, excluídas as capitais do Macapá e Boa Vista.

Em parâmetros monetários, por habitante, as regiões Sul e Sudeste são as que contam com mais recursos: R\$ 256,00 e R\$ 212,00 (a preços de out./96), respectivamente; em contraposição, o Nordeste é a região que dispõem do menor montante de recursos por habitante, somente R\$ 97,00 (a preços de out./96)

Pela relação entre recursos disponíveis e montantes de transferências federais, verifica-se que no total das capitais os recursos federais transferidos atingem 56,88% do total da RPL. A região Sudeste é a que possui a menor participação, 46,76% dos seus recursos líquidos advém de fontes federais.

Finalmente, assim como foi observado nos estados, a participação das transferências federais na RPL dos municípios das capitais brasileiras declinou em relação ao período 85-94. Em vista disso, provavelmente a expansão das RPLs municipais se deve ao incremento tanto nas receitas tributárias próprias como nos recursos transferidos pelos seus correspondentes estados.

**Tabela 40**

**Receita Própria Líquida *per capita*, evolução e participação nas transferências federais, de todos os municípios das capitais, segundo as regiões brasileiras, através da média 88-94.**

	RPL <i>per capita</i> (R\$)(1)	RPL (base 1988=100)	% Transf. na RPL
<b>Todas capitais</b>			
mediana	196	200	56,68
média	187	189	44,86
desvio padrão	43	45	10
<b>Norte</b>			
mediana	173	200	61,82
média	166	180	69,65
desvio padrão	39	47	13
<b>Norte (2)</b>			
mediana	136	212	57,91
média	131	188	67,27
desvio padrão	32	51	14
<b>Nordeste</b>			
mediana	97	141	102,87
média	95	134	101,57
desvio padrão	12	22	5
<b>Centro-oeste</b>			
mediana	172	171	70,01
média	157	157	68,53
desvio padrão	32	37	10
<b>Sudeste</b>			
mediana	256	236	46,76
média	239	221	51,27
desvio padrão	67	60	13
<b>Sul</b>			
mediana	212	145	55,12
média	193	134	55,39
desvio padrão	40	28	6

FONTE: Execução Orçamentária dos Estados e dos Municípios das Capitais, 1985-1994.

(1995) Secretaria do Tesouro Nacional: Brasília, Ministério da Fazenda.

Anuário IBGE: 1985-94.

Elaborada pela autora.

Nota: Todos os valores foram convertidos pelo IGP-DI a preços de out./96.

(1) Foram utilizados dados populacionais segundo os Censos de 1980 e 1991.

(2) Dados dos da região Norte, excluídas as capitais do Macapá e Boa Vista.

## 11. As transferências pela ótica dos Fundos de Participação.

Pelo atual sistema tributário os Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), e dos Municípios (FPM), e o Fundo Especial (FE), são compostos por 47% do total da arrecadação dos impostos de competência federal: o IPI e o IR. Suas parcelas são destinadas da seguinte forma: 21,5% ao FPE e DF e 22,5% ao FPM, e 3% ao FE. Conforme foi mencionado, esses fundos possuem propósitos redistributivos, privilegiando, assim, os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

O IPI e o IR representam cerca de 80% da receita tributária total da União (Tabela 41). No que se refere à participação das regiões na arrecadação desses dois impostos (Tabela 42), a região Sudeste é a principal responsável pela arrecadação: mais de 70%. A região Sul, a segunda maior, responde em média por 12%. As demais regiões juntas somam em torno de 15%.

**Tabela 41**

**Participação do total arrecadado do IPI e IR, no total da receita tributária da União, por região, 1985-94.**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Brasil</b>	<b>82,52</b>	<b>90,02</b>	<b>78,65</b>	<b>83,22</b>	<b>83,46</b>	<b>81,33</b>	<b>68,91</b>
Norte	66,78	78,46	77,31	83,31	81,76	79,07	71,16
Nordeste	79,75	92,20	83,01	91,06	89,04	86,10	69,02
Sudeste	82,38	89,76	77,86	82,38	83,58	81,00	69,20
Sul	81,59	92,26	79,78	86,48	86,23	82,27	64,99
Centro-oeste	92,02	89,70	81,09	79,52	89,24	79,77	72,36

Fonte: Anuários IBGE (1988-94).

Elaborada pela autora.

**Tabela 42**

**Participação de cada região no total arrecadado de IPI e IR, 1988-94.**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Brasil</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Norte	1,42	1,24	1,44	1,42	1,29	1,14	1,44
Nordeste	6,35	6,68	6,91	7,25	6,64	6,34	6,25
Sudeste	73,77	73,25	72,11	71,32	74,28	74,34	73,69
Sul	10,70	10,95	12,05	12,23	11,99	11,24	11,66
Centro-oeste	7,76	7,88	7,50	7,78	5,80	6,94	6,97

Fonte: Anuários IBGE (1988-94).

Elaborada pela autora.

A partilha dos recursos é a outra face importante desses fundos. Apesar de não ter sido possível construir uma série completa da participação de cada região – destacando estados e municípios – no total das transferências federais, os dados disponibilizados pelo Anuário do Instituto de Geografia e Estatísticas (IBGE), para o

ano de 1993, fornecem indicações interessantes sobre como é feita a partilha dos fundos de participação.

Conforme a Tabela 43 existe uma clara distinção entre as regiões. Nos estados do Norte (NO), Nordeste (NE) e Centro-oeste (CO) as maiores participações são a do Fundo de Participação dos Estados e a do Fundo do IOF sobre o Ouro. Ao passo que nas regiões Sul e Sudeste a maior parte dos recursos transferidos da União vem do Fundo de Compensação de Exportações e das transferências do Salário Educação. Logo, nas regiões Sul e Sudeste as transferências possuem um caráter compensatório, tendo forte ligação com o nível de desenvolvimento econômico de seus estados. Já nas regiões mais carentes, NO, NE e CO, tais fundos são puramente redistributivos, não envolvendo nenhum tipo de esforço econômico e/ou fiscal por parte dos beneficiários subvencionados.

Em relação aos municípios prevalece o caráter redistributivo, como aquele verificado no FPE. Seguindo a mesma linha, o IOF sobre o ouro e o FPM são os mais importantes para o incremento das receitas das capitais do Norte, Nordeste e Centro-oeste. Em contrapartida, os municípios das capitais do Sul e Sudeste recebem a maior parte dos recursos subvencionados através dos fundos do Imposto Territorial Rural (ITR) e do Fundo de Participação das Exportações (FPEX, neste os estados são obrigados a repassar 25% aos municípios).

Tabela 43

Transferências de receita federal, segundo as grandes regiões e estados, 1993.

Estados (siglas)	Estados				Municípios			
	FPE	FPEx (IPI)	IOF s/ouro	Salário Educ.	FPM	ITR	IOF s/ouro	FPEx (IPI)
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100
RD	2,82	0,01	11,40	0,19	0,85	0,86	30,11	3,97
AC	3,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	11,52	0,01
AM	2,79	0,67	0,00	0,87	1,15	0,37	0,00	0,00
RM	2,48	0,01	8,77	0,05	0,23	0,16	0,00	0,67
PA	6,00	3,00	6,00	1,00	3,00	2,00	8,55	0,01
AM	3,41	0,15	3,51	0,07	0,43	0,19	6,00	3,00
TC	4,34	0,00	0,00	0,28	1,75	0,00	3,72	0,15
MA	7,22	1,77	0,00	0,48	2,47	0,86	0,00	0,00
PI	4,32	0,20	0,00	0,32	3,72	0,31	0,00	1,77
CE	7,34	1,09	0,00	1,15	2,88	0,34	0,37	0,20
RN	4,18	0,24	0,00	0,55	2,67	0,29	0,00	1,09
PB	4,79	0,42	0,00	0,42	4,02	0,75	0,37	0,24
PE	6,90	1,55	0,00	2,18	2,63	0,96	0,00	1,55
AL	4,16	0,33	0,00	0,38	1,42	0,72	0,00	0,33
SE	4,16	0,13	0,00	0,52	7,33	0,39	0,00	0,13
BA	9,40	5,81	6,14	3,07	11,85	2,58	6,32	5,81
MG	4,45	16,17	28,07	7,93	11,80	12,83	27,88	16,17
ES	1,50	2,72	0,00	1,25	1,67	1,13	0,00	2,72
RJ	1,53	9,38	5,26	15,27	3,13	2,78	5,58	9,38
SP	1,00	20,00	17,54	45,09	12,66	25,31	16,73	20,00
PR	2,88	6,74	0,88	4,77	6,09	11,79	0,74	6,74
SC	1,28	11,30	0,00	3,29	3,87	5,12	0,00	11,30
RS	2,35	17,23	0,00	6,37	6,80	11,44	0,00	17,23
MS	1,33	0,17	0,00	0,50	1,28	5,58	0,00	0,17
MT	2,31	0,31	10,53	0,45	1,77	5,26	10,41	0,31
GO	2,84	0,47	1,75	1,13	3,48	7,33	1,49	0,47
DF	0,69	0,01	0,00	2,26	0,28	0,13	0,00	0,01
Norte	25,37	3,97	29,82	2,62	8,18	4,08	30,11	3,97
Nordeste	52,46	11,52	6,14	9,07	38,99	7,20	7,06	11,52
Centro-oeste	7,17	0,96	12,28	4,34	6,81	18,30	11,90	0,96
NO+NE+CO	85,00	16,46	48,25	16,03	53,97	29,59	49,07	16,46
Sudeste	8,48	48,27	50,88	69,53	29,26	42,05	50,19	48,27
Sul	6,52	35,27	0,88	14,44	16,76	28,36	0,74	35,27
SE+SU	15,00	83,54	51,75	83,97	46,03	70,41	50,93	83,54
Receita/93 (1)	4.521	517	1.668	607	5.159	200	3	172

Fonte: Anuário IBGE (1994)

Elaborado pela autora.

Nota: O FPEx - correspondente a 10% do IPI - teve, na sua quota municipal (25%) excluída da soma das transferências para estados e incluída na soma das transferências para municípios.

(1) Receita em 1993, em milhões de R\$ a preços de out./96.

## 12. Grau de centralização/descentralização comparando União, Estados e Municípios.

Os indicadores sobre o grau de centralização/descentralização relacionam, sobretudo, os parâmetros globais das três esferas, como por exemplo, a participação de cada esfera no total da arrecadação tributária do País. A composição das despesas também sinaliza o grau de centralização/descentralização de um sistema federativo. Por exemplo, elevadas participações de despesas com pessoal e investimentos, mesmo que indiretas, indicam um maior grau de descentralização fiscal.

Conforme as informações da Tabela 44, a arrecadação própria da União após 88 apresentou uma queda de 1,32%. Nos estados constatou-se um pequeno aumento correspondente a 0,46%, no período 88-94, em relação a 85-94. Contudo, esse incremento na arrecadação própria estadual foi inferior a expansão das receitas próprias municipais. Sem dúvida, entre as três esferas, os municípios foram os que mais ganharam em termos de receita própria: o crescimento do período 88-94, em relação a 85-87, foi em torno de 50%.

**Tabela 44**

### Participação na arrecadação tributária própria total, por esfera de governo, 1985-1994.

Ano	Níveis de Governo			
	Total	Federal	Estadual	Municipal
1985	100,0	70,4	27,0	2,6
1986	100,0	67,1	30,1	2,8
1987	100,0	69,9	27,4	2,7
1988	100,0	70,2	26,9	2,9
1989	100,0	65,4	31,7	2,9
1990	100,0	67,6	29,0	3,4
1991	100,0	64,2	30,5	5,3
1992	100,0	64,0	30,7	5,2
1993	100,0	68,6	26,6	4,7
1994	100,0	66,5	28,7	4,8
mediana 85-94 (a)	100,00	67,35	28,82	3,17
mediana 88-94 (b)	100,00	66,47	28,95	4,74
Varição (b)/(a)	-	-1,32	0,46	49,41

Fonte: Contas Nacionais/ IBGE.

Elaborada pela autora.

Nota: A arrecadação tributária própria é formada pelos impostos, taxa e contribuições (inclusive as de Seguridade Social) arrecadadas pela Administração Central e descentralizada, exclusive incentivos e restituições; não considerando a repartição constitucional de impostos entre governos.

Outra forma de analisar a arrecadação tributária própria nos três níveis de governo é relacionar esse recolhimento com o Produto Interno Bruto (PIB) (Tabela 45).



Assim como na análise anterior, a relação entre a receita tributária própria e o PIB indica que foram os municípios que mais expandiram sua receita. Os municípios elevaram sua receita própria de 0,6% do PIB em 1988 para 1,38% em 1994, um incremento de mais de 50%. Quanto à União, constata-se uma elevação 1,09%, em parte, contrariando as “queixas” federais referentes às perdas tributárias pós 1988. Ademais, nos últimos anos, o governo federal passou a expandir suas receitas através de outras fontes de recursos principalmente as isentas de obrigatoriedade de partilha com os estados e os municípios, como é o caso das Contribuições Sociais. No âmbito estadual, houve também uma elevação de receita tributária própria em relação ao PIB: 13,33%.

**Tabela 44**

**Arrecadação tributária própria , por nível de governo, em % do PIB, 1985-1994.**

Ano	Níveis de Governo				(% PIB)
	Total	Federal	Estadual	Municipal	
1985	22,53	16,39	5,60	0,54	
1986	24,88	17,54	6,72	0,62	
1987	23,34	16,87	5,89	0,58	
1988	21,89	15,69	5,60	0,60	
1989	21,95	14,80	6,55	0,60	
1990	29,64	20,04	8,58	1,02	
1991	25,51	16,37	7,79	1,35	
1992	26,93	17,24	8,27	1,41	
1993	26,39	18,11	7,02	1,25	
1994	28,51	18,95	8,18	1,38	
mediana 85-94 (a)	25,19	17,06	6,87	0,82	
mediana 88-94 (b)	26,39	17,24	7,79	1,25	
Variação (b)/(a)		1,09	13,33	52,44	

Fonte: Contas Nacionais/ IBGE.

Elaborada pela autora.

Nota: A arrecadação tributária própria é formada pelos impostos, taxa e contribuições (inclusive as de Seguridade Social) arrecadadas pela Administração Central e descentralizada, exclusive incentivos e restituições; não considerando a repartição constitucional de impostos entre governos.

Outro indicador comumente utilizado para mensurar o grau de centralização/descentralização é a distribuição das despesas com pessoal e os gastos com investimento. Os efeitos da Constituição de 88 na distribuição da despesa com pessoal indicaram uma mudança interessante, em especial, nas esferas federal e estadual (Tabela 46). Em ambos os níveis houve uma redução: 1,55% no estadual e 5,70% no federal. Em contrapartida, houve uma forte elevação dessas despesas nos governos municipais. Em 1994, os municípios pagaram praticamente a mesma quantia que a

União para cobrir encargos e salários. Na comparação dos dois períodos, 1985-1994 e 1988-1994, a variação das despesas com pessoal nos municípios cresceu cerca de 30%.

Uma boa maneira de analisar as repercussões da atual composição dos gastos é relacionar as despesas da esfera central (União) com as mesmas dos níveis subnacionais; ou seja, considerar as despesas estaduais e municipais como as despesas do governo descentralizado. Ao se somar as despesas de estados e municípios, observa-se que o gasto conjunto desses se ampliou em 68,60%. A elevação entre 1988-1994 representou uma expansão de 2,85% em relação ao período 1985-1994.

**Tabela 45**

**Distribuição da despesa com pessoal das Administrações Públicas,  
por esfera de governo, 1985-1994.**

Ano	Níveis de Governo				
	Total	Federal	Total Descentral	Estadual	Municipal
1985	100,00	36,00	64,00	49,00	15,00
1986	100,00	32,00	68,00	50,00	18,00
1987	100,00	36,00	64,00	48,00	16,00
1988	100,00	41,00	59,00	42,00	17,00
1989	100,00	42,00	58,00	41,00	17,00
1990	100,00	34,60	65,40	47,81	17,59
1991	100,00	28,11	71,89	49,25	22,65
1992	100,00	24,11	75,89	51,03	24,87
1993	100,00	27,30	72,70	47,17	25,54
1994	100,00	31,40	68,60	43,58	25,02
mediana 85-94 (a)	100,00	33,30	66,70	47,91	17,79
mediana 88-94 (b)	100,00	31,40	68,60	47,17	22,65
Variação (b)/(a)		-5,70	2,85	-1,55	27,27

Fonte: Contas Nacionais/ IBGE.

Elaborada pela autora.

Através da distribuição da despesa com pessoal entre o nível central e as esferas descentralizadas, confirma-se o fato de ter havido uma descentralização de encargos, mesmo que sem qualquer suporte legislativo. O aumento das despesas com pessoal nos níveis subnacionais significou a ampliação de suas responsabilidades.

Outro bom indicador de descentralização fiscal são despesas de formação bruta de capital (FBC). Na análise dos gastos com a construção, ou a aquisição de máquinas e equipamentos, verificou-se que o governo central foi o que apresentou a maior redução nesse tipo de despesa. Comparando os dois períodos - 1985-1994 e 1988-1994, essa se reduziu em 17,03%. Entre 1985-1994 a União participava, em média, com 22,13% dos gastos em FBC, já no período 1988-1994 passou a participar com 18,36%.

Os estados, após 188, também passaram a gastar menos com investimento: a redução, considerando o mesmo período, foi de 1,81%. A compensação veio através dos municípios, que – semelhante à elevação na participação das despesas com pessoal –

foram os que mais investiram. O incremento médio dos municípios em investimento, em relação aos anos de 85-87 e 88-94, foi de 25,12%, de acordo com a Tabela 47.

**Tabela 47**

**Distribuição da formação bruta de capital das Administrações Públicas, por esfera de governo, 1985-1994.**

Ano	Níveis de Governo					( % )
	Total	Federal	Total Descentral	Estadual	Municipal	
1985	100,00	22,00	78,00	52,00	26,00	
1986	100,00	28,00	72,00	47,00	25,00	
1987	100,00	34,00	66,00	39,00	27,00	
1988	100,00	33,00	67,00	38,00	29,00	
1989	100,00	29,00	71,00	48,00	23,00	
1990	100,00	15,05	84,95	60,68	24,27	
1991	100,00	18,31	81,69	45,53	36,16	
1992	100,00	14,18	85,82	43,90	41,91	
1993	100,00	18,36	81,64	41,11	40,53	
1994	100,00	22,26	77,74	42,71	35,03	
mediana 85-94 (a)	100,00	22,13	77,87	44,72	28,00	
mediana 88-94 (b)	100,00	18,36	81,64	43,90	35,03	
Variação (b)/(a)		-17,03	4,84	-1,81	25,12	

Fonte: Contas Nacionais/ IBGE.

Elaborada pela autora.

Nota: A formação bruta de capital é formada pelas despesas com investimento em construção e aquisição de máquinas e equipamentos novos.

## CONCLUSÃO

A presente análise evidenciou as características teóricas e empíricas do federalismo fiscal, enquanto matéria de suma importância para as Ciências Econômicas, em especial, para o ramo das Finanças Públicas.

A principal característica de um sistema federativo é a possibilidade de coexistirem no âmbito social, econômico e político mais de uma estrutura jurídica capaz de atender as necessidades locais e nacionais. Essa simultaneidade e diversidade de interesses tornam o sistema altamente complexo, principalmente, aos objetivos de crescimento, estabilidade, alocação de recursos e distribuição de renda. Contudo, embora essa complexidade possa sugerir como melhor opção uma forma mais centralizada de governo, a descentralização, por sua vez, promove a melhor orientação às preferências regionais e locais. Ademais, num sistema descentralizado há perspectiva de melhor eficiência econômica e a possibilidade de colocar em prática novas experiências e inovações na produção de bens públicos, em razão da competitividade que a descentralização estimula nos governos subnacionais.

Assim, o federalismo fiscal será o resultado da coexistência de estruturas, só que no campo de ação fiscal, através, principalmente, da forma como se processam as relações intergovernamentais. Para tanto, a Teoria Neoclássica das Finanças Públicas estabelece algumas premissas para as quais as esferas de governo (central, estadual e municipal) convivam harmoniosamente, a fim de que a opção pelo federalismo não se torne um problema no convívio entre elas.

A primeira dessas premissas é a delimitação do campo de ação de cada uma das esferas nas três funções do Setor Público: distributiva, estabilizadora e alocativa. Nessa delimitação fica resguardado ao governo central o comando das políticas de distribuição e estabilização, uma vez que só possibilitam os resultados esperados se forem praticadas indiscriminadamente e igualmente em todo território nacional. Por outra parte, aos governos subnacionais cabe a condução de políticas alocativas, pois quando conduzidas por essas esferas geram maior eficiência e satisfação em seus consumidores.

A segunda premissa é a determinação das receitas e encargos fiscais de cada um dos níveis de governo. Na divisão de receitas deve-se adotar como norma a relação direta entre o tamanho da base do imposto e a correspondente hierarquia governamental,

que irá cobrá-lo e administrá-lo. Nos encargos, utilizam-se os critérios como o alcance espacial e as escalas econômica, financeira, técnica e político-institucional.

Por fim, o mecanismo das transferências intergovernamentais reflete a fragilidade dos poderes subnacionais em conciliar capacidade própria de financiamento de recursos e a expansão das necessidades de seus encargos. É importante lembrar que as transferências intergovernamentais, além de representarem outra fonte de recursos aos governos subnacionais, são, também, utilizadas como instrumentos de políticas redistributivas, com o propósito, por exemplo, de alcançar níveis satisfatórios de esforço fiscal, produção de bens (específicos ou gerais) e a equiparação das posições fiscais.

Todavia, é relevante frisar que a normatização dessas premissas nem sempre é suficiente para evitar disfunções. Na verdade, empiricamente, nem sempre isso é possível, fazendo com que a autonomia política se desestruture, principalmente, por causa do endividamento público e a conseqüente dependência financeira, que se cria com a expansão dos gastos, a ampliação do endividamento, a superposição de atribuições, a concentração espacial de investimento, o controle financeiro e a autonomia e a representatividade.

Entretanto, mesmo que tais pressupostos teóricos fossem rigorosamente seguidos – sem nenhum tipo de disfunção quanto ao endividamento, ou quaisquer outros problemas – ainda assim a descentralização fiscal não seria garantida, pois o federalismo fiscal possui uma dinâmica própria, que pode ser descrita por duas concepções. Uma delas é a que defende a tendência a uma contraditória centralização, em conseqüência do desenvolvimento econômico e suas implicações ao funcionamento do Setor Público. A outra utiliza o componente do poder político para explicar o movimento pendular – ora centralizador, ora descentralizador – resultantes da interferência de forças centrífugas e centrípetas, só que agindo no componente político do Estado.

A partir do reconhecimento do Brasil como uma nação federalista e, por conseguinte, a consideração que nesse sistema de governo coexistem, simultaneamente, mais de uma esfera de governo, fica, invariavelmente, aceita a existência do chamado federalismo fiscal brasileiro.

Dessa forma, passou-se por todas as premissas teóricas, objetivando entender de forma clara todas suas definições, pressupostos e correlações, a fim de transcrevê-las ao caso brasileiro, mais especificamente, no período entre 1988 e 1994.

O primeiro entendimento foi que o Sistema Tributário de 1988 condiz, em parte, com aquilo que se espera ser um sistema federativo fiscal.

Em relação as funções clássicas do Setor Público – distributiva, estabilizadora e alocativa – o Sistema implantado pela Constituição de 88, mostrou-se afinado com as prerrogativas quanto aos limites de ação das esferas subnacionais nas matérias distributivas e estabilizadoras, concedendo-lhes somente campo de ação nas funções alocativas. Em outras palavras, ao governo federal, foi resguardada a exclusividade de ação nos campos distributivo e estabilizador e as esferas subnacionais, constatou-se que foram ampliadas as suas possibilidades, através de certo grau de poder decisório, para destinarem, da forma que lhes convier, pelo menos uma parte de seus recursos, ao atendimento das necessidades dentro de seus limites jurisdicionais.

Quanto à determinação dos recursos e encargos fiscais nas três esferas, verificou-se que a Constituição respeitou, em parte, os pressupostos teóricos. Positivamente, deflagrou-se que houve certa associação entre tamanho da base de incidência dos impostos com a respectiva hierarquia governamental responsável pela correspondente administração e cobrança. Como foram os casos do: IR, IOF e os Impostos sobre Grandes Fortunas, sob responsabilidade federal; o ICMS, aos estados; e o IPTU às esferas municipais. Todavia, paralelamente, houve distorções como, por exemplo, a cobrança de IPI, pelo governo federal, que representa uma dupla disfunção: primeiro, quanto a cumulatividade que tal imposto provoca; segundo, por se tratar de um imposto sobre consumo, sua competência é mais adaptável às esferas estaduais.

Na definição de encargos, constatou-se que faltou, pelo menos legalmente, a delimitação por jurisdições. Conforme foi ressaltado, tal delimitação pode causar certo “engessamento” no atendimento de alguns serviços públicos; mas, a falta de definições causa desperdício de recursos e ineficiência de qualidade nos serviços prestados. Contudo, através dos indicadores apurados de descentralização fiscal, confirmou-se a indicação, comentada por alguns estudiosos, de que, ainda assim, teria ocorrido uma redistribuição de encargos, mensurada através da expansão das despesas dos governos subnacionais em gastos como pessoal, material de consumo, serviço de terceiros e investimento. Porém, isso não evita a questão das sobreposições de atribuições e o conseqüente desperdício.

Por seu turno, os mecanismos de transferências intergovernamentais, em grande medida, são condizentes com aquilo que se espera, especialmente ao privilegiar como objetivo principal a equalização da capacidade fiscal nas jurisdições subnacionais. Tal

correspondência com teoria foi confirmada através da análise dos indicadores de estados e dos municípios das capitais, tais como a participação nos recursos federais transferidos e seus níveis de capacidade fiscal, medidos relacionando das receitas (total e tributária) com o montante de recursos subvencionados.

Conforme foi visto na mensuração dos indicadores de centralização/descentralização, o Sistema Tributário de 1988 promoveu a redistribuição não só de receitas, mas também de encargos. Ficou também evidenciado que os ganhos com o novo sistema não se verificaram uniformemente nas esferas estaduais e municipais. Na avaliação dos resultados os municípios foram os que mais se beneficiaram com o novo sistema. A partir dos dados apurados para as capitais, observou-se que, além de terem elevado o ritmo de crescimento de sua receita total, essa foi principalmente estimulada pelo crescimento de sua receita tributária. Já nos estados, os níveis de receita total permaneceram os mesmos nos dois períodos considerados, sinalizando que nem a expansão da receita tributária, nem o aumento das transferências foram capazes de estimular o crescimento da receita total dessas esferas.

Pelo lado das despesas foi possível observar que tanto nas esferas estaduais como nas municipais houve uma elevação dos seus níveis de dispêndio. Fato que repercutiu muito mais negativamente nas finanças estaduais do que nas municipais, em razão de que nas primeiras não houve nenhuma elevação das receitas totais que pudesse corresponder, pelo menos em parte, a esse aumento de gastos.

Ademais, pelo enfoque regional ficou comprovada também as consideráveis desigualdades regionais, principalmente em relação à capacidade fiscal, através da mensuração dos níveis *per capita* de receita total e receita tributária, levantados em todas as regiões. Nesse aspecto, tanto as finanças estaduais como as municipais das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste enfrentam dificuldades como: geração de recursos tributários e alto grau de dependência financeira em relação aos recursos subvencionados. Nessas regiões o montante transferido chega a quase 50% do total de suas receitas, enquanto que no Sul e Sudeste, tal relação atinge no máximo 12%.

Em termos de capacidade fiscal tais desigualdades também são confirmadas, já que nas regiões mais carentes a participação das transferências na Receita Própria Líquida (RPL) ultrapassa os 60%. Nos municípios das Capitais confirma-se a mesma tendência dos estados, constatando-se que as diferenças entre Norte, Nordeste e Centro-oeste, com Sul e Sudeste são também discrepantes. Todavia, conforme foi verificado, os municípios das capitais, na relação Transferências/RPL, apresentaram uma dependência

bem mais acentuada que a dos estados. Isso faz com que o indicador, em termos municipais, não alcance a mesma intensidade observada no âmbito dos estados. Mesmo nas capitais das regiões mais desenvolvidas - Sul e Sudeste – mais da metade de sua RPL é formada por recursos transferidos. Nas demais regiões essa relação fica por volta de 80%.

Ainda em relação às despesas, cabe frisar o comportamento dos dispêndios de pessoal e de investimento nos três níveis de governo. Analisando os indicadores de centralização/descentralização foi possível concluir que os governos subnacionais após 88 expandiram sua participação no total desses gastos, sendo que a esfera que promoveu tal alteração foi a municipal. No período 1988-1994, em comparação a 1985-1994, os governos federal e estadual apresentaram uma taxa de crescimento negativa desses dispêndios.

Em suma, as modificações promovidas pelo Sistema Tributário de 88 refletiram a necessidade de reestruturar as finanças estaduais e municipais, objetivando resgatar o federalismo fiscal adormecido durante os anos de centralização federal. Entre os pontos positivos que a Constituição promoveu destacam-se a distribuição da receita tributária nos estados e municípios e a coerência dos fundos de participação, em relação aos objetivos redistributivos. Contudo, mesmo tendo acertado nesse pontos, o Sistema Tributário atual já apresenta sinais de debilidade: quer na pesada carga sobre o contribuinte<sup>66</sup> (se se considerar o estágio de desenvolvimento brasileiro) em virtude, principalmente, da elevação das Contribuições Sociais; quer pelas distorções do regime de partilha dos recursos federais às unidades subnacionais, que acabaram ampliando as desigualdade regionais, eclodindo a Crise Federativa dos anos 1990.

Tais constatações foram verificadas, principalmente, nas repercussões do Sistema, entre 1988-94, e na apreciação da Proposta de Emenda Constitucional N.º 175-95. Ressalta-se aqui a interessante abordagem apresentada sobre a questão da temporariedade de um Sistema Tributário e observância da permanência, na Constituição de 1988, de algumas distorções, as quais tinham sido previamente diagnosticadas durante a sua elaboração, mas que acabaram sendo esquecidas ou desconsideradas. Entende-se que pela atual proposta de Emenda alguns desses pontos foram recuperados, como a criação de um imposto sobre o valor agregado e o Novo ICMS, que se originará da fusão do ICMS e IPI. No entanto, ao mesmo tempo, algumas

---

<sup>66</sup> Comparando a carga tributária brasileira com as dos países desenvolvidos, verifica-se que a carga no Brasil é relativamente baixa.



alterações apresentadas na Proposta de Emenda Constitucional levam, em certo grau, a perda de autonomia federativa. A mais significativa delas é em relação ao Novo ICMS (ou novo IVA), que, embora requeira administração centralizada, a exemplo do modelo europeu adotado, conduz a perda de autonomia tributária estadual.

Ademais, outras questões importantes como definições claras de encargos, a cumulatividade gerada pelas Contribuições Sociais e a adoção do princípio do destino no Novo ICMS, permanecem sem alteração, ficando suas soluções, mais uma vez postergadas até, quem sabe, a próxima Reforma Tributária.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui. (1994) A crise da federação no Brasil. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, ano 15, n.º 2, p. 321-337.
- AFONSO, José R. R.. (1995) A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. Seminário Internacional Impasses e perspectivas da federação no Brasil, São Paulo: FUNDAP/IESP, abril. (mimeo)
- AFONSO, José R. (1994) Descentralização Fiscal: revendo idéias. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, ano 15, n.º 2, p. 353-390.
- AFONSO, José R. R. (1992 a) Aspectos conceituais das Relações Financeiras Intergovernamentais. **Estudos Econômicos USP**, São Paulo, v. 22, n.º 1, p. 5-34, jan./abr.
- AFONSO, José R. R.. (1992 b) Federalismo Fiscal e Reforma Institucional: falácias, conquistas e descentralização. Belo Horizonte, out. (mimeo)
- AFONSO, José R. R.. (1985) Transferências Intergovernamentais e o Financiamento dos Estados e Municípios. **Revista de Finanças Públicas**, Rio de Janeiro, n.º 363, p. 32-40, jul./ago.
- AFONSO, José R. R.; SOUZA, Maria Célia. (1985) O Sistema de Relações financeiras intergovernamentais e seu papel no financiamento dos Estados e Municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n.º 362, p. 15-32, jan./abr.
- AGUIRRE, Basília M. B; MORAES, Marcos Ribeiro de. (1996) **Questão Federativa no Brasil: o “Estado das Artes” da Teoria**. São Paulo: USP (Texto para discussão interna n.º 03/96)
- ARAÚJO, Alosío B. (1973) **Problemas fiscais em países de organização federativa**. In Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo. Brasília: IPEA/INPES, p. 209-229.
- ARAÚJO, Tânia B. de (1995). **O planejamento regional e relações intergovernamentais no Brasil: os desafios do presente**. Seminário Internacional Impasses e perspectivas da federação no Brasil, São Paulo: FUNDAP/IESP, maio. (mimeo)
- AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus A.. (1996). **Mudanças Constitucional e Reforma Tributária: interesses, atores e ação coletiva**. (mimeo)
- BALEEIRO, Aliomar (1970). A crise financeira do federalismo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n.º 28, jan.
- BARRERA, Aglas W.; ROARELLI, Maria Liz de M.. (1995) **Relações Fiscais Intergovernamentais**. In AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro L. B. (org.). São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, Federalismo no Brasil. p. 129-160.
- BAIOCCHI, Mário. (1986) O Federalismo Fiscal: a dimensão política. In: LAGEMANN, Eugênio (org). **150 anos de finanças públicas**. Porto Alegre, FEE, p.271-306.

- BREMAEKER, François J. de. (1995) Uma reforma tributária igual para municípios desiguais. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 42, n.º 4, p. 72-85, jul./set.
- BRITTO, Luis N. de. (1970) O federalismo na Constituição de 1967. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n.º 28, jan.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (1990). São Paulo, Ed: Ática, 7ª edição.
- DAIN, Sulamis. (1995a) **A questão tributária e a federação. Seminário Internacional Impasses e perspectivas da federação no Brasil**. São Paulo: FUNDAP/IESP, maio. (mimeo)
- DAIN, Sulamis. (1995b) **Experiência Internacional e especificidade brasileira**. In AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro L. B. (org.). São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, Federalismo no Brasil, p. 21-41.
- DAIN, Sulamis. (1995c) **Visões equivocadas de uma reforma tributária prematura**. In AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro L. B. (org.). São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, Federalismo no Brasil, p. 43-74.
- EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS - 1985-94 (1995). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, set.
- GIFFONI, Francisco de P. C. (1988) Análise do novo sistema constitucional tributário. In PISCITTELLI, Roberto B. (org.) **O Sistema Tributário na Nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema**. Brasília: UNB, p. 83-100.
- LAGEMANN, Eugênio. (1995) **O federalismo fiscal brasileiro em questão. Seminário Internacional Impasses e perspectivas da federação no Brasil**, São Paulo, maio. (mimeo)
- LAGEMANN, Eugênio; BORDIN, Luís C. V. (1993). **Federalismo Fiscal no Brasil**. Porto Alegre, jun. (mimeo)
- MARTONE, Celso Luiz *et al.* (1994) **Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil** - São Paulo: FIPE.
- MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. (1980) **Finanças Públicas: teoria e prática**. São Paulo: Editora Campus.
- O NOVO PACTO FEDERATIVO: subsídio para a Reforma do Estado. (1995) IPEA, IBAM e ENAP. (mimeo)
- OATES, Wallace E. (1977) **Federalismo Fiscal**. Madrid, tradução: Pablo Perez Jimenz, Instituto de Estudios de Administracion Local.
- OLIVEIRA, Fabrício A. de. (1995a) **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)**. São Paulo: Ed. HUDITEC.
- OLIVEIRA, Fabrício A. de. (1995b) **Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional**. São Paulo: Unicamp.
- OLIVEIRA, Fabrício A. de. (1981) **A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasil Debates - Coleção Brasil Estudos, n.º3.
- PISCITTELLI, Roberto B. (1988) **Quadro comparativo do Sistema Tributário**. In PISCITTELLI, Roberto B. (org.) **O Sistema Tributário na Nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema**. Brasília: UNB, p. 29-58.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 175/95. *Gazeta Mercantil*, 24/08/95, p. A-12.

QUADROS, Waldemir Luis de. **A tributação indireta no Brasil**. In AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro L. B. (org.). São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, *Federalismo no Brasil*, p. 75-96.

REZENDE, Fernando. (1996a) **O processo de reforma tributária**. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão n.º 396).

REZENDE, Fernando. (1996b) **Propostas de Reforma do Sistema Tributário Nacional**. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão n.º 420).

REZENDE, Fernando. (1995) **Descentralização e desenvolvimento: problemas atuais do financiamento das políticas públicas**. São Paulo: Seminário Internacional Impasses e perspectivas da federação no Brasil - FUNDAP/IESP, maio.

REZENDE, Fernando, *et al.* (1985) A repartição de encargos públicos na Federação brasileira. **Revista de Finanças Públicas**, Rio de Janeiro, n.º 351, p. 27-40, jul./ago./set..

REZENDE, Fernando. (1982) Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 12, n.º 2, p. 489-540, ago..

REZENDE, Fernando. (1973) **Federalismo Fiscal**. In **Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo**. Brasília: IPEA/INPES, p. 231-240.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José R. R. (1987) **A reforma fiscal no processo de elaboração da nova Constituição**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES (Texto para Discussão Interna, n.º 121).

REZENDE, Fernando; LOBO, Thereza. (1985) Competências tributárias em regimes federativos. **Revista de Finanças Públicas**, Rio de Janeiro, n.º 362, p. 33-39, abr./jun.

RODRIGUEZ, Vicente (1995). **Os interesses regionais e federação brasileira**. **Seminário Internacional Impasses e perspectivas da federação no Brasil**, São Paulo, FUNDAP/IESP, maio. (mimeo)

RODRIGUEZ, Vicente. (1994) Os interesses regionais e a federação brasileira. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, ano 15, n.º 2, p. 338-351.

SELCHER, Wayne. (1990) O futuro do federalismo na nova República. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n.º 1, p. 165-190, jan.

SERRA, José; AFONSO, José R. R. (1991). **Finanças Públicas Municipais: trajetórias e mitos**. **Revista Conjuntura Econômica**, São Paulo, out./nov.

SIMPÓSIO SOBRE AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS. (1973) Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro.

SOUZA, Washington P. A.. (1970) O planejamento regional no federalismo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n.º 28, jan.

VARSAÑO, Ricardo (1996) **De ônus a bônus: Política Governamental e Reformas Fiscais na Transformação do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES (Texto para Discussão n.º 417).

VARSAÑO, Ricardo (1987). **Avaliação do sistema proposto no projeto de Constituição**. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão Interna, n.º 122).

VARSAÑO, Ricardo (1981). O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.1, n.º 11, p.203-28.

VELLOSO, Carlos M.. (1992) Estado Federal e Estados Federados nas Constituições Brasileira de 1988. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n.º 74/75, p. 41-89, jan./jun.