

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**LUCIANO DA ROCHA HENRIQUES**

**A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL DE 1988 A 1994**

**Porto Alegre**

**2012**

**LUCIANO DA ROCHA HENRIQUES**

**A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL DE 1988 A 1994**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Eugênio Lagemann

**Porto Alegre**

**2012**

**LUCIANO DA ROCHA HENRIQUES**

**A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL DE 1988 A 1994**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

---

Prof. Dr. Eugênio Lagemann - orientador  
UFRGS

---

Prof. Me. Ário Zimmermann  
UFRGS

---

Profa. Dra. Rosa Angela Chieza  
UFRGS

## RESUMO

Este trabalho analisa o processo de descentralização fiscal no Brasil entre os anos de 1988 e 1994. Para tanto analisa a sua natureza, que tem início nos anos 80 e as características econômicas, sociais e políticas que permearam esse processo dando destaque à heterogeneidade regional existente no Brasil e às consequências da descentralização até 1994. A partir da década de 1960 há uma grande centralização fiscal no governo federal. Na década de 1980 a natureza do processo de descentralização fiscal nasce da conjunção de fatores econômicos, sociais e políticos que diminuíram o poder do governo central consubstanciando esse processo. Assim, se abriu espaço para que os governos subnacionais ganhassem maior poder político e econômico. Como base para a análise da descentralização fiscal no início do texto é exposta uma resumida evolução do sistema tributário brasileiro e em seguida é feita a revisão bibliográfica sobre a teoria do federalismo fiscal.

**Palavras-chave:** Finanças Públicas. Federalismo. Federalismo Fiscal. Descentralização fiscal.

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1: Participação de cada tributo na receita tributária federal 1935-1955 ...	15
QUADRO 2: Competência e divisão da reforma tributária da década de 1960 .....	24
QUADRO 3: Competências e divisão tributária da constituição de 1988 .....	35
QUADRO 4: Fundo de participação dos estados e dos municípios .....	59

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1: Gasto público por categoria e esfera de governo (média 1990-92).....	63
TABELA 2: Brasil: arrecadação própria e receita tributária disponível por nível de governo .....	67

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	07
<b>2 O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO</b> .....	09
2.1 O período colonial (1500-1822) .....	10
2.2 O período imperial (1822-1889) .....	12
2.3 A República Velha (1889-1930) .....	13
2.4 A era Vargas(1930-1945) .....	14
2.5 A República Nova (1946-1964) .....	18
2.6 A reforma tributária da década de 1960 .....	19
2.6.1 Os antecedentes da reforma tributária .....	21
2.6.2 A reforma tributária .....	22
2.6.3 Da fase pós reforma até 1988 .....	28
2.7 A Constituição de 1988 .....	33
<b>3 O FEDERALISMO E O FEDERALISMO FISCAL</b> .....	36
3.1 A teoria do federalismo .....	36
3.2 O federalismo no Brasil .....	39
3.3 A necessidade e as funções do Setor Público .....	41
3.4 A teoria do Federalismo Fiscal .....	44
3.4.1 Questões alocativas .....	46
3.4.2 Questões distributivas .....	48

3.4.3 Questões estabilizadoras .....	49
3.4.4 Outras questões .....	50
3.5 Os modelos de descentralização fiscal .....	50
3.6 O federalismo fiscal no Brasil até 1988 .....	53
<b>4 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL DE 1988 A 1994: SUA NATUREZA, CARACTERÍSTICAS E CONSEQUÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>
4.1 A natureza do processo de descentralização fiscal nos anos 1980 e 1990 até 1994 .....	58
4.2 As características da descentralização fiscal no Brasil de 1988 a 1994.....	61
4.3 As Consequências da descentralização fiscal na primeira metade dos anos 1990 .....	69
4.4 A evidência da descentralização fiscal entre os anos de 1988 e 1994 .....	74
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>80</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O governo pode ser fruto de uma ideologia social e política. Mas, como o mercado não consegue por si só desempenhar todas as funções necessárias para o equilíbrio da economia a ação do governo se torna necessária para guiar, corrigir e suplementar esse mecanismo em alguns aspectos. Visto que o governo de um país tem no seu sistema tributário o principal instrumento para cumprir suas funções básicas esse passa a ter papel central no estudo das finanças públicas.

Durante as décadas de 1980 e 1990 muitos países no mundo aumentaram a descentralização do seu sistema fiscal, entre eles o Brasil. O estudo da natureza desse processo no Brasil bem como as suas características nos primeiros anos após a Constituição de 1988 tornaram-se fundamentais para o entendimento das relações tanto verticais quanto horizontais existentes no federalismo atual e para a estrutura em que se baseia o pacto federativo.

A federação brasileira desde a data de sua criação na Constituição de 1891 tem vivido uma oscilação, que ora é de maior centralização fiscal e ora de maior descentralização fiscal. Durante os primeiros anos da federação houve uma maior descentralização das atribuições fiscais. Já a partir da década de 1930 o país conhece uma maior centralização que avança até a década de 1960. Durante o regime militar o federalismo brasileiro conhece a maior centralização de sua história. Fruto do autoritarismo e do desejo desenvolvimentista dos militares. Contudo, no final da década de 1970 temos o rompimento do padrão de financiamento externo, que vinha sendo o esteio do desenvolvimentismo brasileiro. Os anos 1980 são de crise econômica, política e social. Nessa esteira os entes subnacionais reivindicam uma maior autonomia tanto fiscal como política. Assim surge um movimento de maior descentralização fiscal na federação brasileira, que teve seu ápice na Constituição de 1988 e viveu um momento de grande descentralização fiscal nos seus anos iniciais.

O objetivo principal desse trabalho é analisar o processo de descentralização fiscal ocorrido no Brasil nos primeiros anos após a Constituição de 1988, mais especificamente de 1988 a 1994. Os objetivos secundários seriam investigar a



natureza do processo de descentralização fiscal iniciada nos anos 1980 e analisar suas características e consequências durante seus anos iniciais, de 1988 a 1994.

O problema a ser pesquisado nesse trabalho é a busca do entendimento das consequências do federalismo fiscal tanto para a economia do país quanto para a estrutura do pacto federativo, entre os anos 1988 e 1994, feita através do entendimento da natureza do processo de descentralização fiscal iniciado nos anos 1980 e das características econômicas, sociais e políticas encontradas no Brasil nessa época.

O trabalho está dividido em três capítulos. O segundo capítulo apresentará uma breve evolução do sistema tributário brasileiro de forma cronológica desde o Brasil colônia até a Constituição de 1988, condicionando a evolução do sistema à conjuntura econômica e social de cada período. O terceiro capítulo trata da revisão bibliográfica da teoria do federalismo fiscal. Inicia conceituando o federalismo para então, de forma sucinta, apresentar a criação e evolução do federalismo no Brasil. Seguindo, expõe a teoria tradicional sobre o federalismo fiscal e a descentralização fiscal e finaliza expondo a evolução do federalismo fiscal no Brasil até 1988. O quarto capítulo trata especificamente da descentralização fiscal do federalismo brasileiro de 1988 a 1994. Inicia expondo sua natureza e passa por suas consequências e peculiaridades finalizando com a análise do grau de descentralização alcançado.

## 2 O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Um sistema tributário é constituído pelo conjunto dos seus tributos e do seu respectivo regramento, que é definido a partir da sua organização político-administrativa (BORDIN; LAGEMANN, 2006).

O governo de um país tem no seu sistema tributário o principal instrumento para cumprir suas funções básicas. À medida que o Estado se coloca historicamente como um agente econômico e político, nesse caso, tentando legitimar a hegemonia de certa parcela da sociedade, esse sistema é consequência histórica, não somente do seu estado de desenvolvimento e do seu modelo de acumulação, mas, principalmente, dependente da correlação das forças políticas atuantes nele. Então, a determinação do sistema tributário, sua estrutura e distribuição, está condicionada à racionalidade dessa dialética política dos grupos sociais atuantes nesse sistema. Em última instância, o sistema tributário é determinado dentro de uma representatividade social. Nessa perspectiva histórica o Estado tanto exerce quanto sofre influências desse sistema, logo dessa relação recíproca é que nasce a sua ideologia, que serve de orientação para a busca dos objetivos comuns. Entretanto, esse sistema está em constante metamorfose determinada pelo estágio de suas forças produtivas e pelo seu processo de acumulação. Logo, a análise da estrutura tributária de um país só pode ser feita se levarmos em conta as forças sociais que exercem influência sobre ele, o seu estágio de desenvolvimento e o seu padrão de processo de acumulação (OLIVEIRA, 1981; VARSANO, 1996).

Sua estrutura [do sistema tributário] tende, como consequência, a se modificar ao longo do tempo, à medida que as necessidades de acumulação se modificam, trazendo, em seu bojo, novas pressões sociais, além de promover alterações no papel do estado e, com isso, a necessidade de adequação instrumental. (OLIVEIRA, 1981, p. 16)

As mudanças que ocorrem no ambiente econômico garantem a evolução permanente do sistema tributário. (VARSAÑO, 1996, p. 1)

Nas palavras de Varsano (1996, p.19) podemos explicitar a justificativa de um extenso capítulo sobre a formação do sistema tributário brasileiro:

Não raro, ideias, aparentemente novas e brilhantes, são postas em prática sem que se saiba que, no passado, alguém já as teve e executou com maus resultados. [...] O processo de evolução do sistema tributário ao longo de um século contém um grande número de ensinamentos que não convém apenas deixar guardados em gavetas de um arquivo histórico. Precisam estar vivos nas mentes dos que, por ofício ou circunstância, dedicam-se ao aprimoramento da tributação.

Assim, nos parágrafos seguintes é feita uma exposição cronológica das características dos diversos modelos tributários adotados no Brasil, bem como as suas diferenças, o contexto social e o modelo de desenvolvimento vigentes que serviram como base para a orientação desse sistema.

É importante salientar aqui que essa exposição histórica do sistema tributário brasileiro não tem como objetivo esgotar a discussão em torno desse assunto, apenas almeja a exposição das linhas históricas que contribuíram para transformar nosso sistema tributário no que ele é hoje.

## **2.1 O período colonial (1822-1889)**

A principal característica do sistema tributário no período colonial é a fragmentação. No período colonial havia uma grande gama de tributos, alguns já cobrados na metrópole e outros que se adaptavam às condições da economia local. “[...] a tributação era extremamente confusa, sem planificação: quando surgia uma nova despesa, criava-se um novo gravame para atendê-la.” (BORDIN, 2002, p.9). A arrecadação estava não apenas a cargo do governo colonial, mas também, de forma associada, a cargo da iniciativa privada (BORDIN; LAGEMANN, 2006). “Outra característica marcante do sistema fiscal colonial era a administração privada de algumas receitas públicas” (BORDIN, 2002, p.9), principalmente na pessoa dos

contratadores tributários<sup>1</sup>, desta forma objetivando a minimização dos custos com arrecadação dos tributos de difícil obtenção devido principalmente a obstáculos geográficos. Entretanto um dos problemas desse modelo era a inadimplência e corrupção dos contratadores, “A confusão de interesses públicos e privados, dos funcionários reais e dos contratantes, era uma constante no Brasil colonial” (BORDIN, 2002, p.10).

Desde o início da colonização brasileira a coroa Portuguesa já mandara responsáveis pela arrecadação de tributos à nova colônia. “Com a chegada do Governador Geral Tomé de Souza, em 1549, foi criada a Provedoria Mor da Fazenda Real. [...] Junto [...] veio o Provedor-Mor da Fazenda, Antônio Cardoso de Barros” (BORDIN, 2002, p.6). No período colonial a organização responsável pela administração tributária era o Erário Régio, que foi substituído no período imperial (em 1824) pelo Tribunal do Tesouro Público.

[...] o primeiro tributo instituído no Brasil foi o “quinto do pau-brasil” e o primeiro concessionário da Coroa Portuguesa para explorar a madeira (ao mesmo tempo o primeiro contribuinte e, também, o primeiro coletor de impostos do Brasil) foi o mercador lisboeta Fernão de Noronha, em 1502. Portugal também cobrava o “quinto” sobre as pedrarias, as “dízimas” de todos os produtos e os “direitos alfandegários” que incidiam sobre toda mercadoria importada ou exportada. (BORDIN, 2002, p.5)

Somente após a chegada da família real ao Brasil é que houve uma “reforma tributária” para criar meios de financiar não só as suas despesas como as de toda sua corte. A partir daí, o imposto de importação passou a ser a grande fonte de receita da coroa, devido à abertura dos portos às nações amigas, aumentando vertiginosamente a quantidade de produtos importados que entravam no Brasil. Nesse mesmo processo as alfândegas, responsáveis pelo recolhimento desse imposto, tiveram que se adaptar aos novos volumes de transações e se redinamizar.

---

<sup>1</sup> O governo leiloava o direito da arrecadação tributária. Quem desse o maior lance teria o direito ao contrato, geralmente trienal, para arrecadação tributária, contudo o valor a ser arrecadado à Fazenda Real era fixo. Esses “arrecadadores” eram chamados de contratadores, que em geral eram ricos comerciantes da elite colonial. Esses contratadores à medida que deveriam repassar apenas um valor fixo ao governo central auferiam lucro com esses contratos caso conseguissem arrecadar mais do que o valor fixado (BORDIN, 2002).

## 2.2 O período imperial (1822-1889)

Em 1822 o Brasil se torna independente de Portugal. Em 1824 temos a primeira Constituição Brasileira. Nessa Constituição as receitas eram divididas entre o governo central e as câmaras municipais (BALEIRO, 2008, p.352). “A independência brasileira em 1822 não trouxe, no entanto, a ruptura com o sistema e a administração tributárias do período colonial. [...] A distribuição de rendas no período do império era extremamente centralizada, um estado unitário fortemente centralizado, com as províncias sendo dirigidas pelos chamados ‘presidentes’ designados pelo poder central e com receita reduzida” (BORDIN, 2002, p.12). Nessa época a economia era baseada principalmente em produtos agrícolas e voltada ao exterior, assim sua principal fonte tributária era o comércio exterior. O imposto de importação chegou a corresponder 2/3 da receita pública.

Através do Ato Adicional de 1834 criaram-se as Assembleias Legislativas Provinciais, em substituição aos Conselhos Gerais das Províncias, e estas passaram a ter maior autonomia podendo estabelecer impostos provinciais de modo a cobrir as suas despesas, além de outras providências.<sup>2</sup> Esse ato foi o passo inicial do federalismo fiscal no Brasil. Entretanto “essa medida é tanto mais fruto do medo dos excessos do localismo do que de um desejo descentralizador de fato” (NOGUEIRA, 2005, p.43). Contudo, mesmo que esse ato não tenha nascido de um ideal descentralizador, na prática, serviu como tal.

Foi, entretanto, apenas com a decretação do Ato Adicional, em 12/8/1834, que se traçaram os limites e os fundamentos do Direito Tributário Nacional. Desde então, sucederam-se as disposições que criaram, alteraram e suprimiram tributos, modificando as competências tributárias. (BORDIN, 2002, p.5)

---

<sup>2</sup> Conforme redação do art. 10, §5 e §6 do Ato Adicional de 1834 que reforma a constituição de 1824. Art. 10 - Compete às mesmas Assembléias legislativas: [...] § 5 - Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do estado. As câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios. § 6 - Sobre a repartição da contribuição direta pelos municípios da província e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do presidente da província, e as municipais sobre orçamento das respectivas câmaras.

Entretanto durante o período imperial houve certa desordem a cerca da discriminação dos tributos e suas competências. “O ato Adicional não discriminou tributos, limitou-se a estatuir que as Províncias e Municípios ‘não prejudiquem as imposições gerais do Estado (art. 10, §5º)’, isto é, do governo nacional.” (BALEIRO, 2008, p. 284). Como pode ser visto, nesse período imperou um federalismo flexível, contudo essa discriminação na prática não funcionava muito bem, pois o governo geral tinha uma extensa gama de tributos e sobrava pouco para as províncias. Uma divisão tributária mais sistemática somente apareceu a partir da proclamação República.

### **2.3 A República Velha (1889-1930)**

Com a proclamação da República em 1889 o Brasil passa a ser uma República Federativa e adota de vez a estrutura formada pela União, Estados (antigas províncias) e Municípios, criando assim a necessidade de discriminar as receitas cabíveis a cada esfera de governo, dotando os entes subnacionais de receitas próprias que lhes permitissem certa autonomia financeira e, além disso, tanto a união quanto os estados, poderiam criar outras receitas tributárias. Nessa evolução o Brasil orienta-se para uma maior rigidez na discriminação tributária, divergindo do que ocorrera no período colonial e imperial. Nesse sentido a Constituição de 1891 parte para uma divisão tributária mais rígida, discriminando os impostos que competiam à União e aos estados,<sup>3</sup> as competências dos municípios seriam estabelecidas pelos estados.

Segundo Varsano (1996) essa constituição herdou boa parte de sua estrutura tributária do Império. A tributação era basicamente sobre o comércio exterior, a propriedade ou produção e as transferências internas. Um imposto de renda geral, de competência do governo federal, só foi criado em 1922<sup>4</sup>, neste mesmo ano também foi criado o imposto de vendas mercantis, de competência do governo

---

<sup>3</sup> Conforme Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891, art. 7º, 9º, 10º e 11º.

<sup>4</sup> Instituído pela Lei federal nº 4.624, de 31 de dezembro de 1922.

federal, contudo na Constituição de 1934 passou a ser chamado de imposto sobre vendas e consignações (IVC) e sua competência passou a ser dos Estados.

Até a década de 1930 a economia era regida por preceitos liberais. Dessa forma, a política fiscal do estado tinha pouca influência na economia, pois essa tentava ser a mais neutra possível. Consequentemente não havia necessidade de promover reformas no sistema tributário. “O Estado no Brasil do século XIX (i.e., tanto no império, como nos primeiros anos da República) foi relativamente não intervencionista em assuntos econômicos” (BAER; KERSTENETZKY; VILLELA, 1973, p.884). Somente após a crise mundial da década de 1930, onde as teorias Keynesianas começaram a ser adotadas, o governo passou a ter um papel mais central na economia. A partir daí a política fiscal começa a ser usada para estabilizar e proporcionar crescimento à economia. Impulsionando a industrialização brasileira.

#### **2.4 A era Vargas (1930-1945)**

No período anterior a Constituição de 1934 o imposto de importação era a principal fonte de receita da União (a economia antes da década de 1930 era quase que somente baseada na atividade primário-exportadora), contudo após o início da primeira guerra mundial, com a queda no comércio internacional, a arrecadação tem um ponto de inflexão, passando seu centro de tributação do mercado externo para um incipiente mercado interno, e mesmo com o final da guerra o imposto de importação nunca mais chegaria aos mesmos patamares de arrecadação, como pode ser visto no Quadro 1. É importante salientar que nesta época a principal fonte de receita dos estados era o imposto de exportação, cobrado inclusive nas vendas interestaduais. E no âmbito municipal era o imposto sobre indústrias e profissões (VARSANO, 1996).

## QUADRO 1

### Participação de cada tributo na receita tributária federal 1935-1955

TRIBUTOS	ANOS					
	1935	1937	1940	1945	1950	1955
Importação	47,6	50,8	35,9	14,5	10,9	4,6
Prod. Industrializados*	27,2	28,9	38,7	40	41	36
Renda e Proventos	8,1	9,9	15,1	33,2	35,8	39,8
Selos e Afins	16,4	10,2	10,2	12,2	12,2	13,3
Outros tributos	0,7	0,2	0,1	0,1	0,1	6,3
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Oliveira (1981)

(\*) Imposto de consumo até 1966.

Na Constituição de 1934 se manteve a forma rígida de divisão tributária ampliando a discriminação de rendas entre União, Estados e Municípios, desta vez deixando claras as rendas que couberam aos municípios<sup>5</sup>. Nessa mesma Constituição coube à União a exclusividade da competência residual. Esse modelo de exclusividade de fontes seguiu por todas as outras Constituições brasileiras.

Esse modelo de exclusividade de fontes, segundo Baleeiro (2008, p. 285), apresenta algumas vantagens: i) preserva a autonomia dos estados e dos municípios, ii) não há bitributação, ou seja, cada esfera governamental sabe exatamente cada fato gerador que lhe cabe, iii) tende à simplicidade na arrecadação, pois tributos afins são sempre reduzidos às mesmas categorias da constituição. A única desvantagem que o mesmo autor observa é que dessa forma descentralizada e rígida o legislador fica preso na sua liberdade tributária para novas criações. Contrastando com essa exclusividade de fontes tributárias temos como exemplo os Estados Unidos<sup>6</sup> onde o tributo pode ser cobrado de forma concorrente pelas esferas federal, estadual e local.

<sup>5</sup> Vide Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Mais especificamente o artigo 6º, que discrimina os impostos da União, o artigo 8º que discrimina os impostos dos Estados e o artigo 13º, que pela primeira vez em uma Constituição especifica os impostos que cabem aos Municípios.

<sup>6</sup> Nesse contexto é importante salientar que os Estados Unidos foram a primeira federação do mundo. Foi criada na convenção de Filadélfia em 1787, através de sua Constituição, que vigora até os dias de hoje, como uma forma de organizar e harmonizar as suas 13 colônias que viviam confederadas até então. Essa confederação tinha um governo, contudo esse só tinha poderes de dirigir a guerra, não tinha poder de cobrar impostos, ou seja, não tinha receita própria, vivia da boa vontade das colônias, que dessa forma protegiam sua posição privilegiada. Com a criação da federação o governo passou a cobrar impostos, contudo de forma concorrente com as suas colônias, não havia na Constituição uma forma definida da divisão tributária. Dessa forma, historicamente o



A partir da Constituição de 1934 a estrutura tributária brasileira sofre grandes alterações, entretanto não alterando muito o seu nível de arrecadação, como veremos na sequência. Os Estados passam a ter a competência do imposto sobre vendas e consignações<sup>7</sup> (que substituiu o imposto sobre vendas mercantis criado em 1922, de competência da União). Esse imposto tinha a sua competência privativa aos estados, contudo era proibida a sua cobrança em transações interestaduais. No início da década de 1940 esse imposto já correspondia a 45% da receita tributária dos estados e em 1946 a 60% (VARSANO, 1996, p.3). Entretanto, esse novo imposto sobre vendas e consignações, ainda era cobrado a cada transação, ou seja, cobrado em cascata.

Quanto à composição da receita tributária da União nesse período, o imposto de importação perde espaço e o imposto sobre consumo se torna a principal fonte de arrecadação do governo federal. Em 1945 o imposto de consumo<sup>8</sup> correspondia a 40% da receita tributária da União e o imposto de renda correspondia a 33% da mesma, como pode ser visto no Quadro 1.

Na década de 1930 o Brasil iniciava o processo de substituição de importações (PSI), na tentativa de implementar uma indústria sustentável e voltada ao mercado interno, mais precisamente o consumo interno, o famoso deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira teorizado por Celso Furtado<sup>9</sup>. Nas palavras de Baer (1973, p.887) “A depressão mundial dos anos 1930 não só colocou o Brasil no caminho da industrialização pela substituição de importações, como também conduzia a uma expansão e a uma mudança no papel do Estado na economia do País”. O setor industrial passa a ganhar espaço em detrimento do setor agrícola. Assim “o Brasil ingressa na fase em que a tributação explora principalmente bases domésticas [...]” (VARSANO, 1996, p. 05). Conforme Varsano (1996) no início da década de 1960 o imposto sobre consumo corresponde a 45% da arrecadação tributária federal e o imposto de vendas e consignações corresponde a quase 90% da receita tributária estadual.

---

federalismo fiscal americano é guiado pela flexibilidade quanto suas competências. Ainda hoje há concorrência em alguns impostos nos três níveis de governo e em outros casos entre estados e municípios. O desenvolvimento fiscal do federalismo americano está resumido no cap. 30 de Musgrave e Musgrave (1980).

<sup>7</sup> Instituído pela constituição de 1934, art. 8º, inciso I, alínea “e”. Imposto que está na origem do atual ICMS.

<sup>8</sup> Esse imposto incidia principalmente sobre produtos manufaturados localmente. Através do Decreto-Lei nº 34, de 18 de novembro de 1965 passe a se denominar Imposto Sobre Produtos Industrializados.

<sup>9</sup> Nas palavras do próprio Celso Furtado (2007, p. 278, grifo nosso) “Contudo, o fator dinâmico principal, nos anos que se seguem a crise [de 1929], passa a ser, sem nenhuma dúvida, o mercado interno”.

Essa mudança no padrão de acumulação da economia brasileira exigia um esforço muito maior por parte do governo federal do que houvera despendido até então, principalmente no que tange ao fornecimento de um ambiente propício para a aceleração da industrialização, visando tanto uma proteção cambial quanto a criação de uma infraestrutura para o crescimento da mesma, de forma a proteger a economia do impacto da depressão mundial. Perante isso, não restava alternativa ao governo senão reestruturar seu sistema tributário a fim de se adaptar às novas demandas da economia<sup>10</sup>.

É bem verdade que a empresa internacional teria condições de realizar as inversões na indústria de base requeridas pelo processo [PSI]. Entretanto, no estágio em que se encontrava a economia brasileira, os riscos e as incertezas dos investimentos tornavam inviável essa possibilidade. Diante disso, atribui-se ao Estado o relevante papel de alargar as bases produtivas do capitalismo. E é óbvio que o desempenho desse papel exigiria, indubitavelmente, uma ampliação em seu poder de captação de recursos. (OLIVEIRA, 1981, p. 21)

Nesse momento o principal tributo federal, o imposto de importação, perdia força devido à crise (vide Quadro 1), colocando em xeque as possibilidades de o governo financiar essa nova fase da economia. A única alternativa seria aumentando a sua capacidade de arrecadação tributária. A Constituição de 1934 daria os primeiros passos nesse sentido, entretanto o novo direcionamento do gravame tributário para o mercado interno exigia certo tempo de maturação de modo que fosse criada uma população urbano capaz de servir de base para a arrecadação fiscal, já que as classes dominantes e a burguesia rural nunca serviram. Contudo, a verdadeira reestruturação só veio com as reformas da década de 1960.

Nas palavras de Varsano (1996, p. 04) “a Constituição de 10 de novembro de 1937 pouco modificou o sistema tributário estabelecido pela constituição anterior”.

---

<sup>10</sup> Algumas importantes intervenções do governo nesse período foram o programa para sustentação dos preços do café (famoso convênio de Taubaté, de 1906, que estabeleceu as bases da política de valorização do café, que seguiu na década de 1930) e o controle do câmbio a partir de 1931, que objetivava racionar as divisas e proteger a indústria.

Dessa forma não há muito que se falar nas alterações tributárias introduzidas por essa nova Constituição.

Com a saída de Getúlio Vargas do poder em 1945 foi convocada uma nova constituinte que elaborou a constituição em 1946. Essa também preservou as características de sua antecessora e trouxe poucas modificações ao sistema tributário brasileiro. Segundo Varsano (1996, p.05) as principais modificações são a maior dotação de recursos aos municípios (que não chegou a se transformar em realidade) e a profunda discriminação de rendas entre as esferas do governo, “institucionalizando um sistema de transferência de impostos”, contudo com restrições para utilização dos seus recursos.

## **2.5 A República Nova (1946-1964)**

A expansão intervencionista do governo na economia, principalmente como um motor de arranque para o processo de industrialização, continua durante as décadas de 1940-1950. A década de 1950 ganha destaque nesse processo devido a seu surto de industrialização, impulsionado principalmente pelo Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Nesse processo se destacam o planejamento da economia e a criação de meios de financiamento das indústrias pelo governo. A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, teve papel importantíssimo nesse contexto, pois sem financiamento estatal de longo prazo as empresas privadas não seriam capazes de suprir as suas necessidades de crédito sozinhas. Outro marco do governo nesse período foi a criação da Petrobras, em 1953, garantindo assim o monopólio do fornecimento de energia ao País. Durante os anos seguintes foi dada continuidade a criação de novas grandes empresas estatais estratégicas ao crescimento industrial do país (geração de energia elétrica - Eletrobrás, siderurgia – siderurgia - Usiminas e Cosipa, mineração – Vale do Rio Doce e produtos petroquímicos, exploração de petróleo, refino e distribuição - Petrobras), principalmente pelo fato de serem setores que demandavam muito capital inicial e operariam durante seus primeiros anos com uma grande capacidade ociosa. Somente o governo poderia fomentar esses setores

que demandavam vultosas somas de capital, já que o setor privado não teria os meios para fazer esses investimentos. Entretanto o instrumental fiscal ainda não era suficiente para satisfazer as necessidades das novas funções do Estado e do novo modelo industrial. Para Oliveira (1981, p. 26) apesar da maior presença do Estado na economia seus instrumentos de política econômica ainda eram insuficientes para um desempenho mais satisfatório. Nas suas palavras: “[...] o instrumento tributário pouca modificação sofreria nesse período, continuando o instrumento cambial a ser o mais acionado para os propósitos da industrialização”. As mudanças no sistema tributário desse período ainda não apresentavam condições ao governo de financiar as inversões necessárias às necessidades do crescimento industrial. Assim, a partir de 1962 temos a desaceleração do crescimento diretamente ligada à falta de um mecanismo de financiamento capaz de estimular a atividade econômica e a alta taxa de inflação. Desse quadro nasce o novo modelo político instaurado pelos militares a partir de 1964.

## **2.6 A reforma tributária da década de 1960**

Nas décadas de 1960-70 a expansão do Estado na economia brasileira continuou e ocorreu principalmente através da consolidação e do crescimento de suas várias atividades. Na década de 1960 essa expansão aumentou drasticamente devido ao desejo do governo de industrializar rapidamente a economia brasileira. Nos anos 1970 a revitalização e a expansão de várias empresas governamentais, principalmente em setores dinâmicos da economia, merece destaque (tais como Companhia Vale do Rio Doce e Petrobras). Também merece destaque a quantidade de bancos governamentais (dentre esses os comerciais de posse do governo) que em 1972 detinham 55% dos depósitos e 58% dos empréstimos, segundo dados de Baer (1973, p. 900). Segundo Baer (1973) não seria exagerado afirmar que essas empresas governamentais eram usadas como instrumentos para implementar a política econômica do governo promovendo as mudanças necessárias para tornar o ambiente adequado à industrialização, objetivo principal dessa época.

Olhando pela ótica da despesa, a relação despesas do governo/PIB, com base nos dados apresentados por Baer (1973, p 898), que em 1920 era de 12,5%, em 1947 era de 17,1% e em 1969 já era de 32,2% (isso para todos os níveis de governo, excluindo as empresas governamentais). Outro dado que corrobora com esse fato é o grau de investimento fixo do governo em relação ao investimento fixo total na economia que em 1969, segundo dados de Baer (1973, p. 904, Tabela 1), era de 60.6%. Assim, se pode concluir que o crescimento da participação do Estado na economia até a década de 1960 foi muito alto.

Essa política tinha forte cunho centralizador no Governo federal, mesmo que implicitamente, essa utilização das empresas estatais como instrumentos de implementação de políticas sociais e industriais, distanciando-se dos seus objetivos dentro de um mercado (lucro e crescimento), se aproximava a de economias planificadas, essas, obviamente, girando em torno somente de um governo central. Por conseguinte, essa centralização na implementação da política econômica gerava a necessidade de uma centralização da política fiscal, aumentando o papel do governo federal na arrecadação tributária, necessária para financiar esses grandes projetos. “O apoio à industrialização e ao desenvolvimento regional gerou um crescimento das despesas que não pode ser acompanhado pelo das receitas” (VARSANO, 1996, p.07).

Para obter o montante de recursos necessários para financiar esse aumento substancial nas suas despesas o governo deveria, invariavelmente, aumentar sua atuação e arrecadação tributária. Contudo o modelo tributário vigente no início do século XX não era capaz de oferecer os recursos necessários que esse novo grau de intervenção do Estado na economia demandaria. Dessa forma, a partir da 2ª metade do século XX, era crescente a necessidade de uma grande reforma tributária. “Neste contexto a reforma tributária era vista como prioritária não só para resolver o problema orçamentário como para prover os recursos necessários às demais reformas” (VARSANO, 1996, p.07). Contudo essa somente viria na década de 1960, com o golpe militar de 1964 e suas reformas de base. A reforma do sistema tributário se inicia em 1964 e se consolida definitivamente em 1967 com o Código Tributário Nacional.

### 2.6.1 Os antecedentes da reforma tributária

O governo militar instaurado em 1964 elaborou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha como principal objetivo o controle da inflação, cujas principais causas identificadas foram o crescente déficit público, a expansão no crédito e os aumentos salariais não proporcionais ao aumento da produtividade. Das medidas criadas para acabar com o déficit público o aumento da carga tributária figurava entre elas. Não obstante a diminuição do déficit público, o aumento da carga tributária serviria como contenção ao excesso de demanda que na época era visto como a raiz da inflação brasileira. Segundo Mello e Belluzzo (1977, p.145) “Na área das finanças públicas procedeu-se a um elevado corte da despesa, combinado com o aumento da carga tributária obtida inicialmente pela reforma de emergência de 1965 e, em definitivo, pela reforma fiscal de 1966”. Contudo, em 1964 já houve mudanças no sistema tributário que puderam ser percebidas através da elevação da arrecadação tributária de 1965 (a carga tributária bruta de 1964 foi de 17,02% e em 1965 19,71% - fonte: IBGE – estatísticas do século XX). Essas medidas se concentraram principalmente no imposto de renda, que até então não tinha sua capacidade arrecadatória totalmente explorada.

A reforma tributária que se inicia com a Emenda Constitucional nº 18 de 1965 e que culminaria com a criação do Código Tributário Nacional<sup>11</sup> (CTN) em 1966 era parte da política de longo prazo<sup>12</sup> do governo militar instaurado em 1964. Essa reforma fiscal surgiu como forma de materializar a importância do Estado na economia, que já não era apenas pelo seu grau de intervenção mas também caracterizada pelo seu papel central no processo de crescimento. Para Oliveira (1981) e Varsano (1996) os principais objetivos dessa reforma tributária, resumidamente, foram:

- a) Aumento da captação financeira do Estado para o desempenho das suas novas atribuições e para a eliminação do déficit público;

---

<sup>11</sup> Criado pela Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. A Constituição de 1967 apenas consolidou suas diretrizes.

<sup>12</sup> Essa política ainda incluía a criação de um sistema de planejamento integrado, a criação de novos mecanismos de financiamento não inflacionários e a reforma administrativa do Estado.

- b) Transformar o sistema tributário em impulsionador, provedor e orientador do processo de acumulação, eliminando entraves à industrialização;
- c) Atenuar as desigualdades regionais, revendo as discriminações de rendas e alterando as competências quando inapropriadas;
- d) Melhorar a eficiência do aparelho arrecadador;
- e) Tornar a tributação mais progressiva.

Na busca desses objetivos a União transferiu a competência da cobrança da maioria dos tributos para si e centralizou as decisões de aplicação dos recursos transferidos aos estados e municípios, objetivando assim que suas metas estabelecidas fossem alcançadas e compatibilizando as metas subnacionais com as suas. “Com a reforma, o frágil federalismo fiscal existente foi praticamente soterrado, abrindo-se a primeira das portas para a União exercer com maior eficiência seus propósitos de comandar o processo de acumulação e influir mais decisivamente em sua direção” (OLIVEIRA, 1981, p. 46).

### **2.6.2 A reforma tributária**

Segundo Varsano (1996, p. 9),

Um novo sistema tributário foi paulatinamente implementado entre 1964 e 1966, concedendo-se prioridade para as medidas que, de um lado, contribuíssem de imediato para a recuperação das finanças federais e, de outro, atendessem de forma mais urgente os reclames de alívio tributário dos setores empresariais, que constituíam a base política de sustentação do regime.

Uma das primeiras medidas da comissão responsável pela preparação do texto da reforma foi o saneamento dos tributos existente. Até então, como cada esfera poderia criar os seus próprios tributos, usavam isso de forma indiscriminada com o objetivo de alargar suas bases de arrecadação cada vez mais, gerando inúmeras figuras tributárias. Essa reforma tenta consolidar os tributos de natureza

econômica idêntica, definindo exatamente a sua base econômica e compatibilizando-os com as linhas da política econômica em vigor e com o novo processo de acumulação industrial. Os impostos foram enquadrados em quatro grandes grupos: comércio exterior, patrimônio e renda, produção e circulação e impostos especiais. Para ilustrar essa incompatibilidade pode ser citado o imposto sobre indústria e profissões, que é uma designação “inadequada para definir qualquer figura tributária específica” (OLIVEIRA, 1981, p. 48), que passou a funcionar quase como um imposto municipal sobre vendas e consignações. Como a arrecadação tributária municipal foi diminuindo com o tempo, devido a sua baixa produtividade e devido ao processo inflacionário, que quase acabou com as transferências vindas dos Estados, houve essa transformação. Essa clara falta de competência gerava uma grande desordem e um grande risco ao sistema tributário.

O principal imposto Estadual deixou de se chamar imposto sobre vendas e consignações (IVC) e passou a se chamar imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM). Mas a principal mudança nesse imposto foi deixar de ser cobrado em cascata, ou seja, cobrado em todas as etapas, e passou a ser não cumulativo, abatendo-se, em cada operação, o montante cobrado nas anteriores, se transformando em um imposto de valor adicionado (IVA)<sup>13</sup>. Essa mudança acabou com a distorção causadora da integração vertical da produção.

Os impostos criados foram:

- a) Imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISSQN), que representa parte do que era o imposto sobre indústrias e profissões, e continuou sendo de competência municipal;
- b) Imposto sobre operações financeiras (IOF), que substitui o antigo imposto do selo federal, e continuou sendo de competência federal;
- c) Imposto sobre serviço de transporte e comunicação, que foi retirado do imposto de indústria e profissões e passou a ser de competência da União;
- d) Imposto único sobre minerais (IUM), o produto de sua arrecadação seria dividido em 10% para União, 70% para os estados e 20% para os municípios.

---

<sup>13</sup> Esse tipo de imposto tem sua base de cálculo mais estreita, uma vez que tributa somente o valor adicionado naquela etapa específica. Contudo, como ele estabelece uma solidariedade em cadeia entre os contribuintes dificulta a sonegação, dando maior produtividade ao imposto. Entretanto, suas alíquotas foram aumentadas substancialmente de forma a prevenir os estados de uma possível perda de arrecadação.



Algumas mudanças significativas são: a transferência do imposto de exportação (IE) da competência estadual para a federal, a transferência do imposto sobre transmissão de bens imóveis “inter-vivos” (ITBI) da competência municipal para a estadual e a retirada do poder de definir as alíquotas do ICM dos estados, subordinando-as ao Senado Federal. Taxas e contribuições de melhoria continuam sendo de competência das três esferas.

## QUADRO 2

### Competência e divisão da reforma tributária da década de 1960

IMPOSTO E SUA COMPETÊNCIA	DIVISÃO (em %)		
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
<b>FEDERAL</b>			
Imposto de Importação (II)	100,0		
Imposto de exportação (IE)	100,0		
Imp. s/prop. territorial rural (ITR)*			100,0
Imposto de renda (IR)**	67,0	14,0	17,0
Imposto sobre prod. Industr. (IPI)**	67,0	14,0	17,0
Imposto s/ operações financ. (IOF)	100,0		
Imposto sobre minerais (IUM)	10,0	90,0	
Imposto s/Transportes e comunicação	30,0	50,0	20,0
Imposto sobre Combustíveis	40,0	40,0	20,0
Imposto sobre Energia Elétrica	40,0	60,0	
<b>ESTADUAL</b>			
Imposto s/transm. De bens imóveis (ITBI)		50,0	50,0
Imposto s/ circulação de mercadorias (ICM)		80,0	20,0
<b>MUNICIPAL</b>			
Imposto s/prop. Territorial urbana (IPTU)			100,0
Imposto s/serv. de qualq. natureza (ISSQN)			100,0

Fonte: Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

Quadro referente aos impostos criados na reforma tributária de 1965-67 consolidados na Emenda Constitucional nº 01 de 17/10/1969 (que dá nova redação à Constituição de 1967), por esta ser a mais representativa consolidação tributária do período, bem como suas competências e divisões verticais.

(\*) quando a propriedade rural estiver situada em seu município;

(\*\*) 2% eram destinados ao fundo especial.

Com a reforma procurou-se também acabar com a competência residual da criação de impostos outorgada às esferas federal, estadual e municipal pela Constituição de 1946, visando garantir os objetivos da política desse novo governo (OLIVEIRA, 1981). Até então, qualquer esfera tinha autonomia para criar um novo

imposto cada vez que tivesse problemas financeiros. Isso gerava profundas distorções econômicas, o que não condizia com a nova política econômica.

A concepção do sistema tributário como instrumento norteador do processo de acumulação exigia, antes de mais nada, maior racionalidade do sistema e um controle mais efetivo, por parte da União, não somente dos tributos existentes como também daqueles a serem criados para se evitar colisão de interesses e objetivos. (OLIVEIRA, 1981, p. 52)

Desta forma, juntamente com o acréscimo dos tributos de competência da União, consolida-se a tendência centralizadora da reforma tributária de 64-67 e também a rigidez no federalismo fiscal brasileiro, onde cada competência era exatamente definida bem como a sua base tributária econômica, obtendo assim uma funcionalidade inexistente até então. Entretanto, havia a necessidade de controlar as aplicações dos recursos captados pelas esferas estaduais e municipais, compatibilizando-as com os propósitos centrais (OLIVEIRA, 1981). Esse sistema era visto como vital para o alcance dos objetivos propostos no projeto econômico traçado pelo governo militar. Para Oliveira (1981) a reforma como instrumento da política econômica teria seus principais objetivos centrados na:

- a) Captação de recursos, para financiar o déficit público e o crescimento industrial, através do: i) aprimoramento da arrecadação e da fiscalização, através de convênios entre as distintas esferas do governo; ii) a generalização do imposto de renda, aumentando o número de contribuintes desse imposto através da redução do limite de isenção e iii) elevação das alíquotas e criação de adicionais para cada imposto, indubitavelmente a principal medida para aumento da captação de recursos.
- b) Acumulação, adequando os tributos aos objetivos de acumulação, através do: i) comércio exterior; após a reforma os impostos de comércio exterior se tornaram instrumentos diretos da política econômica (um dos motivos do imposto de exportação passar para a esfera federal). Passaram a ajustar-se às variações de conjuntura do comércio internacional. Foram criados muitos incentivos à exportação, como a isenção tributária para exportação e criação de facilidades burocráticas para as empresas exportadoras, medidas que visavam à obtenção de divisas necessárias às importações e abertura de

novos mercados; ii) mobilização financeira e mercado de capitais, visando à poupança interna e à dinamização do mercado de capitais, o principal tributo manipulado foi o imposto de renda que, alias, até então não tivera sua capacidade instrumental plenamente utilizada. Foram criados bancos de investimento e uma regulamentação para o mercado de capitais, objetivando a formação de poupança interna, capitalização para as empresas e crédito aos consumidores, isso tudo com manipulações em direção à política econômica e isenções do imposto de renda e IOF<sup>14</sup>. III) Inflação, a meta principal do PAEG (programa de ação econômica do governo) era o combate à inflação. Os instrumentos tributários foram usados de forma a penalizar com aumento de alíquota empresas que aumentassem seus preços.

- c) Distribuição: I) de forma a debelar as disparidades regionais, mesmo que as ações fossem anteriores à década de 1960, o instrumental tributário só passou a ser usado com esse fim a partir daí, dando incentivo e isenções, principalmente de imposto de renda, a quem investisse em indústrias das regiões menos desenvolvidas, inicialmente nordeste e norte; II) desigualdades sociais, a fim de amenizar as disparidades sociais o governo, a partir de então, tem um poderoso instrumento tributário a seu favor, o instituto da seletividade, à medida que penaliza os bens tidos como supérfluos, agravando suas alíquotas, e beneficiando os bens “essenciais”, suavizando suas alíquotas, na tentativa de tornar os impostos indiretos mais progressivos. Esse instrumento foi principalmente usado no imposto sobre produtos industrializados, entretanto sua eficácia é contestada, juntamente com o imposto sobre circulação de mercadorias e o de serviços, outros impostos indiretos, que continham alto grau de regressividade, demonstrando um caráter concentracionista do modelo.

A reforma tributária da década de 1960 trouxe uma maior racionalidade ao sistema como também um aprimoramento técnico, lhe aproximando da ordem econômica, e o aprimorou como instrumento econômico do governo,

---

<sup>14</sup> É importante salientar que essas manipulações visavam em último grau à acumulação de capital. Seguindo a direção da política econômica, os incentivos fiscais dados através do imposto de renda e do imposto de operações financeiras objetivavam recolher o tributo de toda a sociedade, contudo distribuindo o excedente de forma a beneficiar a classe capitalista e as camadas mais altas da sociedade, setores vistos como importantes para a acumulação de capital. “O Estado, ao comandar o processo de acumulação, emerge como repassador de parte do excedente, transferindo-o da sociedade como um todo para setores a serem privilegiados no bojo do processo de acumulação” (OLIVEIRA, 1981, p. 74).

consubstanciando o seu novo papel na economia (OLIVEIRA, 1981). Esse aprimoramento do sistema tributário, que passa a ser usado diretamente com o fim de colocar em prática a política econômica, só foi possível devido à vinculação dos tributos a sua base econômica, rompendo com a ordem anterior, onde estavam restritos ao campo jurídico. Essa mudança proporcionou ao governo os meios necessários para que exercesse o papel central na busca das metas estabelecidas para o país. Nesse sentido, na busca de maior concentração em si, o governo federal aumentou a sua participação na repartição tributária. E para suprir as finanças estaduais e municipais cria um sistema de transferências. Contudo, esse é, em grande parte, vinculado, mantendo nas mãos do governo federal o direcionamento dos recursos, cumprindo assim com sua agenda econômica.

Entretanto, há algumas críticas a esse sistema, não diretamente a reforma tributária, mas ao seu uso como instrumento da política econômica. Para Oliveira (1981) é inegável que essa reforma proporcionou ao Governo um papel central na economia e os meios necessários para se obter um rápido crescimento econômico, entretanto a sua multiplicidade de objetivos gerou um conflito de foco levando à anulação de alguns, especialmente os de cunho social, promovendo uma concentração dinâmica da riqueza.

Como a correlação de forças era nitidamente desfavorável às classes trabalhadoras e às forças de oposição, acuadas pelas medidas inibidoras adotadas pelo regime, não houve maiores resistências para anular a desbragada utilização do instrumento com vistas a favorecer os setores tidos pela política econômica como relevantes para o processo de acumulação. (OLIVEIRA, 1981, p. 79)

Para Varsano (1996, p. 9) “[...] a reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade”.

### 2.6.3 Da fase pós reforma até 1988

A nova fase na economia do país, após as grandes reformas, também afetou a estrutura tributária. Da fase iniciada em 1964, onde o principal objetivo era conter a inflação e criar um ambiente estável para implementação de diversas reformas e rápido crescimento, a nova fase, que vai de 1967-74, tem como objetivo principal o crescimento econômico, e novamente, como na primeira fase, o sistema tributário é amplamente utilizado como instrumento da política econômica.

Nesse período fica mais intensificado o uso de incentivos e isenções tributárias buscando o aquecimento da demanda agregada, o desenvolvimento regional e setorial e principalmente a promoção às exportações, de modo a abrir novos mercados para a indústria nacional. Alias, é importante salientar que os incentivos às exportações tem papel central na política tributária nesse período, até mesmo como forma de obter divisas para a importação de bens de capital que serviriam para modernizar o parque industrial brasileiro. Esses incentivos são baseados em isenções tributárias (IPI, ICM, IR e II), aumento na oferta de crédito e, a partir de 1968, o uso de taxa de câmbio flexível por parte do governo. Nesse rol é de grande importância a isenção de ICM aos produtos manufaturados destinados à exportação. Como o ICM era um imposto estadual o governo federal acabou incentivando as exportações, contudo sem onerar seu orçamento, entretanto isso representou mais uma baixa nas finanças estaduais, especialmente aos estados mais industrializados (que até o final da década ainda tinham seus repasses do fundo de participação diminuídos), agravando, dessa forma, ainda mais a crise nos balanços estaduais. Vale lembrar que com a reforma tributária os estados não haviam auferido ganhos, foram sim os entes que tiveram suas finanças mais dilapidadas.

Outro fato importante foi a redução do Fundo de Participação dos Estados e municípios. Devido a um número elevado de isenções tributárias a União teve dificuldades financeiras e foi buscar formas de aumentar suas receitas. Uma dessas formas foi a diminuição no repasse dos fundos de participação dos estados e dos municípios, “essa redução no FPEM representaria uma verdadeira sangria nas finanças estaduais, especialmente nas dos estados mais pobres, cuja receita

provém, em grande parte, desse sistema de transferências” (OLIVEIRA, 1981, p. 99). No Código Tributário de 1966 o FPE e FPM somados era de 20%<sup>15</sup>, na Constituição de 1967 diminui para 14% e em 1968 diminuiria ainda mais chegando a 12%<sup>16</sup>. “A autonomia fiscal dos estados e municípios foi reduzida ao seu nível mínimo, aí permanecendo até 1975” (VARSAÑO, 1996, p. 10).

No campo social a mesma política de caráter excludente e concentradora do modelo de crescimento é mantida. Não houve medidas que fossem tomadas para acabar com a regressividade dos tributos indiretos e nem medidas distributivas concretas. Nem com a elevação do nível de desenvolvimento que o país atingia os impostos diretos assumiam a parcela mais significativa da arrecadação, algo que se espera em sociedades em pleno desenvolvimento.

Um dos determinantes do “milagre” econômico (1968-1973) encontrados na literatura são as reformas institucionais do PAEG, no governo Castelo Branco (1964-1967), em particular as reformas fiscal/tributária e financeira, que teriam criado as condições para a aceleração subsequente do crescimento (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008). Durante esse período, o principal objetivo da reforma tributária de 1966, que era de aumentar o esforço fiscal da sociedade de forma a dispor dos recursos necessários para impulsionar o processo de crescimento econômico, parece ter sido alcançado.

O início da década de 1970 começa com mais uma avalanche de incentivos às exportações, pois “urgia intensificar as exportações, minorar o ímpeto crescente da dívida externa, e estimular a expansão da capacidade produtiva visando à sustentação do crescimento” (OLIVEIRA, 1981, p. 107). Tornando a atividade exportadora atrativa seriam alcançados os investimentos que aumentariam a capacidade produtiva e conseqüentemente o crescimento que o governo almejava para o país. Juntamente com o esforço para disponibilizar os bens de produção à indústria, são os meios que o governo utiliza para alcançar esse crescimento. Novamente o uso do sistema tributário para alcançar esses fins tem papel central.

---

<sup>15</sup> O fundo era formado por recursos do imposto de renda (10%) e do IPI (10%) e destinado 10% para os estados e 10% para os municípios.

<sup>16</sup> Através do Ato Complementar nº 40 de 1968, do total destinado aos fundos de participação 5% seriam destinados ao FPE (Fundo de Participação dos Estados), 5% seriam destinados ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e 2% seria destinado ao fundo especial dos estados mais pobres.

Visando incrementar a receita do governo federal criou-se nessa época o PIS<sup>17</sup> (Programa de Integração Social), o qual é visto como o ressurgimento da cumulatividade tributária no país, indo de encontro ao caráter inovador e eficiente da nova reforma.

Com o final do “milagre” econômico, o sistema tributário já mostrava seus primeiros sinais de exaustão. Em 1973 uma das primeiras medidas tomadas, seguindo a mesma política econômica da década de 1960, foram as isenções ou reduções da alíquota do IPI para produtos de diversos segmentos. Entretanto essa política, de incentivos e isenções, já não tinha mais fôlego em uma economia combatida tanto por uma crise externa (choques do petróleo) quanto por uma “crise” interna que era a reivindicação das classes trabalhadoras, que até então levavam o ônus do crescimento, e dos entes subnacionais, que clamavam por maior autonomia financeira.

No final dos anos 1970 o governo começa a rever seu sistema tributário de forma a reorientar sua política econômica. Na visão de Oliveira (1981) ao governo é imposta uma nova conjuntura econômica onde deve rever sua política tributária visando recuperar suas fontes de recursos, combater a alta inflação, reduzir os desequilíbrios no balanço de pagamentos, rever sua política econômica no que se refere à autonomia financeira dos estados e municípios, canalizando mais recursos a estes e rever sua política distributiva, repassando benefícios também à classe trabalhadora, até então fora excluída dos ganhos do processo de acumulação.

Nesse sentido, durante os anos 1970 e início dos 1980 se deu início a diversas mudanças no sistema tributário. A fim de sanear os déficits do Estado o governo começa a diminuir gradativamente os incentivos que vinham sendo dados desde 1964: “desde 1970 já era evidente para o governo que a concessão dos incentivos corroía excessivamente a receita” (VARSAÑO, 1996, p. 10). Quanto às medidas visando ao incremento das finanças estaduais e municipais a União revisou o percentual dos FPE e FPM e fixou a meta, a ser alcançada gradativamente, em 20% a partir de 1979<sup>18</sup> e com uma grande vantagem de abolir as vinculações. Também, a partir de 1978, o governo federal, assumiria o ônus pelo crédito prêmio do ICM. Medidas que além de trazer fôlego às finanças estaduais e municipais

---

<sup>17</sup> Criado pela Lei complementar nº 07 de 1970.

<sup>18</sup> Na realidade seria 18% para o FPE e FPM e 2% para o fundo especial.

trouxeram maior autonomia na decisão de seus gastos. Nesse período se inicia uma caminhada rumo à descentralização fiscal. Nessas medidas seria também contemplada a classe trabalhadora através da tentativa de dar uma maior progressividade ao IPI que em 1979 isentou diversos produtos básicos de consumo e em contrapartida aumentou a alíquota para produtos considerados de luxo e também revisou as fórmulas do aumento salarial, que passaram a ser semestrais e a negociação feita diretamente entre empregado e empregador.

Após a década de 1970, pródiga em empréstimos externos com juros baixos (oriundos dos petrodólares depositados nos bancos ocidentais), que o Brasil se valeu para tocar seu empreendimento industrial e desenvolvimentista, o país entra nos anos 1980, com taxa de inflação se acelerando e um enorme déficit público. Para completar o quadro temos o segundo choque do petróleo em 1979 e a consequente elevação da taxa de juros internacional, resultado da política recessiva americana. Inicia-se assim a crise da dívida latino americana e após a moratória mexicana, em 1982, cessa de vez o fluxo de empréstimos internacionais.

Os anos 1980 iniciam com o Brasil mergulhado em uma crise fiscal e financeira que tem suas origens na crise de 1973. Em 1982 (moratória mexicana) cessa a entrada de recursos externos que até então eram utilizados para cobrir o déficit público e tocar o modelo de desenvolvimento no país. A única saída seria buscar empréstimo junto ao FMI, cuja condição de concessão era seguir sua cartilha recessiva, amplificando assim cada vez mais o processo de ajustamento recessivo da economia.

Alguns dos reflexos da política fiscal da década de 1970 foram apontados por Oliveira (1991) como um dos instrumentos de fragilização das finanças públicas da década de 1980 que culminaria em um estrondoso déficit público. A queda na arrecadação, principalmente dos impostos indiretos, contribuiu para aumentar o déficit público (em 1974 esses impostos representavam 15,5% do PIB já em 1979 somente 11,5%). Também na década de 1970 há um contraponto entre redução da carga tributária e aumento dos subsídios e transferências, a carga tributária líquida do governo (montante a sua disposição para seu consumo e investimento) se reduz de 16,6% do PIB em 1974 para 12,2% do PIB em 1979. Outro fator foi o endividamento estadual e municipal, visto que com o “milagre” econômico estados e



municípios se tocaram na busca por industrialização, investindo em infraestrutura industrial para atrair investimentos. Contudo como sua arrecadação era baixa, dado o alto grau de centralização do federalismo, a saída foi o endividamento externo, que na década de 1980 é ampliado. No processo de busca das metas do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) o governo lança as empresas estatais num forte processo de endividamento, principalmente de origem externa. Juntamente com o repasse das dívidas contraídas no exterior por empresas privadas, inclusive o risco cambial e seus encargos, ao Banco Central, socializava-se assim os prejuízos da crise cambial e se dava início ao processo de estatização da dívida externa brasileira, um dos pontos mais sérios a ser superados para o saneamento das finanças do governo. “[...] As Autoridade Monetárias centralizaram a função de financiar esses déficits financeiros produzidos pela crise cambial no orçamento monetário, a exigir crescentes transferências de recursos de toda sociedade brasileira, através do orçamento fiscal” (LUNDBERG, 1985, p. 153).

A crise brasileira e um ajustamento recessivo após acordo, iniciado em 1983, com o FMI, corroeram as bases da produção e do consumo brasileiro e acabaram comprometendo a arrecadação tributária brasileira. A base tributária se estreita ainda mais, dado que as exportações eram isentas e as importações se reduziram drasticamente. A arrecadação tributária cai durante toda década de 1980, mas não drasticamente graças ao esforço do governo, através de frequentes alterações na legislação para mantê-la no mesmo patamar, embora tenha comprometido a qualidade do sistema tributário.

A década de 1980 foi de recessão aliada a uma alta inflação crônica, devido às restrições impostas pelo sistema financeiro internacional, que até então tinha condições excepcionais de financiamento, mas em 1979 as taxas de juros internacionais dispararam e o financiamento externo se torna cada vez mais caro e difícil. Somam-se aí a débil arrecadação interna, consequência do alto grau de incentivos que vinham sendo dados e a estatização da dívida externa. Neste momento o déficit do governo se torna incontável, debilitando de vez o crescimento econômico. Dessa forma o Estado brasileiro no decorrer da década de 1980 já não consegue cobrir seu déficit e vê sua dívida líquida crescer assustadoramente. O padrão de intervenção do Estado na economia já estava esgotado e o sistema tributário, tal como o sistema fiscal, já não contemplava as

necessidades do país. Estava aberto assim o caminho para uma nova reforma tributária, que conseguisse expandir o volume da arrecadação, desse maior autonomia aos entes subnacionais e implementasse de vez uma política redistributiva no modelo tributário brasileiro.

## **2.7 A Constituição de 1988**

Para Silva (1988, p.11) “a principal motivação que norteou os trabalhos constituintes, no que se refere ao capítulo tributário, foi a desconcentração de recursos em favor dos estados e municípios [...]”, tanto pela ampliação de suas competências quanto pelo aumento das transferências federais.

Conforme Varsano (1996) uma das características que diferenciava a reforma de 1966 da de 1988 é de que aquela fora elaborada por uma equipe técnica e que esta era eminentemente elaborada por atores políticos. Mesmo que tecnicamente assessorados, as decisões tinham caráter político. Contudo o processo era inegavelmente democrático devido à forma como se configurou, onde todos poderiam participar.

À luz de anos de autoritarismo e centralismo a nova Constituição elevou a descentralização fiscal como principal objetivo. Assim o aumento no grau de autonomia fiscal dos estados e municípios e a desconcentração de rendas da União figuraram como os principais objetivos da nova carta. Dentre essas, a atribuição aos estados de fixarem autonomamente suas alíquotas de ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), sucessor do antigo ICM e o fim das vinculações nas transferências federais. Verifica-se nos anos seguintes que há um aumento de receita tributária tanto dos estados quanto dos municípios, porém é nesses que ocorrem os maiores ganhos.

Entretanto, essa desconcentração de recursos da União para os estados e municípios não foi acompanhada da devida descentralização dos encargos. “[...] criou-se um sistema de financiamento insuficiente para o tamanho do Estado

implicitamente definido nas diversas comissões [constitucionais]. [...] A situação de desequilíbrio orçamentário [da União] que já existia, ao invés de ser eliminado, consolidou-se” (VARSANO, 1996, p. 13). Essa perda foi baseada principalmente no aumento das transferências federais e transferências de alguns impostos para competência estadual. Na nova Carta áreas de grande dispêndio como seguridade social e educação, a princípio, ficaram vinculadas a recursos do nível federal, principalmente das contribuições federais. Como consequência, no período após a Constituição, o governo federal adotou medidas para compensar essas perdas, algumas das quais pioraram a qualidade da tributação, pois eram principalmente baseadas na criação ou aumento de alíquota de impostos e de contribuições cumulativas, que não eram contempladas pelo sistema de partilha, assim não havendo necessidade de serem divididas com estados e municípios.

Segundo Varsano (1996) mesmo com o incremento tributário que os estados e municípios haviam auferido na nova constituição ainda estavam em dificuldades financeiras, principalmente os estados, devido ao aumento do seu dispêndio com o funcionalismo e devido à crise econômica que o país vivia, herdada da década de 1980. Além disso, os altos índices de inflação acabaram corroendo parte dos seus novos ganhos tributários.

Contudo com o Plano Real (1994) conseguiu-se conter a inflação e se criar um ambiente propício à retomada do crescimento, criando-se um ambiente favorável à elevação da receita tributária, que durante toda década de 1990 e os anos 2000 se manteve em crescimento.

As mudanças mais significativas nos impostos, como se pode ver no Quadro 3, foram a incorporação dos serviços de transporte e comunicação ao escopo do antigo ICM agora chamado ICMS, aumentando assim a base tributária desse imposto, a transferência para a competência municipal do imposto sobre transmissão inter vivos, a criação de um imposto sobre a herança e doações de competência estadual e o aumento no percentual dos fundos de transferência dos estados e municípios.

### QUADRO 3

#### Competências e divisão tributária da constituição de 1988

IMPOSTO E SUA COMPETÊNCIA	DIVISÃO (em %)		
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
<b>FEDERAL</b>			
Imposto de Importação (II)	100,0		
Imposto de exportação (IE)	100,0		
Imp. s/prop. territorial rural (ITR)	50,0		50/100*
Imposto de renda (IR)**	53,0	21,5	22,5
Imposto sobre prod. Industr. (IPI)***	43,0	29,0	25,0
Imposto s/ operações financ. (IOF)****	100,0		
<b>ESTADUAL</b>			
Imposto s/ circulação de mercadorias (ICM)		75,0	25,0
Imp. de transm. causa mortis ou doação (ITCD)		100,0	
Imposto s/ a propr. de veículos aut. (IPVA)		50,0	50,0
<b>MUNICIPAL</b>			
Imposto s/transm. de bens imóveis (ITBI)			100,0
Imposto s/prop. territorial urbana (IPTU)			100,0
Imposto s/serv. de qualq. natureza (ISSQN)			100,0

Fonte: Constituição de 1988.

\* 100% para os municípios que cobrarem e fiscalizarem, caso contrário, 50%.

\*\* 3% destinados a programas sociais no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

\*\*\* além da distribuição de 21,5% para FPE, 22,5% para o FPM e 3% para o fundo especial deve repassar mais 10% como ressarcimento de perdas com exportação, sendo 7,5% para os estados e 2,5% para os municípios.

\*\*\*\* quando se tratar ouro ativo financeiro será repassado 30% para o estado de origem e 70% para o município de origem.

### 3 O FEDERALISMO E O FEDERALISMO FISCAL

#### 3.1 A teoria do federalismo

O berço da civilização, a chamada antiguidade oriental, também é o berço da origem do federalismo. Na origem da civilização hebraica os diversos clãs hebreus foram divididos em doze tribos e, através de uniões tribais defensivas, passaram a formar um tipo de federação. O povo heleno, através de alguns traços de identidade, também pertencia a uma cultura maior que os diferenciava dos outros povos não helenos, possibilitando as associações feitas entre estados. Em 1315 constitui-se a confederação militar Helvética, com o intuito de defender sua região das ambições dos Habsburgos, e em 1874 estabelece-se a Constituição da Suíça, já dentro de um contexto de formação de Estado nacional. Por fim chega-se à constituição do federalismo nos Estados Unidos (NOGUEIRA, 2005).

Como podemos observar, o federalismo ao longo da história nasce da necessidade de defender seu território de outra civilização, através da união das forças menores com um objetivo em comum, “(...) um contrato cooperativo entre estados, geralmente para finalidades de defesa” (RODDEN, 2005, p.17). Nesse sentido o federalismo norte americano nasce de uma estratégia contra a dominação inglesa. Dessa forma é importante salientar que os Estados Unidos foram a primeira federação do mundo, na forma que conhecemos hoje, servindo de exemplo a todo mundo colonial, particularmente o latino-americano, inclusive o Brasil. Foi criado um governo federal na convenção de Filadélfia em 1787, através de sua constituição, que vigora até os dias de hoje, como uma forma de organizar e harmonizar as suas 13 colônias que viviam confederadas até então.

Com base na dissertação de Nogueira (2005) podemos distinguir duas correntes teóricas básicas que estão por trás do federalismo norte-americano, que serviu de base para muitos outros. Uns defendiam que a soberania era passível de divisão, ou seja, as competências não expressas na constituição à União seriam da alçada dos estados, dando fundamento ao modelo chamado de “federalismo dual”, onde a princípio o poder outorgado pelo povo seria dividido entre a União e estados,

existindo assim um controle mutuo. Já a outra corrente preconizava que a soberania não poderia ser dividida, logo se a soberania fosse outorgada somente à União, estaríamos diante de um Estado unitário, conhecida como “Teoria das Nulificações”. Contudo, a escola de Viena estabeleceu que “a união é um Estado de direito internacional, ao passo que os entes federados são estados de direito nacional” (NOGUEIRA, 2005, p.14). Dessa forma os estados federados mesmo que não sendo soberanos eram dotados de autonomia concedida e delimitada pela Constituição do Estado federal. Mais recentemente, podemos incluir ai o “federalismo cooperativo”, onde as competências são compartilhadas. Nele há o auxílio do nível mais distante do problema em caso de incapacidade no nível mais próximo para resolver a questão, diferenciando-se do federalismo dual que divide rigidamente suas competências.

“A vantagem do federalismo não consiste em eliminar a possibilidade de conflitos políticos entre os estados membros, mas em criar regras de resolução desses conflitos” (COSTA, 2004, p. 212). Essas regras são definidas pela constituição da federação e sua legalidade confirmada pelo poder judiciário.

Segundo Nogueira (2005) os regimes federativos guardam algumas características comuns, sejam elas:

- O Poder Constituinte: a existência de uma Constituição que delimite os poderes da União e se o pacto entre os estados federados é fundamental em um federalismo. E sua alteração só pode ser possível através da participação de todos. Há aí inclusive as competências tributárias.
- O Poder Executivo: ao Poder Executivo cabe a realização do governo, a implementação de políticas públicas e a realização do ideal federativo de repartição de competências governamentais. Contudo, a descentralização em estados federais não é somente administrativa e sim política, ou seja, descentralização legislativa, tributária e administrativa, dando capacidade aos entes federados estruturarem seu governo autônomo. Dessa forma o poder político fica mais próximo do cidadão e de suas particularidades locais e ideológicas. Nasce daí os conflitos federativos por maior ou menor descentralização de competências.

- O Poder Legislativo: quase todas as federações usam o sistema federativo bicameral, onde há duas casas, uma que representa o voto do povo e outra que representa o voto dos entes federados (no Brasil é a Câmara de Deputados Federal e o Senado Federal). As câmaras que representam os entes da federação podem ser simétricas (EUA, Brasil) onde todos os entes têm a mesma representatividade ou assimétricas (Áustria, Alemanha) onde a representatividade está ligada a outros critérios, normalmente populacionais.
- O Poder Judiciário: da divisão vertical de poderes (federalismo) nasce também o conflito entre esses diversos entes. Dessa forma, deve existir um árbitro independente desses governos que zele pela norma constitucional e julgue os conflitos entre eles (no Brasil é o Supremo Tribunal Federal e os seus representantes são indicados pelo poder executivo federal e ratificados, através de maioria absoluta, pelo Senado Federal).

Neste ponto podemos definir sistema federativo como sendo o arranjo onde há um Estado soberano que seja oriundo de uma unidade política nacional eleita pelo conjunto da população e que no seu interior existam subunidades autônomas politicamente e constitucionalmente garantidas e que contenham seu próprio eleitorado (STEPAN,1997 *apud* NOGUEIRA, 2005).

É uma união de estados independentes que se unem para formar um Estado soberano, contudo os estados membros conservam sua autonomia, ou seja, sua capacidade de se autogovernar, de se auto-administrar e de se auto-organizar, garantida pela constituição federal, que não pode ser alterada unilateralmente pelo governo central, apenas de forma conjunta entre todos os entes federados.

Para Rodden (2005, p.17) “o federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais”.

É importante salientar, nas palavras de Costa (2004, p.211) que “para entender o funcionamento real do federalismo em determinado país, é preciso estudar suas principais instituições políticas e administrativas, [...] em todos os âmbitos da federação [...]”, inclusive seus princípios constitucionais e leis, pois somente dessa forma conseguimos distinguir o federalismo ideológico do federalismo prático.

Já Nogueira (2005) adverte que somente estados democráticos podem ser federações, pois somente assim se garante constitucionalmente as prerrogativas legislativas das unidades federadas. Dessa forma o federalismo não sobrevive em ditaduras, pois nesse tipo de regime há concentração do poder político, via subordinação da constituição, transformando-se em um Estado unitário.

### **3.2 O federalismo no Brasil**

“O federalismo chega ao Brasil por influência do exemplo estadunidense e por conta do republicanismo emancipacionista da América hispânica” (NOGUEIRA, 2005, P.20). Desde o período imperial havia o debate em torno da criação de uma federação brasileira, inclusive alguns monarquistas, como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa, entendiam que a única forma de manter a unidade seria descentralizando a administração e levando o poder para mais próximo das diferentes regiões. Chegou-se a cogitar a criação de uma federação monárquica. Entretanto, em 1891 se dá a criação de uma República Federativa no Brasil, a época oficialmente denominada de Estados Unidos do Brasil.

Dado o vasto território nacional, sempre houve muita dificuldade em governar de forma centralizada. Desde a chegada dos portugueses o país foi dividido em capitanias hereditárias que contavam com algum tipo de autonomia administrativa. Essas, por sua vez, estão na base da organização territorial e política da formação do Brasil (COSTA, 2004, p.213). Mesmo havendo a centralização política na metrópole o poder administrativo se dava na forma local, devido às dificuldades oferecidas aos portugueses pelo vasto território.

A Proclamação da República e conseqüentemente a criação de uma federação brasileira nasceu da reivindicação específica da expoente região sudeste (centro populacional, político, financeiro e econômico do país) que, vista com bons olhos pelo exército, dada que não ameaçava a unidade territorial, logrou êxito nas mãos desses.



A federação brasileira não se constitui como resultado de um processo de estabilização das relações de poder entre unidades subnacionais – relativamente homogêneas e politicamente equipotentes – que se unem através de um governo nacional. (SILVA, 1995. p. 268)

Nota-se que o federalismo no Brasil não nasceu de um anseio social nem de um consenso de todos. Surgiu como algo imposto através de um golpe militar. O federalismo nasce não de um objetivo único, mas de vários objetivos fragmentados herdados do Império. Com a criação da federação São Paulo visava garantir suas rendas do imposto de importação que seriam vertidas ao centro, para estados mais pobres significava a ajuda do centro ao desenvolvimento regional e ao Rio Grande do Sul era a garantia do domínio regional (NOGUEIRA, 2005).

O federalismo brasileiro nasce da junção das forças de algumas elites regionais, principalmente São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que dominavam as eleições, pois “[...] o federalismo funcionava, na prática, como potencializador das oligarquias estaduais [...]” (COSTA, 2004, p.213). O federalismo brasileiro surge com os mesmos vícios herdados da Monarquia e do Império, reiterando o patrimonialismo e os desequilíbrios da corte (NOGUEIRA, 2005).

Da proclamação da República até 1930 o federalismo brasileiro se baseia na descentralização, mas centralizada em poucos estados ricos e influentes. Getúlio Vargas, mesmo derrubando o federalismo oligárquico, não o substituiu por uma federação, mas centralizou o poder nas mãos do governo federal, principalmente pela figura dos interventores estaduais. De 1945 a 1964 temos o que podemos chamar de o segundo federalismo no Brasil. Nesse período é reintroduzida novamente a descentralização política, entretanto com algumas práticas herdadas da República Velha. Contudo já não havia mais a mesma centralização do período anterior. Nesse período houve avanços nos marcos regulatórios que estabilizaram a federação, mas ainda assim coexistindo benefícios regionais. O período é marcado principalmente pelas sucessivas crises políticas, que culminaram com a tomada do poder pelos militares em 1964. O período que vai de 1964 a 1988 se inicia como uma correção dos “exageros democráticos” e se torna de fato uma ditadura. É marcado por fortíssima centralização dos poderes políticos e econômicos nas mãos

do governo federal, com a justificativa de alavancar a industrialização e crescimento do país. Assim em 1988 com o clamor popular é iniciada a caminhada para o que podemos chamar de o terceiro federalismo no Brasil. A nova constituição traz uma descentralização desorganizada, onde estados e municípios atuam como agentes centrais perante um governo federal enfraquecido. É importante lembrar que já havia uma descentralização fiscal iniciado nos anos 1980 num momento em que o governo federal já se mostrava fraco frente às crises externa e interna.

Hoje temos no federalismo uma crescente sobreposição de funções entre as diversas esferas de governo, principalmente nas áreas da saúde, educação, transportes, assistência social e meio ambiente. Em algumas dessas áreas há uma coordenação intergovernamental atuando de forma conjunta para cada nível federal.

As principais características do federalismo brasileiro após a Constituição de 1988 são a autonomia não só dos estados, mas também dos municípios, que têm tanto autonomia legislativa quanto tributária. Também se atribui aos estados o poder residual, ou seja, poder de legislar sobre qualquer assunto que não seja exclusivo das outras esferas. E foi permitida a criação de novos estados e municípios.

### **3.3 A necessidade e as funções do Setor Público**

Iniciaremos aqui este item falando a princípio da necessidade da existência e quais as funções do setor público na vida de um país. Esse item será guiado principalmente por Musgrave e Musgrave (1981).

Começamos pela necessidade de um setor público na economia. Em parte a existência de um governo pode ser fruto de uma ideologia social e política, entretanto se formos analisar o sistema de mercado podemos concluir que seu mecanismo não pode desempenhar sozinho todas as funções econômicas. O sistema de mercado, guiado pela mão invisível, em alguns aspectos econômicos é falho. Então a ação do governo é necessária para guiar, corrigir e suplementar esses mecanismos em alguns aspectos.

Para Musgrave e Musgrave (1981), é interessante ressaltar, que o tamanho do setor público é, em um grau bastante elevado, uma questão técnica ao invés de ser uma questão ideológica.

Podemos citar agora algumas falhas do mercado que exijam a atuação do setor público como forma de complementá-lo:

- Há a necessidade de uma estrutura legal, bem como uma regulamentação criada e fiscalizada pelo Estado, para que os arranjos contratuais sejam estabelecidos e mantidos bem como as barreiras impostas ao bom funcionamento de um mercado de livre concorrência e a falta de informações necessárias a consumidores e compradores sejam removidas;
- Os mecanismos de mercado também não buscam um elevado nível de emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico da economia, dessa forma há necessidade de um governo central que busque essas metas;
- O sistema de mercado também não está preocupado com a distribuição equitativa da riqueza na sociedade.
- O problema das externalidades, ou seja, o fato de o custo social de um bem ser maior ou menor que seu custo privado (Rezende, 2001), que surge quando a ação de um indivíduo afeta direta ou indiretamente outros agentes econômicos. Dessa forma o governo age no intuito de minimizar esses “reflexos”. Essa ação pode ser baseada no *trade off* entre custos privados e custos sociais e implementada através de subsídios para externalidades positivas e tributação sobre externalidades negativas.

Outro ponto importante onde os mercados falham é o que se denomina de “teoria dos bens públicos” e, devido a sua importância, falaremos um pouco mais detidamente nesse ponto. Os bens públicos são bens que possuem duas características básicas que os impossibilitam de serem transacionados no sistema de mercado, o consumo não-rival, ou seja, o consumo por um indivíduo da sociedade não exclui o consumo por parte do resto da sociedade e a não-excludibilidade, ou seja, não há como excluir indivíduos do seu consumo. Segundo Riani (1997), “as teorias de Musgrave, Samuelson, e Lindahl definem como públicos aqueles bens cujo consumo é feito no mesmo montante por todos os indivíduos. Isto implica que o consumo de uma pessoa não diminua as oportunidades de consumo de outro indivíduo”. Assim, bens para serem transacionados no mercado devem ser

excludentes e rivais. Caso contrário há a necessidade de intervenção do setor público para ofertar esses bens à sociedade.

Após visto os motivos que levam a existência do setor público passamos a ver quais funções fiscais que esse setor desempenha. Essa parte está baseada nas funções expostas por Musgrave e Musgrave (1981) no capítulo primeiro de sua obra.

Para Musgrave e Musgrave (1981) o Estado desempenha três funções fiscais básicas, são elas:

- Função alocativa
- Função distributiva
- Função estabilizadora

A função alocativa contempla o fornecimento eficiente de bens públicos para sociedade, ou o processo de divisão dos recursos entre setor público e privado. Uma das dificuldades encontradas pelo setor público para ofertar os bens públicos é o fato de seu consumo não ser excludente, ou seja, o sistema de sinalização do mercado que orienta os produtores através da demanda dos consumidores não funciona com o setor público, pois a demanda dos consumidores não é conhecida, pelo fato de o consumo de um indivíduo não excluir o consumo de outro, dessa forma não irão oferecer pagamento voluntários aos ofertantes de bens públicos. Como a preferência dos indivíduos não é revelada via preço, como no sistema de mercado, o voto do cidadão é utilizado como a revelação de suas preferências quanto a bens públicos, assim o processo político substitui o mecanismo do sistema de mercado. Os bens públicos podem tanto ser produzidos por empresas públicas quanto empresas privadas, não interferindo em suas características de bem público.

A função distributiva é o ajuste operado pelo setor público no sentido de adequar a distribuição de renda e riqueza àquilo que a sociedade considera justo. Levando-se em consideração que a distribuição de renda no sistema de mercado se dá através da dotação de fatores que cada indivíduo possui e os preços alcançados por esses no mercado, vale lembrar que em mercados competitivos o preço será sua produtividade marginal. Contudo essa distribuição via preço de fatores no mercado pode ou não ser consistente com a distribuição que a sociedade julgue justa. É importante lembrar que: i) a utilização dos fatores deve ser de acordo com seus preços competitivos, para que haja uma utilização eficiente; e ii) a distribuição de renda entre as famílias deve ser feita pelo mecanismo de mercado, ou seja, pela

dotação de fatores que possui, outra discussão é se esse mercado é ou não competitivo. Assim o setor público atuaria de forma a adequar essa distribuição “ótima” do sistema de mercado para aquela distribuição que a sociedade julgue mais justa. Entretanto essa distribuição julgada ótima é de difícil escolha, pois a resposta está mais no campo da filosofia do que da economia. Deve-se ter em mente que a própria redistribuição afeta o nível de acumulação de uma sociedade e que cada indivíduo deriva um nível diferente de utilidade de sua renda. Novamente essa distribuição é sinalizada através do voto. Esses ajustes ganham destaque na determinação da política fiscal e nas transferências efetuadas pelo setor público, principalmente através de impostos diretos progressivos.

A função estabilizadora é o uso da política fiscal como instrumento da política macroeconômica a fim de manter a economia sempre em equilíbrio, ou seja, alcançar um elevado nível de emprego, um razoável grau de estabilidade no nível de preços, uma taxa apropriada de crescimento e a estabilidade no balanço de pagamentos. Essa política de guiar a economia na busca eficiente desses objetivos é exigida uma vez que o sistema de mercado não a contempla. Para esse fim o governo conta com instrumentos fiscais e monetários.

### **3.4 A teoria do Federalismo Fiscal**

As funções do setor público vistas anteriormente, em tese, podem ser realizadas pelo governo de três formas: centralização absoluta no governo federal, ou seja, uma forma unitária de governo; descentralização absoluta, nesse caso os governos locais ofertariam todos os bens públicos; e a forma federativa, que nada mais é do que um compartilhamento de competências entre diferentes níveis do governo. Agora vejamos um pouco mais como funciona esse modelo que é nosso objetivo de estudo.

Com o enfoque em uma visão teórico-normativa as funções fiscais alocativas, estão divididas em unidades autônomas dentro do país. Se por um lado as funções distributivas e estabilizadoras podem ser desempenhadas basicamente ao nível federal a função alocativa necessita de sistema descentralizado. Essa é a

característica econômica fundamental para justificar a escolha de um modelo descentralizado de federalismo fiscal (SILVA, 2005). Isso ocorre porque os benefícios provenientes do fornecimento de bens públicos são limitados no espaço, ou seja, um conjunto de bens públicos orientados para uma dada região terá seus benefícios limitados àquela região. Obviamente, esta região pode ser o país inteiro, mas também pode ser apenas um bairro de uma cidade. “A adoção do federalismo fiscal implica distribuição de competências constitucionais fiscais entre diferentes níveis de governo” (SILVA, 2005, p.119). O importante é definir quais bens públicos e serviços devem ser fornecidos de forma centralizada e quais devem ser fornecidos de forma descentralizada (GIAMBIAGI, 2008). Também se justifica a descentralização do federalismo fiscal no fornecimento de bens públicos porque as preferências por bens públicos variam de comunidade para comunidade. Dessa forma uma descentralização fiscal faria com que um orçamento descentralizado se adequasse melhor às preferências dos moradores de cada região. Então, descentralizar seria determinar qual esfera do governo cumpriria as funções fiscais de forma mais eficiente. Esse modelo permite a maximização do bem estar dos indivíduos residentes em casa comunidade (SILVA, 2005). É importante comentar que a descentralização fiscal não é apenas da alocação dos recursos, mas também da geração dos mesmos, então uma maior descentralização corresponde a uma maior participação das esferas subnacionais tanto na alocação quanto na geração dos recursos públicos.

Normalmente em países que se organizam em federações essa divisão se dá em nível nacional (central), regional e local. No caso do Brasil o federalismo fiscal é bem explícito na sua Constituição, dividindo a federação em três esferas fiscais e explicitando bem suas competências tributárias, a saber, o governo federal (nacional), os estados (regional) e os municípios (local). Onde cada esfera é responsável pelo seu orçamento.

As relações fiscais no federalismo, competitivas ou cooperativas, se operacionalizam por três formas: verticalmente, entre os níveis do governo; horizontalmente, entre os mesmo níveis de governo; e mista que é uma junção das outras duas formas (SILVA, 2005).

Baseado em Musgrave e Musgrave (1981, cap. 29) falaremos um pouco mais sobre os princípios do federalismo fiscal, à medida que necessário, incluindo a visão e contribuição de outros autores. A princípio, falaremos da visão normativa do problema, associando às funções do governo, vistas antes, num modelo de descentralização fiscal e analisando sua eficiência a cada nível. Há outras divisões das justificativas para uma maior ou menor descentralização fiscal na literatura, contudo resolvemos manter a divisão feita por Musgrave e Musgrave (1981, cap. 29) e, à medida que surgirem novas justificativas, serão incluídas.

### **3.4.1 Questões alocativas**

A primeira questão que se levanta da função alocativa do setor público é se os bens públicos devem ser oferecidos de forma centralizada ou descentralizada. Dada a natureza da limitação geográfica do benefício dos bens públicos, e dada a natureza da revelação das preferências através do voto, então os serviços devem ser determinados e financiados pelos residentes da região beneficiada, ou seja, serviços cujos benefícios sejam usufruídos no país inteiro devem ser cobrados<sup>19</sup> e fornecidos pela esfera nacional e os serviços cujos benefícios sejam usufruídos localmente devem ser cobrados e fornecidos pelas unidades locais. Portanto, devido à característica espacial dos bens públicos, é justificável a existência de uma estrutura fiscal descentralizada. Esse fator geográfico é ainda mais forte em países de grandes dimensões, onde seria muito difícil a oferta de bens públicos de forma centralizada, ficando evidente o ganho de eficiência na distribuição de forma descentralizada (GIAMBIAGI, 2008). Não podemos esquecer que também pode haver a superposição entre as esferas que fornecem os bens públicos como saúde e educação, pois esses serviços têm diferentes escalas. Por exemplo, não seria eficiente se cada município recebesse toda verba da saúde do país e tivesse um hospital para cada especialidade. Dessa forma, cada esfera recebe uma verba para gastar com aquele serviço que melhor se adéqua a seu tamanho, ou seja, cada esfera deve responder pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme na sua área de atuação (SILVA 2005). O mesmo ocorre com a educação. Cada nível de

---

<sup>19</sup> Cobrados aqui no sentido de o gravame tributário recair sobre os moradores da região beneficiada.

ensino abrange uma área maior. Assim a solução mais eficiente seria as competências serem divididas conforme sua área de abrangência do nível escolar se local, regional ou nacional.

Para Oates (*Apud* SILVA, 2005, p.121) a otimização do federalismo, em termos alocativos, ocorre quando há a “correspondência perfeita entre as ações do governo e as preferências dos grupos financiadores”.

Outro aspecto importante seria determinar um tamanho ótimo para essas unidades fiscais. Levando-se em consideração que o fornecimento de bens públicos puros, ou seja, aqueles que são completamente não rivais, é quase inexistente, deparamo-nos com bens públicos que ao adicionarmos um consumidor extra começam a ter uma queda na sua qualidade para o grupo de beneficiados anteriormente, ou seja, começa a existir o que se chama de fenômeno do “congestionamento”, consequência da livre mobilidade dos indivíduos entre as diferentes comunidades. Isso acontece devido à característica de consumo rival de alguns bens públicos. Dessa forma na escolha de uma unidade fiscal ótima deve-se levar em consideração o nível de fornecimento de bens públicos, o custo envolvido nesse fornecimento e o custo gerado pelo congestionamento no seu uso. Após isso definimos o nível de serviço a ser prestado, para, então, definirmos o adequado tamanho de comunidade para aquele nível de serviço.

Outro ponto importante é que os custos envolvidos em coordenar autonomamente um processo fiscal, que envolve suporte administrativo para arrecadar tributos e provisionamento de bens públicos, acarretam restrições quanto ao número de jurisdições autônomas (SILVA, 2005).

Vejamos agora alguns outros aspectos que justifiquem uma maior ou menor descentralização do federalismo fiscal quanto à função alocativa. Em um modelo descentralizado, as diferentes preferências dos indivíduos apresentam grandes vantagens, pois indivíduos com preferências próximas tenderiam a fazer suas escolhas localizacionais em determinada área que ofertasse os bens públicos da sua utilidade. Dessa forma o indivíduo revela as suas preferências através da migração para outras comunidades, a isso se chama “votação com o pé”. Outro aspecto importante são os diferentes níveis de renda dos indivíduos, pois, mesmo a tributação não sendo com base nos benefícios, indivíduos do mesmo nível de renda



costumam ter preferências próximas. Assim comunidades com rendas próximas tendem a tomar decisões orçamentárias que agradem a todos. Outro aspecto favorável à descentralização é o fato de o nível de governo que fornece os bens públicos e serviços estar mais próximo do beneficiário, assim proporcionando maior clareza ao processo e maior força reivindicatória ao indivíduo, tornando o processo mais eficiente (GIAMBIAGI, 2008).

Também existem problemas associados a modelos descentralizados. A princípio podemos citar que um governo mais centralizado permite uma melhor coordenação do setor público e ganhos com as economias de escala. Entretanto poderia o governo central fornecer apenas aqueles bens que tivessem esse tipo de vantagem. Outro problema alocativo da descentralização é o fato de existirem disparidades regionais o que levaria a um diferente grau de fornecimento de bens e serviços entre regiões provocando uma migração interna indesejada. Essas disparidades também poderiam ser administrativas, ou seja, algumas regiões talvez não tivessem a estrutura mínima requerida para um eficiente grau de arrecadação e um mecanismo adequado de controle e transparência nos gastos. Havendo uma maior centralização na arrecadação também haverá uma maior uniformização na oferta de bens públicos, pois havendo disparidades regionais na arrecadação também haverá disparidades nos bens públicos ofertados por essas regiões.

### **3.4.2 Questões distributivas**

Políticas destinadas a ajustar a distribuição de renda entre indivíduos devem ser conduzidas em uma base nacional. Políticas redistributivas regionais são ineficientes, pois afetam as decisões localizacionais dos indivíduos (promove a entrada de pobres e a fuga dos ricos), o que geraria desequilíbrio no modelo federativo. Portanto, no caso distributivo a centralização é a melhor alternativa.

Países que têm regiões com padrões de desenvolvimento muito desiguais têm um grave problema redistributivo se houver uma descentralização muito grande, pois regiões ricas terão uma base de arrecadação muito maior do que as pobres. Dessa forma um certo grau de centralização de competências tributárias levaria, via

transferências, uma melhor redistribuição, igualando as capacidades tributárias. Entretanto, regiões onde as transferências formam parte significativa das receitas tendem a ter menos responsabilidade tanto na arrecadação quanto no gasto fiscal (GIAMBIAGI, 2008).

O governo central pode operacionalizar essa redistribuição através de três instrumentos da política fiscal: i) progressividade no sistema tributário, ii) transferências intergovernamentais redistributivas e III) pelo perfil da cesta de bens provisionado pelo governo (SILVA, 2005).

### **3.4.3 Questões estabilizadoras**

Uma política estabilizadora, como instrumento macroeconômico, que se utiliza da política fiscal e monetária não pode ser implementada por níveis inferiores, pois estes têm livre movimentação dentro de um mercado nacional, caso uma política restritiva ou expansionista fosse implementada seria anulada pelos vazamentos decorrentes do comércio nacional, algo que não ocorreria em nível nacional, o que se chama de “transbordamentos comerciais”. A busca por estabilização de preços, via controle de demanda agregada, também seria prejudicada caso as esferas subnacionais não estivessem engajadas no ajuste fiscal. Logo, a função estabilizadora é melhor implementada num contexto centralizado. Nesse sentido, seria prudente que em países com instabilidade econômica, primeiro houvesse a busca pela estabilização e depois a descentralização.

Para Oates (Apud SILVA, 2005, p. 124) esse modelo de instabilidade econômica seria um modelo de “correspondência imperfeita”, entre as preferências da comunidade e as ações do governo, assim ensejando a ação central.

Contudo, com o crescimento da globalização dos mercados, as empresas não se limitam a fronteiras políticas. Dentro do mesmo país podemos ter atrativos econômicos diferentes em diversas regiões, assim essa globalização acaba reduzindo os graus de liberdade dos governos nacionais e impondo maiores

esforços regionais no sentido de oferecerem uma melhor infraestrutura para atraírem mais empresas (GIAMBIAGI, 2008).

#### **3.4.4 Outras questões**

Pode-se incluir aí as questões políticas, sociais e institucionais, que justificariam uma maior descentralização fiscal, pois um governo mais próximo levaria a uma maior integração social, seria uma população politicamente ativa. Os governos subnacionais teriam maior autonomia e poder político contrapondo-se a sistemas excessivamente centralizadores (GIAMBIAGI, 2008).

Uma importante ressalva a fazer nesse ponto são os apontamentos de Rodden (2005) que em oposição às teorias da escolha pública, que exploram a possibilidade de que a mobilidade, em contextos descentralizados, possa facilitar a adequação entre as preferências dos cidadãos e as políticas governamentais, os estudos empíricos recentes contestam os benefícios do federalismo e da descentralização fiscal.

### **3.5 Os modelos de descentralização fiscal**

Conforme Giambiagi (2008) a literatura apresenta duas alternativas para o processo de descentralização i) o modelo do principal agente e ii) e o modelo da eleição pública local.

No modelo principal agente os governos subnacionais recebem transferências do governo central, contudo quem estabelece quais bens e serviços devem ser fornecidos pelo governo subnacional é o central. Nesse modelo o governo local presta contas para o governo central e não para seus contribuintes, gerando uma falta de autonomia local.

Já no modelo de eleição pública local os governos subnacionais financiam suas despesas com base em suas competências tributárias, sua arrecadação. Dessa forma o processo eleitoral é o reflexo do processo de tomada de decisão por parte dos cidadãos. Nesse modelo o governo local tem mais autonomia fiscal. Uma crítica a esse modelo é o fato de ele prejudicar a execução de alguns objetivos da política econômica do governo central.

Uma solução eficiente e muito utilizada também é a combinação dos dois modelos, ou seja, os governos locais teriam suas competências tributárias especificadas, o que lhes daria a autonomia desejada, mas também receberiam transferências do governo central com um fim específico. O Brasil se enquadra nesse terceiro caso. Nesse contexto de descentralização as transferências intergovernamentais cumprem um importante papel na maioria das federações do mundo, inclusive no Brasil. assim falaremos um pouco desse modelo.

Esse modelo de transferências existe porque é uma característica dominante em federações que governos superiores arrecadam mais recursos do que gastam diretamente, por outro lado, os recursos arrecadados autonomamente pelos governos subnacionais são menores que seus encargos assumidos, criando o que se chama de brecha vertical (PRADO, 2007). Não obstante, num cenário de correspondência imperfeita, essas transferências cumprem um papel de corrigir essas falhas e imperfeições do sistema federativo (SILVA, 2005).

Há diversos fatores que explicam os motivos de governos superiores concentrarem mais receitas. Um motivo técnico-tributário é a constatação de que há mais eficiência tributária atribuindo os principais impostos (imposto de renda e os tipo IVA) a jurisdições com maior abrangência, normalmente o governo federal. Aliás, é um movimento histórico, nas principais federações do mundo, a partir do século XX, essa centralização no governo federal da competência tributária de impostos com alta mobilidade na sua base de arrecadação. Outros dois motivos que requerem mais concentração seriam a dotação das diferentes regiões via transferência, que possibilitaria ao governo central reduzir as disparidades horizontais e as transferências seletivas, por parte do governo central, que facilitariam o alcance dos objetivos nacionais, contudo, é importante lembrar, novamente, que isso acaba com a autonomia das esferas subnacionais. Esses dois

últimos motivos requerem uma maior concentração já o primeiro resulta de uma maior concentração (PRADO, 2007).

Dos motivos que leva o governo central a concentrar maior parcela de competências tributárias é que nascem os fluxos verticais. Entretanto, esses encontram dificuldade na viabilização de um ajustamento horizontal, para cumprir os critérios de equidade da federação, no intuito de reduzir as desigualdades regionais e compatibilizar o gasto subnacional, através de transferências condicionadas, com os objetivos da política econômica central. Nesse sentido cada tipo de transferência numa federação cumpre um ou mais objetivos. Entretanto, é importante lembrar, que o objetivo básico das transferências é equacionar o problema da brecha vertical.

Baseado em Prado (2007) os principais tipos de transferências intergovernamentais são:

- Transferências livres: são aquelas entregues aos governos subnacionais para sua livre utilização.
- Transferências Condicionadas: são aquelas entregues aos governos subnacionais, contudo vinculadas a gastos específicos e determinados pelo governo central. São bastante usadas para financiar gastos oriundos de programas do governo central.
- Transferências legais: são as transferências determinadas constitucionalmente ou via lei ordinária.
- Transferências voluntárias: são aquelas transferidas voluntariamente aos governos subnacionais decorrentes do processo orçamentário do governo central e que não há exigência legal.

As transferências, normalmente livres, quanto a sua forma de distribuição, podem ser de três formas:

- Transferências devolutivas: são aquelas que o governo central ou estadual apenas devolve a receita ao estado ou município onde ela foi gerada, devido à maior eficiência arrecadatória do governo superior e uniformidade do imposto.
- Transferências redistributivas: são aquelas entregues aos governos subnacionais sem qualquer correspondência com sua base tributária. O

governo central, cumprindo uma das prerrogativas de manter a equidade horizontal, somente visa reduzir as desigualdades entre diferentes regiões. Normalmente são determinadas em lei ou constitucionais.

- Transferências compensatórias: são transferências oriundas do processo de desoneração das exportações brasileiras. É a compensação pela perda de receita dos estados com a isenção de ICMS nas exportações.

No Brasil as transferências redistributivas do governo central têm como fonte de financiamento percentuais fixos do imposto de renda e do IPI, são os chamados fundos de participação dos estados e municípios. Já os governos estaduais fazem apenas transferências devolutivas livres do ICMS e IPVA para os municípios.

As transferências no Brasil foram criadas num contexto de maior centralização tributária na reforma de 1967. Na época funcionavam como forma de o governo sobrepor seus projetos aos dos estados e municípios. Contudo, a caracterização de um federalismo fiscal mais ou menos descentralizado está principalmente ligada ao tipo de transferência, ou seja, se a maior parte das transferências é livre ou é condicionada.

### **3.6 O federalismo fiscal no Brasil até 1988**

O federalismo fiscal brasileiro é caracterizado, ao longo de sua história, pela oscilação no grau de descentralização. Vivendo momentos de maior centralização fiscal, nas mãos da União, e, em oposição a esse regime, vivendo momentos de maior descentralização, em prol de estados e principalmente dos municípios. Esse movimento oscilatório nasce do processo de ruptura com o modelo anterior, de maior ou de menor descentralização.

No Brasil, há um movimento pendular. De uma descentralização fiscal acentuada no início da república, avançou-se gradativamente para uma centralização na década dos anos 60. A nova constituição de 1988 optou pela descentralização, mas a tendência recente para uma nova centralização é evidente. (LAGEMANN, 1995, P.330)

O federalismo fiscal brasileiro pode-se dizer que nasceu no Ato Adicional de 1834 (BALEIRO, 2008), que criou as províncias e lhe atribuiu o poder de criar impostos para cobrir suas despesas. Contudo durante os períodos colonial e imperial já existia uma forma de “municipalismo”.

Com a Proclamação da República em 1889 é instituído o federalismo no Brasil, resultado de um “movimento imposto de ‘cima para baixo”, diferente do caso clássico norte-americano (AFONSO, 1996). Na constituição de 1891 o federalismo fiscal ganha força na forma da discriminação rígida das competências tributárias. Entretanto, somente foram contemplados os estados - os municípios receberiam sua parcela tributária dos estados. Esse período é marcado por uma maior descentralização fiscal, não só pela discriminação de competências, mas pela poder residual dado aos estados. Essa forma de federação interessava principalmente às províncias desenvolvidas do Sul e Sudeste, principalmente São Paulo, onde se concentrava o setor exportador. O federalismo fiscal traria maior liberdade a esses estados para impor impostos locais sobre suas exportações (SERRA, 1999).

Até a década de 1930 o governo central pouco interviu na economia e o federalismo lograva de grande descentralização, principalmente dos estados dominados por fortes oligarquias. Nesse período a economia era baseada na produção primário-exportadora e quem detinha a competência tributária do imposto de exportação eram os estados, dispondo da maior fonte de receita tributária. O governo central tinha pouca participação na despesa pública nacional nesse período.

A federação da República Velha resumia-se a soma dos estados que, por sua vez, representavam o espaço de dominação das oligarquias regionais. Assim, a descentralização desse período confundiu-se com o poder das oligarquias regionais (OLIVEIRA, 1995).

A partir de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, é que se dá o início da empreitada industrial do Brasil, o deslocamento do centro dinâmico da economia. Com isso o governo federal passa a ter papel mais importante na economia do país. A constituição de 1934 e as subsequentes, de 1937 e 1946, tiveram caráter centralizador, aumentando as competências federais e limitando as competências estaduais e municipais. Fato importante é a exclusividade federal na

competência residual, até 1946. Nesse período também foram criados sistemas de transferências, entretanto esses com cunho centralizador devido a sua característica vinculada. Essa forte centralização permitiu o fortalecimento das bases da industrialização.

As décadas seguintes são de continuidade no projeto industrial e no modelo fiscal brasileiro.

Mesmo a constituição de 1967 (e posteriormente reescrita pela emenda constitucional nº 1 de 1969) definindo rigidamente a competência tributária da união, estados e municípios, o que a princípio parece ser uma rígida descentralização fiscal, na prática não ocorreu.

A reforma foi criada de forma a oferecer recursos às três esferas do governo, mas criou mecanismos que proporcionassem à União o controle sobre as aplicações dos recursos pelos entes subnacionais, canalizando-os às prioridades contempladas pela política econômica. Como já visto, a centralização de alguns tributos na esfera federal foi um deles. Mas não foi somente isso, o governo alterou sensivelmente a estrutura tributária dos estados e municípios, a começar pela reforma do antigo ICV, que agora passa a se denominar ICM, tendo uma maior abrangência, contudo com uma base tributária mais estreita devido ao novo método de cobrança que deixa de ser em cascata e passa a ser por valor adicionado a cada etapa. Entretanto a definição de sua alíquota saiu das mãos dos estados e passou para o Senado Federal, que definiria as alíquotas máximas, na tentativa de obter maior controle e acabar com as “guerras interestaduais”. Não obstante, os estados deveriam destinar parte de sua arrecadação aos municípios, que, aliás, foram os mais beneficiados com a reforma, mantendo o caráter municipalista do federalismo brasileiro. Perante essa verdadeira descapitalização das esferas menores o governo federal criou o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) onde pretendia oferecer os recursos necessários para que esses desempenhassem suas funções sem atrapalhar o processo de crescimento e ao mesmo tempo constituir um mecanismo de controle dos investimentos devido seu caráter vinculado. Contudo, com esse sistema, se aprofunda a dependência dos estados mais pobres para com o governo federal, pois as transferências tem enorme representatividade na sua arrecadação total. Já pelo lado dos municípios, mesmo



com o saneamento de boa parte de seus impostos, as transferências, tanto do governo federal quanto dos estaduais, preenchem esta lacuna, dessa forma proporcionando ao governo central um total controle sobre esses entes de menor autonomia.

Com base nisso pode-se afirmar que a descentralização fiscal ficou enormemente comprometida com a reforma tributária da década de 60, através da centralização da arrecadação e do controle na alocação dos recursos das esferas subnacionais. Assim a União passa a ter um papel central na política fiscal do país.

As pressões de governadores e prefeitos se acentuam com a autonomia política de estados e municípios após 1982 e ganha força após a eleição presidencial não militar de 1985. Por ocasião da transição do autoritarismo para a democracia os entes subnacionais lutam por uma maior autonomia e um maior fortalecimento da federação (REZENDE, 1995).

#### **4 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL DE 1988 A 1994: SUA NATUREZA, CARACTERÍSTICAS E CONSEQUÊNCIAS**

Como visto antes, o federalismo no Brasil se deu de forma exógena, onde classes dominantes impuseram a união federal, diferente do modelo americano, que nasceu da união de colônias autônomas. Assim, o federalismo brasileiro sempre logrou certo grau de centralização do poder político e econômico no governo federal, muitas vezes guiado por classes dominantes que dele eram beneficiadas. Esse era o meio de selar o pacto federativo nacional. Após analisarmos a história do federalismo fiscal brasileiro fica claro que o Brasil oscilou entre momentos de maior descentralização e momentos de maior centralização, contudo pendendo mais para momentos de maior centralização. Após um grande período de extrema centralização, tanto fiscal quanto política, e autoritarismo do governo central, que foi a ditadura militar no país (1964-1985), o Brasil, a partir da década de 1980, começa a viver um novo período na busca de uma reforma do Estado e uma maior redemocratização. Nas palavras de Serra (1999, p.5) “desde os anos setenta as bandeiras da descentralização fiscal e do enfraquecimento do poder central ocupavam posição proeminente no ideário e na marcha da redemocratização do país”. “A luta pela redemocratização confunde-se, em parte, com a luta pela descentralização fiscal e administrativa” (AFFONSO, 1995, p.57). Essa busca ideológica se cristaliza no fortalecimento, sem precedentes, das esferas subnacionais, através do processo de descentralização, tanto política quanto fiscal, na Constituição de 1988.

O processo de descentralização fiscal no Brasil se inicia na década de 1980 e é consolidado na Constituição de 1988. Entretanto, devido à natureza de seu processo e às características únicas encontradas no Brasil, no início da década de 1990, viveu importantes consequências derivadas desses fatores.

O grande desafio brasileiro pós-constituição era conciliar a busca pela estabilização da economia, que se encontrava corroída pela superinflação, estagnada pela recessão e restringida pela falta de financiamento externo, com a descentralização fiscal imposta pelos níveis subnacionais. Desse processo, aparentemente antagônico, é que emergem as características peculiares do

federalismo fiscal brasileiro. Não obstante, somam-se aí as já peculiares características econômicas, sociais e políticas encontradas no Brasil.

Esse capítulo abordará a natureza da descentralização fiscal no Brasil na década de 1980 e suas consequências no período que vai da Constituição de 1988 até o início do plano real, momento que há um ponto de inflexão na conjuntura brasileira. Para tanto, levará em conta as peculiares características do Brasil. Também será apresentado o grau de descentralização fiscal que o Brasil viveu no período de 1988 a 1994.

#### **4.1 A natureza do processo de descentralização fiscal nos anos 1980 e 1990 até 1994**

A descentralização fiscal nasce no Brasil após quase duas décadas de regime autoritário e fortemente centralizado. Após o governo brasileiro sofrer, no final da década de 1970, com uma forte crise externa, que acabou por romper o padrão de financiamento externo, sofre, no início dos anos 1980, com a crise da dívida externa e com ajustes recessivos e esforços superavitários impostos pelo FMI.

Com a chegada de João Figueiredo ao poder (1979-85), diante da pressão da sociedade, o Brasil começa a viver uma lenta e gradual abertura política. Acabado o bipartidarismo (até então só existiam dois partidos ARENA e MDB) outros partidos puderam ser criados para disputarem as eleições seguintes. Em 1982 há novamente a eleição direta para governadores e em 1985 eleições diretas para prefeitos e indireta para presidente, onde se sagra vencedor Tancredo Neves, que falece antes de assumir o cargo, assumindo em seu lugar José Sarney.

Nesse clima de abertura democrática e crise econômica é que a descentralização fiscal passa a ser peça fundamental no processo de redemocratização do país.

Durante a década de 1980 já havia sinais de maior descentralização, principalmente, através do aumento das transferências do governo central aos subnacionais, como pode ser visto no Quadro 4. Nesse sentido as emendas de

Passos Porto e Airton Sandoval cumprem importante papel. A emenda constitucional nº 23 de 1983, de Passos Porto, ampliava as alíquotas dos fundos de participação dos estados e municípios, beneficiando mais os últimos, aumentava a base tributária do ICM e elevava a repartição do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes. Já a emenda constitucional nº 27 de 1985, de Airton Sandoval, aumentava a alíquota do fundo de participação dos municípios e partilhava outros impostos.

#### QUADRO 4

##### Fundo de participação dos estados e dos municípios (percentual da arrecadação do IPI e IR)

Ano	Dispositivo legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Constitucional 18/65	10,0%	10,0%
1969/75	Ato complementar 40/68	5,0%	5,0%
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,0%	6,0%
1977	Idem	7,0%	7,0%
1978	Idem	8,0%	8,0%
1979/80	Idem	9,0%	9,0%
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,0%	10,0%
1982/83	Idem	10,5%	10,5%
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,5%	12,5%
1985	Idem	16,0%	14,0%
1985/88	Emenda Constitucional 27/85	17,0%	14,0%
1988	Constituição Federal de 1988	20,0%	18,0%
1989	Idem	20,5%	19,0%
1990	Idem	21,0%	19,5%
1991	Idem	21,5%	20,0%
1992	Idem	22,0%	20,5%
1993	Idem	22,5%	21,5%
2007	Emenda Constitucional 55/2007	23,5%	21,5%

Fonte: Brasil (2011)

A descentralização fiscal iniciou-se na década de 1980 e consolidou-se na primeira metade da década de 1990 em meio a uma forte crise política, econômica e social. Durante toda década de 1980 houve um esvaziamento financeiro do governo federal, principalmente através do aumento das transferências para estados e municípios. Logo, a descentralização da Constituição de 1988, que serviu para

fortalecer e consolidar a capacidade de tributação própria das esferas subnacionais, é o ápice de um processo que já vinha acontecendo, pois o governo federal já vinha perdendo espaço nas finanças públicas. Contudo, o processo de descentralização se deu de forma desordenada e conflituosa. Não foi fruto de nenhum interesse técnico ou econômico, foi conduzido eminentemente por motivação política, vinculada à redemocratização do país e imposta ao governo central (AFONSO 1996). Assim rompendo com a forma de selagem do pacto federativo que vigorava até então, que era baseada na centralização fiscal na União que operava, através de um complexo conjunto de alianças, uma equalização dos interesses conflitantes dentro da federação, através dos fundos públicos a sua disposição. Com o enfraquecimento da União tanto pela perda de recursos quanto pela crise econômica há a ruptura nessa estrutura. Perde-se com isso a coordenação do processo de descentralização.

Como vimos, as principais características da descentralização ocorrida nos anos 1980 e 1990 no Brasil, que lhe enche de peculiaridades, foram o ambiente onde ocorreu e a forma como se processou. A descentralização ocorreu em um ambiente de forte crise, tanto no nível econômico, que persistia desde os anos 1980 com a ruptura do padrão de financiamento público, a superinflação e a altíssima dívida pública, quanto no nível político e social, que fazia parte da transição de um regime autoritário para um regime democrático. Não obstante, o Brasil estava sendo inserido em um processo de globalização da economia mundial, através de uma maior internacionalização do capital, o que contribuía para subtrair a capacidade regulatória dos estados nacionais, principalmente, do já combalido Estado brasileiro. Além dessas dificuldades a descentralização se processou sem uma coordenação central que pudesse planejar e conciliar os conflitos que viriam. Essa falta de coordenação é consequência, em grande parte, do enfraquecimento político e do esvaziamento financeiro do governo federal, dando-lhe um papel coadjuvante no processo Constituinte de 1988, onde o novo modelo de federalismo lhe foi imposto.

A Federação no Brasil no início dos anos 1990 foi bem caracterizada por Afonso (1996, p.32), segundo o qual, o federalismo no Brasil apresenta “elevados índices de participação dos governos subnacionais (estaduais e municipais) na geração e disposição de receita tributária corrente”. Além disso, contavam com ampla e efetiva autonomia fiscal e política. Porém, por outro lado, o Brasil enfrentava

uma grande desigualdade regional, o que lhe custava uma enorme redistribuição de recursos públicos e contava com relações intergovernamentais muito complexas, desorganizadas e desarticuladas, sem contar a guerra fiscal entre os entes subnacionais. Dessa forma, o autor afirma que o processo de descentralização do federalismo fiscal brasileiro, pós-constituição, é “um dos mais peculiares do mundo”, convivendo com uma dualidade de ora ser marcado por características de países avançados e ora atrasados.

O processo de descentralização no Brasil não obedece a uma lógica nacional, nem racional. A começar, porque não resulta de um plano ou de um programa de governo claro, consistente e minimamente negociado entre as partes envolvidas. O processo é circunstancial e toma por base a desconcentração de poderes e receitas promovida pela reforma tributária de 1988. (AFONSO, 1994, p. 369)

#### **4.2 As características da descentralização fiscal no Brasil de 1988 a 1994**

A grande crítica feita ao processo de descentralização pós-constituição foi seu caráter descoordenado e desordenado, onde governo central não assumiu um papel de coordenador da descentralização, planejando e tomando decisões supranacionais. Não foi fruto de um plano de uma equipe técnica. Foi um processo desordenado, “determinado por uma conjunção circunstancial de fatores” (AFONSO, 1994, p.364).

Uma das primeiras características derivadas da falta de coordenação do processo foi a falta de determinação clara das competências de cada nível de governo quanto à despesa pública.

As competências por nível de governo estavam ligadas a três dimensões, i) a distribuição das competências do gasto público, ii) a base de arrecadação própria e iii) o montante e forma das transferências intergovernamentais.

As duas últimas competências foram bem definidas na Constituição de 1988, aliás, ponto meritório do texto. Contudo, a primeira dimensão das competências, ou

seja, a despesa pública, não ficou bem clara no texto constitucional, o que, a princípio, causou a queda no volume dos gastos e da qualidade dos serviços prestados pelo governo federal, pois houve descentralização das receitas, mas, a princípio, não houve das despesas. Porém, foi contornado pelo aumento nos gastos das esferas estaduais e municipais no decorrer do processo.

Afonso (1994) afirma que, as normas constitucionais e as leis vigentes no Brasil, que dividiam as funções entre os níveis de governo, estavam semelhantes ao paradigma técnico-normativo e à experiência internacional. “A distribuição das competências tributárias entre os diferentes níveis de governo apresenta no Brasil, em linhas gerais, a estrutura proposta pela visão tradicional e praticada em nível internacional” (LAGEMANN, 1995, p.331). Entretanto, as funções dentro do federalismo não eram muito claras, não havia uma prestação de serviços coordenada dentro dos níveis de governo, algumas funções eram exercidas pelas três esferas de governo e outras por nenhuma. Não há uma rígida divisão de encargos. Contudo, as peculiaridades do Brasil, como a profunda desigualdade regional, não permitia atribuições mais rígidas aos governos subnacionais, pois implicaria em graves distorções ao sistema.

Num país de tantas disparidades econômicas, sociais e culturais, há de se evitar a ideia de que seria possível fixar, com facilidade e precisão técnica, uma relação exaustiva e detalhada das competências exclusivas de cada nível de governo, ou de vedações para sua atuação. (AFONSO, 1994, p.372)

Uma forte crítica na época à descentralização era que viam a falência do governo federal “que perdia receitas e não repassava as despesas”. Contudo essas críticas foram infundadas, pois, mesmo que o governo federal nunca tivesse adotado uma desconcentração de competências formal, ela se deu informalmente, como veremos. A crítica correta seria sobre a falta de estruturação e planejamento desse “repasso” por parte do governo federal, que “desarticula, mais do que estrutura, o

processo de descentralização (...) a esfera federal de governo não tem clareza sobre qual deva ser seu papel no novo contexto” (SILVA, 1995. p. 270).

Com a promulgação da Constituição de 1988, houve grande descentralização do bolo tributário para estados e municípios, como será visto mais adiante. A receita disponível dos estados vem se recompondo ao longo dos anos 1980 e a dos municípios tem um crescimento substancial desde os anos 1960. Contudo não houve uma descentralização abrangente e organizada dos gastos, que a princípio, continuaram com o governo federal. “O Governo Central nunca adotou um programa objetivo e prioritário de redistribuição de encargos” (AFONSO, 1994, p.360), o único programa setorial de descentralização foi na área da saúde, pois a constituição quanto às atribuições governamentais não estabeleceu clara distribuição de tarefas entre as esferas, havendo superposição de ações em algumas áreas e carências em outras (SERRA, 1999). Para Affonso (1995, p.68) ainda não há no federalismo brasileiro um *modus operandi* definido, “persistindo diversas lacunas ou vazios nas fronteiras das divisões de competência entre as três esferas de governo”.

Contudo, no decorrer do período 1990-92, já se pode notar que os gastos com investimento e consumo corrente dos entes subnacionais é maior do que o do governo federal, o qual, por sua vez, gastava mais com previdência, assistência social e juros e encargos da dívida, como pode ser visto na Tabela 1.

**TABELA 1**

**Gasto público por categoria e esfera de governo  
Média 1990-92**

	Federal	Estadual	Municipal
Formação bruta de capital fixo	20,0%	42,0%	38,0%
Consumo corrente	32,9%	42,1%	25,0%
Previdência e assistência Social	80,4%	16,4%	3,2%
juros e encargos da dívida	81,0%	15,3%	3,7%

Fonte: Affonso (1995)



Pode-se concluir que, a princípio, embora tivessem ampliado significativamente suas receitas os governos subnacionais não teriam aumentado proporcionalmente seus encargos. Contudo, o que se viu foi um processo lento de transferência das competências do governo federal para os subnacionais, mesmo que indiretamente e descoordenado, motivado por uma falta de regulamentação explícita na Constituição de 1988 e uma falta de interesse por parte da União.

Os governos subnacionais no federalismo brasileiro respondiam por quase metade da despesa pública total no país, aproximando-se dos padrões de países mais desenvolvidos como EUA e Alemanha (AFFONSO, 1995).

Para Rezende (1995, p.12), uma das características permissivas do federalismo brasileiro, consequência da falta de regulamentação, “foi a autonomia para gastar, não a competência para instituir tributos necessários ao financiamento dos gastos”, desvinculando a decisão de gastar da sua fonte de financiamento, criando um ambiente propício ao descontrole e ao desperdício. Apenas a base do ICMS aumentou, o que beneficiou principalmente os estados ricos, a grande maioria se beneficiou apenas do incremento das transferências. Entretanto, no artigo de Afonso (1996, p.52) é qualificado como improcedente esse “desestímulo decorrente do aumento das transferências federais para esforço próprio dos governos subnacionais”, pois a média da arrecadação própria de 1989 a 1995 se revelou maior nos governos subnacionais do que no governo federal.

Além das características de falta de coordenação do processo e da falta de atribuições claras a cada nível de governo, veremos agora algumas outras características marcantes do processo de descentralização entre 1988 e 1994 no Brasil. Que também são fundamentais para se entender a natureza do processo.

#### Redistribuição e desconcentração de receitas e despesas

A descentralização fiscal brasileira se passa num ambiente de grandes disparidades regionais e agravadas pela crise fiscal que o país viveu nesse período, o que confere caráter único a sua forma. Das duas características marcantes do

federalismo brasileiro que são apontadas por Rezende (1995) uma delas é a disparidade regional encontrada no Brasil. Dessa forma, faz-se muito necessária uma atuante função redistributiva do governo federal que, no caso brasileiro, não cumpria apenas a tarefa de distribuir a renda de forma equânime, mas cumpria importante tarefa na consolidação das relações políticas e intergovernamentais de forma a selar o pacto federativo acomodando os vários interesses regionais em jogo.

As transferências cumpriram um papel fundamental no processo de descentralização, canalizando recursos do governo federal aos governos estaduais e municipais. Ao longo dos anos 1980 e início dos 1990 só cresceram, como visto no Quadro 4. Uma importante característica das transferências nesse período é que elas não feriram a autonomia fiscal dos governos receptores, dada sua forma de uso livre, consolidando a descentralização fiscal.

A princípio, as perdas do governo federal com as transferências, que chegavam a 6%, em comparação com o antigo sistema, com a criação de novas contribuições não vinculadas às transferências ficaram em apenas 4%. Em contrapartida o ganho dos estados e municípios com as transferências, em relação ao sistema anterior, chegou a 10% e 27%, respectivamente. “A arrecadação de impostos e de contribuições federais sujeitas à repartição regular para governos subnacionais representava 51% do total da receita tributária em 1988 e apenas 42% em 1992” (AFONSO, 1994, p.361). Fenômeno ocorrido devido ao aumento na arrecadação do governo federal de contribuições sociais não sujeitas à divisão.

As transferências do governo são divididas de forma que as regiões menos desenvolvidas (Nordeste, Norte e Centro-Oeste) recebam 85% e as regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste) recebem apenas 15%<sup>20</sup>, mesmo com essas duas últimas regiões contarem com mais da metade da população do Brasil. Dessa forma a partilha tributária brasileira tem fortíssimo caráter redistributivo. Claro movimento de desconcentração regional de receitas e gastos.

É acentuada também a redistribuição na forma do gasto da receita disponível da União, sobretudo na área social. A arrecadação das contribuições sociais nas

---

<sup>20</sup> Esses percentuais foram definidos pela Lei complementar nº 62 de 1989, que estabeleceu coeficientes fixos de divisão para cada estado, entretanto a partir de 1992 eles seriam substituídos por novos critérios, contudo esses novos critérios nunca foram definidos em Lei. Em 2010 o STF declarou a inconstitucionalidade dos critérios de partilha da Lei complementar nº 62 de 1989 e definiu sua vigência até 31 de dezembro de 2012, prazo em que o Senado terá de apresentar nova fórmula de partilha.

regiões mais desenvolvidas é maior do que o retorno do governo federal em despesas sociais nessas mesmas regiões, já nas regiões menos desenvolvidas esse cálculo se inverte. Esse mesmo padrão também vale para a arrecadação com as contribuições previdenciárias e o subsequente pagamento de benefícios.

Entretanto, algumas críticas foram feitas ao processo de transferências redistributivas, mais especificamente, a seus critérios de partilha.

As transferências do governo federal foram frutos de critérios impróprios de divisão, acirrando as disparidades de recursos entre as unidades da federação. Enquanto as principais demandas por serviços urbanos e sociais são em cidades grandes e densamente povoadas os critérios de transferência das receitas públicas privilegiam cidades de pequeno porte. Estados mais pobres e cidades menores passaram a ter com as transferências do governo receita e despesa *per capita* superiores a de alguns estados mais ricos e de municípios maiores (AFONSO, 1994). Então, um dos problemas a ser superado no novo modelo descentralizado seria a busca por um equilíbrio das fontes orçamentárias, ou seja, um melhor equilíbrio entre receitas próprias e transferências, com objetivo de avançar na descentralização das responsabilidades públicas, dessa forma, consolidando o federalismo fiscal brasileiro em bases sólidas e bem definidas.

Entretanto é importante salientar que esses recursos públicos “passíveis de pactuação federativa” não seguem apenas uma orientação técnica. Para Affonso (1995, p.58) “possuem papeis distintos na manutenção do equilíbrio federativo”. Alguns têm uma forte característica socioeleitoral, angariando votos, e outros têm grande capacidade de dinamização das relações socioeconômicas, angariando apoio empresarial.

### Tendência Municipalista

A outra característica marcante do federalismo brasileiro, apontada por Rezende (1995), é a tradição municipalista brasileira. A Constituição de 1988 reconheceu, além dos estados, os municípios como membros da federação. Tanto

na Constituição de 1967 quanto na de 1988 a tendência a reforçar as finanças municipais foi marcante, principalmente de cidades menores. Mas após 1988 as finanças municipais obtiveram ganhos substanciais, principalmente em termos de receita tributária disponível, devido às transferências do governo federal e dos governos estaduais, como demonstra a Tabela 2.

**TABELA 2**

**Brasil: arrecadação própria e receita tributária disponível por nível de governo  
(em porcentagem do total)**

ano	Arrecadação própria			receita disponível			carga trib.
	união	est.	mun.	união	est.	mun.	% do PIB
1960	63,9	31,3	4,7	59,4	34,0	6,5	17,4
1980	72,8	24,0	3,2	66,2	24,3	9,5	22,4
1989	65,4	31,7	2,9	57,3	29,8	12,9	20,6
1992	62,2	32,3	5,5	52,2	31,0	16,9	23,7

Fonte: Rezende (1995, p.9)

Esse processo de redistribuição dos recursos públicos, como visto na tabela 2, em termos verticais couberam à esfera municipal os maiores ganhos e em termos horizontais aos estados e aos municípios menos desenvolvidos, revertendo assim a elevada concentração da arrecadação nos estados do Sul e Sudeste (SERRA, 1999).

Como consequência da tendência municipalista e dos critérios de divisão das transferências municipais há a criação de novos municípios. “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, em tese, deveria coincidir com o desejo da população em ser mais assistida pelo poder público” (OLIVEIRA, 2008, p.8). Muitos dos novos municípios foram criados apenas para obterem uma receita não procedente da economia local, vinda através de transferências. Entre 1984 e 1997 foram criados 1405 novos municípios, a maioria com menos de 10 mil habitantes, pois o fundo de participação dos municípios prevê, como critério de rateio, que todos os municípios com menos de 10 mil habitantes

recebam a mesma verba. Houve então um grande número de emancipações de municípios, normalmente o desmembramento de grandes, pois, dessa forma, poderiam auferir renda *per capita* maior do que se continuassem como um único município.

Outro fator importante, na conseqüente criação de novos municípios, foram os amplos poderes dados aos estados, pela Constituição de 1988, para legislar sobre esse assunto. O poder de emancipar municípios era do Executivo estadual e de sua Assembleia Legislativa.

Contudo, seguindo critérios normativos, o desmembramento de municípios deveria ocorrer somente no momento em que o tamanho da população já não pudesse ter suas preferências atendidas pelo governo local. Assim se criariam novos municípios de forma a adequar as ações dos novos governos às preferências da nova população.

#### Descentralização política

Outro problema apontado por Rezende (1995), para o federalismo brasileiro após 1988, foi o grande poder político dos entes menores e dos estados menos representativos da federação. “As regiões menos desenvolvidas têm representatividade política superior a das regiões mais ricas” (AFONSO, 1994, p.354). Na Constituição de 1988 foi estabelecido um teto de setenta e um piso de oito deputados federais por estado, “nos casos extremos, a eleição de um deputado no estado mais populoso requer 16 vezes mais votos do que a eleição de um deputado no estado menos populoso do país” (SERRA, 1999, p.14), o que, do ponto de vista da representatividade populacional, é um grande desequilíbrio, facilitando, assim, a imposição da vontade de entes que “preferem maior participação nas receitas federais em vez de maior competência para tributar” (REZENDE, 1995, p.9). A criação de um Senado Federal baseado no modelo norte-americano, com representação igualitária, onde cada estado possui três cadeiras, leva, obviamente, as regiões menos desenvolvidas, por contarem com um maior número de estados, conseqüentemente, a terem um maior número de cadeiras nessa casa. Detendo a

maioria, impõem suas vontades sobre o resto da federação. Assim, “o sistema federativo brasileiro também promove uma considerável redistribuição de poder” (SERRA, 1999, p.14), não só uma redistribuição financeira. Contudo havia um claro desequilíbrio de representação no federalismo brasileiro.

Entretanto essa questão regional e de representatividade cumpre forte papel no novo federalismo brasileiro. Sendo o Brasil uma federação que nasceu “de cima para baixo” os recursos fiscais e a representatividade política desempenham um forte papel agregador e são fundamentais para selar o pacto federativo (AFFONSO 1995; AFONSO, 1994).

#### **4.3 As consequências da descentralização fiscal na primeira metade dos anos 1990**

##### Horizontalização da disputa

Se na década de 1980 a disputa por recursos tributários dentro da federação era principalmente vertical, nos anos 1990, com a acentuação e a falta de coordenação central do processo de descentralização ganham peso as disputas horizontais por recursos tributários. “Ganham importância os conflitos entre estados e municípios. A expressão mais eloquente desse fenômeno é a ‘guerra fiscal” (AFFONSO, 1995, p.60).

A pressão política dos governadores no processo de descentralização fiscal pode ser dividida em duas etapas. Primeiro, o período da década de 1980 que vai até 1988, que é caracterizada pela luta dos governadores contra o centralismo e autoritarismo do governo central buscando a reforma e a democratização do Estado Nacional. E um segundo período que se inicia a partir da Constituição de 1988 onde a ação dos governadores se dá no campo do conflito federativo. É nesse período que se tem início a horizontalização da disputa e a generalização do conflito federativo brasileiro (RODRIGUEZ, 1995, p.438).

Esse conflito se dá de duas formas. Primeiro, na disputa entre os entes subnacionais por empreendimentos produtivos através de incentivos e benefícios fiscais e financeiros de forma indiscriminada, tanto entre os estados, através do ICMS, quanto entre os municípios, através do ISS, e, principalmente, através da renúncia fiscal. E, segundo, através das disputas políticas por mais recursos públicos oriundos do Governo Federal, principalmente investimentos do setor produtivo estatal.

Em termos agregados, para a federação, os benefícios dessa guerra fiscal podem ser nulos, “O ente federado que ganha — quando, de fato, existe algum ganho — impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva” (VARSANO, 1997, p.2). A federação perde em capacidade arrecadatória, pois a empresa aportadora faz com os estados receptores um verdadeiro “leilão” de incentivos fiscais, quem renunciar mais “ganha”. Contudo, as perdas impostas à federação, são, em última instância, a falta de uma postura regulatória, coordenativa e desenvolvimentista do governo federal, que se tornou apenas espectador nessa guerra, onde os municípios e os estados, principalmente, se impõem como protagonistas na busca do desenvolvimento regional. Ou seja, sem um projeto nacional de desenvolvimento regional e alocações indutoras por parte do governo federal, os estados transformam essa busca numa “guerra sangrenta”. Obviamente, é indiscutível, que empreendimentos com alto poder indutor fazem com que se aumente a arrecadação em dada região, através da criação de receita que nunca existiria. Contudo, o problema aqui, é o custo que isso gera para o resto da federação. “O federalismo, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é abalado” (VARSANO, 1997, p.2).

#### Comprometimento da função estabilizadora do Governo Federal

Referente à função estabilizadora do governo federal no Brasil a ordem normativa se inverteu, ou seja, o Brasil primeiro descentralizou para depois estabilizar (AFONSO, 1996).

Uma das consequências, apontadas por Afonso (1996), motivada pelo processo de descentralização dos anos 1980 e 1990 no Brasil foi a dificuldade, por parte do governo federal, de exercer sua função estabilizadora na economia. “O comportamento dos estados e municípios é hoje fundamental para o sucesso ou fracasso de qualquer política macroeconômica, tanto pela sua influência sobre o gasto agregado, quanto pelo condicionamento da liquidez na economia” (AFFONSO, 1995, p.67).

A falta de colaboração e de integração entre os governos brasileiros se revelou obstáculo para uma integração nacional de política tributária e, conseqüentemente, da política macroeconômica do país. Fato esse agravado pela autonomia concedida pela Constituição Federal aos governos subnacionais. Esses aumentavam sua carga tributária, como forma de contornar a crise econômica, contudo sem se preocuparem com os efeitos sobre a demanda e o preço.

O problema da União era a perda parcial de sua capacidade articuladora. O novo modelo de federalismo fiscal, imposto ao governo federal, inverte sua posição dos anos 1960 e 1970, quando a maior parte dos recursos dos estados e municípios estavam sujeitas à vinculação, agora é a União que passava a ter suas receitas vinculadas, limitando seu grau de arbitragem na alocação de recursos. Esse papel, imposto ao governo federal, dificultava a execução de suas funções, principalmente a função estabilizadora, ainda mais num momento de crise.

A crise da economia brasileira dos anos 1980 e a restrição de financiamento interno obrigaram os estados brasileiros a buscarem financiamento junto aos seus tesouros, suas empresas estatais e seus bancos estaduais, para manter seu poder de gasto, assim os estados resistiram à crise dos anos 1980, contudo chegaram aos anos 1990 atolados em dívidas.

Um dos primeiros problemas que o governo federal encontrava para estabilizar a economia, devido à grande descentralização, era o déficit dos entes subnacionais, principalmente os estados, que só faziam aumentar sua dívida. Parte desse grande déficit público estadual pode ser explicado por alguns fatores como: I) a descentralização tributária beneficiou menos os estados do que os municípios, II) medidas restritivas por parte do governo federal quanto a crédito e transferências voluntárias aos estados, III) descompasso entre a redistribuição horizontal de



recursos e de encargos e IV) com a implementação do plano real e a drástica redução da inflação os governos perderam o financiamento inflacionário de suas despesas que contavam para encobrir o déficit, existia um “déficit potencial” (BACHA, 1994). A dívida flutuante dos maiores estados nesse período era maior do que a dívida consolidada, o que dificultava, por parte do governo federal, sua identificação e mensuração, “[...] os governos estaduais e municipais recorreram em larga escala à assunção de dívidas diretas junto aos seus fornecedores [...]” (AFONSO, 1996, p.40), pois superestimavam as receitas e contraíam despesas sem verdadeiras fontes de recursos.

Com a implementação do Plano Real em 1994 houve a federalização da dívida pública, “metade da dívida pública estadual e municipal está concentrada diretamente nas mãos do governo central e no Bacen” (AFONSO, 1996, p.40), devido à federalização da dívida externa nos anos 1980, renegociação da dívida bancária estadual e municipal e pela intervenção nos bancos estaduais.

Mesmo que a Constituição de 1988 previsse o controle do endividamento público dos entes subnacionais via lei complementar, esse instrumento não foi muito utilizado pelo governo federal, pois o governo estava mais preocupado em controlar o uso ou aplicação do que o grau de endividamento<sup>21</sup>. Somente o Senado Federal tomou algumas iniciativas a respeito. Contudo, após o plano real, o governo disporia de condições favoráveis para “monitorar o déficit primário de estados e municípios” (AFONSO, 1996, p.44), de forma indireta, principalmente pelo controle nas fontes de crédito desses: os bancos federais, os bancos estaduais (que estavam sob intervenção e controle federal) e os bancos privados (que passavam por uma forte crise).

A federalização da dívida dos estados e municípios e sua renegociação abre também uma brecha para uma “engenharia financeira” por parte do governo federal que dessa forma obtém mais instrumentos indiretos para operar ajustes fiscais estruturais, principalmente, nos estados. Uma das formas seria através do bloqueio no repasse do fundo de participação dos estados e municípios, caso houvesse inadimplência no pagamento das dívidas renegociadas com o governo federal,

---

<sup>21</sup> Isso muda com a lei complementar nº 101 de 2000, conhecida como a lei da responsabilidade fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos estados, dos municípios e do próprio governo federal.

obrigando o esforço fiscal de estados e municípios para pagamento da dívida. Então, na visão de Afonso (1996, p.47) o que faltava para o governo federal não era “um arcabouço institucional” para conter o endividamento subnacional, o problema estava mais na prática, ou melhor, na conjuntura, “isso ocorre quando implementadas políticas que impõem custos e exigências distantes da realidade ou sem a menor viabilidade para seu atendimento”.

Nesse contexto, é importante ressaltar o fenômeno do aumento dos gastos dos governos subnacionais, contudo esse seguia o mesmo padrão de aumento dos países desenvolvidos. Apesar de os governos subnacionais terem um incremento na sua renda tributária com o avanço da descentralização também “assumem maiores encargos na federação – ainda que não em termos de direito ou programa, mas na prática, do dia-a-dia” (AFONSO, 1996, p.49). No início dos anos 1990 já se via uma maior absorção de responsabilidade dos governos subnacionais principalmente com gastos sociais, devido à pressão da população por serviços que deixavam de ser prestados pelo governo federal (RESENDE, 1995), que não organizou e efetivou adequadamente a transferência de funções, pessoal e bens. Embora o governo federal tivesse descentralizado suas atribuições, faltava aos governos estaduais descentralizarem as suas aos municípios. Era inevitável que suas folhas salariais iriam aumentar, no final de 1995 a gasto agregado estadual com folha de pagamento chegou a 57% da receita agregada estadual (AFONSO, 1996).

Neste contexto, outra crítica à descentralização seria o comprometimento da renda tributária da União, que dessa forma se veria de mãos atadas para buscar a estabilização da economia brasileira, contudo Afonso (1996) afirma que as perdas da União com o aumento nas transferências e extinção de alguns impostos chegou apenas a 1% do PIB e que foram plenamente compensadas com a consolidação das contribuições sociais. Nesse sentido o principal problema da política tributária da descentralização foi a autonomia dos membros subnacionais em formular e executar sua própria política tributária o que causou uma exacerbada distorção e uma falta de harmonia no sistema tributário nacional, principalmente no ICMS<sup>22</sup> e no ISS.

---

<sup>22</sup> Foi delegado ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) a função de harmonizar as relações estaduais quanto a assuntos que envolvessem mais de um estado, contudo os estados passaram a tomar iniciativas isoladas o que contribui para o esvaziamento desse órgão.

Dessa forma a função estabilizadora do governo federal se tornou muito mais difícil nos anos 1980 e 1990 devido à descentralização. O poder decisório do governo federal ficou menor, pois passou a controlar uma parcela menor de recursos públicos e também a falta de controle direto sobre a parcela que transferia aos estados e municípios. Tinha apenas um controle indireto no que diz respeito à imposição de limites de financiamento e endividamento dos governos subnacionais.

Contudo, mesmo que a partir da Constituição de 1988, sem um prévio planejamento e sem o mínimo de coordenação, as autoridades estaduais e municipais começaram a atribuir ao governo central toda a preocupação com a função estabilizadora e, além disso, utilizavam-se de uma política de federalização dos problemas estaduais, ou seja, uma socialização das perdas estaduais e municipais, através de um jogo de interesses políticos, o governo federal ainda assim conseguiu cumprir seu papel estabilizador. Com a implementação do Plano Real se provou que era possível conciliar um alto grau de descentralização dos recursos fiscais com a função federal de estabilizar a economia.

#### **4.4 A evidência da descentralização fiscal entre os anos de 1988 e 1994**

A literatura consultada sobre o assunto sempre destaca a carência de estatísticas abrangentes e compatíveis sobre o assunto, contudo através das fontes existentes pode-se afirmar que “na década de 80 e, principalmente, no início da década de 90, os recursos e os gastos dos governos estaduais e municipais cresceram expressivamente” e “indica a evolução da divisão do ‘bolo’ das receitas e das despesas entre os três níveis de governo” (AFONSO, 1994, p. 355). Os governos subnacionais recebem competências exclusivas, com bases econômicas precisas e abrangentes e poder de legislar sobre os próprios impostos.

Indicadores da evolução e estrutura tributária e fiscal demonstram um acentuado grau de descentralização, acompanhado de ampla autonomia de ação dos governos estaduais e municipais. Estes responderam por parcela crescente da receita e da despesa governamental desde o

início dos anos 80, sendo a tendência assegurada e acentuada após a promulgação da Constituição de 1988. (AFONSO, 1996, p.35)

Com base nos apontamentos de Afonso (1994, p.355) os estados e municípios, em 1994, arrecadavam diretamente pouco mais de 35% dos tributos do país e após as transferências “dispõem de cerca da metade das receitas correntes governamentais”. É importante ressaltar que a maior parte dos ganhos com essa descentralização se deu nos municípios, que em 1994 dispunham de 17% de toda receita tributária nacional, 70% superior à obtida em 1970-80 e o dobro da de 1950. O incremento foi principalmente em termos verticais. A posição dos estados, em termos de receita tributária disponível pouco se alterou, como já visto na Tabela 2.

É apontado por Afonso (1994, p.356) e por autores internacionais, normalmente em missões técnicas do FMI, que esse grau de participação estadual e municipal nas receitas “supera muito a de outros países em desenvolvimento e se assemelha a das federações mais avançadas”. Surpreendente ainda é o grau de autonomia com que se cobram tributos e que são geridas as despesas. Nos apontamentos feitos por Richard Bird fica claro o grau alcançado pela descentralização no Brasil no período estudado.

In fact, however, only three of the developing countries listed (India, Brazil and Nigeria) – appear to be truly federal in the sense used here: that is, countries in which both central and state governments not only have formally independent powers but use them in practice (...). (Richard Bird *apud* AFONSO, 1994, p.353)

Nesse contexto, são importantes as transferências intergovernamentais, mas aqui o ponto central é o fato de serem transferências livres, sem nenhuma vinculação a gastos estipulados pelo governo central, assim proporcionavam um grau de autonomia, aos governos subnacionais, que se assemelhavam a padrões encontrados na Alemanha (AFONSO, 1994).

Não apenas em termos de arrecadação se mede o grau de descentralização, pode-se evidenciá-lo também através do aumento do gasto público dos governos subnacionais. Como já vimos, pode-se afirmar que, mesmo que o governo federal não tenha transferido competências sociais aos governos subnacionais, de forma sistematizada e legal, isso ocorreu de forma indireta. Nas palavras de Afonso (1994, p.362) “a descentralização da receita dita a da despesa, porque o gasto sempre corre atrás do dinheiro”. A demanda por bens e serviços finais em 1992 foi de 4,6% do PIB nos municípios e 4,3% do PIB na União. Afonso (1994, p.357) expõe que o predomínio do gasto estadual e municipal foi em programas da área social e cita os segmentos de educação, saúde, assistência hospitalar, habitação, transportes e segurança pública como os que evidenciavam um substancial incremento da participação de estados e municípios no gasto público geral. “No início da década de 1990, a União respondia por apenas metade do que foi gasto por todos os governos brasileiros”, essa participação nas despesas era próxima da participação nas federações mais avançadas do mundo. As transferências também contribuíram muito para esse aumento das despesas nos governos subnacionais, principalmente em regiões menos desenvolvidas.

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil é, sem dúvida, quem mais avançou em termos de autonomia subnacional, na cobrança de seus tributos e na elaboração de seus orçamentos (SERRA, 1999).

“Há evidência empírica, portanto, de que houve um processo acelerado e acentuado de descentralização, não apenas das receitas tributárias, como também do gasto público” (AFONSO, 1994, p. 362).

## 5 CONCLUSÃO

O processo de descentralização fiscal no Brasil, iniciado nos anos 1980 e maturado nos anos 1990 pós-constituição, teve sua origem no processo de redemocratização do país, baseado num movimento social e regional, que após anos de centralização e autoritarismo do regime militar, ansiava por uma maior descentralização de poder político e econômico. Esse processo foi marcado por suas características peculiares tanto de natureza política-social (troca de um regime autoritário por um regime democrático) quanto pela sua falta de coordenação central que legou ao acaso seu rumo e seu desenvolvido dentro de um ambiente de crise econômica e de grandes disparidades regionais.

A fragmentação do poder político é importante nesse contexto, pois essa descentralização política se torna um combustível da coesão nacional. A redemocratização nos idos dos anos 1980 surge da coligação das elites regionais com os poderes locais de governadores e prefeitos, escolhidos diretamente a partir de 1982 e 1985, respectivamente. A maior redistribuição de poder aos estados menos desenvolvidos consubstanciou o pacto federativo e político. A esse movimento somou-se a tendência municipalista brasileira. Assim, surgiu o quadro político da descentralização, onde quem mais ganhou diretamente foram os municípios e as regiões menos desenvolvidas, principalmente, através das transferências do governo central.

O processo de descentralização nesse período experimentou um alto grau de desconcentração fiscal a favor de estados e municípios, que pode ser comparado às grandes nações desenvolvidas do mundo, logrando êxito em suas transferências que não diminuíram o grau de autonomia dos entes subnacionais além de terem contribuído para a queda da desigualdade horizontal.

A diminuição do poder da União de manejar livremente os recursos a sua disposição observada através do aumento das transferências verticais livres de vinculações que em períodos de maior centralização vinham servindo para articular os interesses heterogêneos regionais soldando o “pacto federativo”, levou o processo de unificação nacional construído em um ambiente de descentralização

tanto econômica quanto política a uma falta de coordenação das diversas partes envolvidas. Dessa forma, a federação se vê abalada por uma crise advinda da falta de uma articulação inter-regional após a Constituição de 1988, pois já não há mais um governo central forte e indutor que possa selar a união nacional através de mecanismos de compensações e trocas. Cada ente subnacional passou a buscar de forma desordenada a ampliação dos seus ganhos, mesmo que para isso tivesse que diminuir o ganho dos outros entes da federação. Logo essa descentralização imposta de forma circunstancial e a crise econômica que assolava o país nesse período levaram o federalismo brasileiro a uma forte disputa horizontal. Não havia um claro *modus operandi* de como seriam as articulações entre as três esferas governamentais e dentro de cada uma delas, sendo que essa falta de articulação foi ainda mais evidente no que concerne à divisão dos encargos. Legando a equalização dessas articulações à representação política regional cujos mecanismos passaram a servir de esteio ao novo pacto federativo. Contudo, esse mecanismo político ainda contava com forte caráter clientelista e com um grande desequilíbrio de representação. Assim, o pacto federativo, que consiste num sistema de trocas baseadas em interesses regionais e centrado principalmente em fundos públicos, vê com a descentralização seu centro dinâmico se alterar de uma base fortemente centralizada nos anos 1960-70 para uma base descentralizada nos anos 1980-90. Contudo, essa alteração não foi precedida de um prévio planejamento e nem foi acompanhada por uma figura coordenativa central o que levou ao que é chamado na literatura de a “crise da federação”, ocorrida no início dos anos 1990 e fruto: i) da falta de uma descentralização pactuada e organizada, ii) das dimensões continentais do país e de sua grande heterogeneidade regional e iii) da crise fiscal e econômica vivida nesse período (AFFONSO, 1995; AFONSO, 1994; SILVA, 1995; REZENDE, 1995).

É importante ressaltar também que as transferências desempenharam um importantíssimo papel nesse processo desde os anos 1980. Além do papel descentralizador de receitas, que obteve êxito dado o seu caráter de livre utilização por parte dos governos subnacionais, as transferências assumiram um importante papel redistributivo, que é fruto da histórica desigualdade regional do Brasil. Do total das transferências do governo central 85% eram feitas aos estados das regiões menos desenvolvidas do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Após a Constituição de 1988 o governo central perde recursos para os estados e municípios, enfraquecendo assim sua saúde financeira. Entretanto, suas atribuições, a princípio, não foram descentralizadas. Daí surge o processo conhecido como “operação desmanche”, que foi o repasse de parte dos encargos do governo federal aos governos subnacionais. Contudo, esse repasse não foi realizado de forma planejada e coordenada: houve sobreposições em algumas áreas e carências em outras, à exceção da saúde com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Obviamente, esse processo enfrentou dificuldades, principalmente no que diz respeito à estabilização da economia. Esta sofria, desde os anos 1980, com o rompimento do padrão de financiamento externo e com a crise econômica agravada pela superinflação e pelo déficit público advindo principalmente dos estados. Dessa forma, o processo de estabilização que se sucedeu contou com o controle do governo federal, mesmo que indireto, sobre o déficit estadual.

Mesmo que ainda faltasse superar alguns problemas oriundos de uma maior descentralização tais como a guerra fiscal gerada pela falta de harmonia dentro da federação e a falta de um novo modelo de pacto federativo, ainda assim, o federalismo brasileiro, mesmo que sem coordenação e organização no período que vai de 1988 a 1994, conseguiu êxito na conciliação da busca por descentralização fiscal e estabilidade econômica através da implementação do Plano Real e dos Planos Nacionais que viriam com governos seguintes.



## REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. *In* AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luis Barros (orgs). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

\_\_\_\_\_. A crise da federação no Brasil. **Ensaio FEE**, v.(15) 2, p.321-337. Porto Alegre, 1994.

AFONSO, José Roberto R. Descentralização Fiscal: revendo ideias. **Ensaio FEE**, v. (15) 2, p. 353-390. Porto Alegre, 1994.

\_\_\_\_\_. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. **Revista do BNDES**, v. 3, n. 5, p. 31-62. Rio de Janeiro, junho, 1996.

BACHA, Edmar. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 1, p. 5-17, 1994.

BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac; VILLELA, Annibal. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. n. 3(4), p. 883-912. São Paulo, dezembro, 1973.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução às ciências das finanças**. 16ª ed. rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BIRDEMAN, Ciro; ARVATE, Paulo R. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BORDIM, Luis Carlos V.; LAGEMANN, Eugênio. **Formação tributária do Brasil: a trajetória da política e da administração tributárias**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2006.

\_\_\_\_\_. **Administração tributária: características gerais, modelos de organização, tendências internacionais e autonomia**. 2002. Disponível em: <[http://www.sindifiscomg.com.br/loat/Administracao\\_Tributaria.pdf](http://www.sindifiscomg.com.br/loat/Administracao_Tributaria.pdf)>. Acesso em: 23/04/2012.

BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as Transferências constitucionais relativas aos fundos de participação dos estados e municípios**. 2011. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>>. Acessado em: 25/05/2012.

COSTA, Valeriano. Federalismo, *In* AVELAR, Lúcio; CINTRA, A. Octávio; (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: editora UNESP, 2004.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio; ALEM, Ana C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Ed. 3. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LAGEMANN, Eugênio. Economia do setor público. *In* **Introdução à economia**. p. 311-332. São Paulo: Atlas, 1996,

\_\_\_\_\_. O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão. *In* AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro (orgs.). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. p. 329-353. São Paulo: FUNDAP, 1995.

LUNDBERG, Eduardo Luis. O orçamento monetário e a socialização dos prejuízos da crise cambial. **Revista de economia política**. São Paulo, v. 5, n° 1, p. 148-153, janeiro-março, 1985.

MELLO, João Manuel Cardoso de; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Reflexões sobre a crise atual**. p. 141-158. 1977. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/58810349/6-BELLUZZO-Luis-Gonzaga-de-Mello>>. Acessado em 01/05/2012.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NOGUEIRA, André Ricardo. **As relações federativas no Brasil**. Dissertação de mestrado - Instituto de filosofia e ciências humanas, Universidade Federal do Rio grande do Sul. Porto Alegre, 2005.

OLIVEIRA, Alfredo J. P. As características e os impactos da descentralização fiscal brasileira. *In XIII Encontro nacional de economia política*. SEP. João Pessoa, 2008. Disponível em: <[WWW.sep.org.br/artigo/8\\_congresso\\_old/34\\_OLIVEIRA.pdf](http://WWW.sep.org.br/artigo/8_congresso_old/34_OLIVEIRA.pdf)> Acessado em 23/09/2011.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasil debates, 1981.

\_\_\_\_\_. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. 2° ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. *In AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro (orgs.). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. FUNDAP, 1995.

REZENDE, Fernando A. **Finanças Públicas**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 15, nº 3 (59). São Paulo, julho-setembro, 1995.

\_\_\_\_\_. OLIVEIRA, Fabrício A. (organizadores). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung FGV, 2003.

\_\_\_\_\_; LOBO, T. Competências tributárias em regimes federativos. **Revista de Finanças Públicas**, a. XLV, n. 362, p. 33-39. Brasília, abr./jun. 1985.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público**: uma abordagem introdutória. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1997.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de sociologia política**. n. 24, p. 9-27. Curitiba, junho, 2005.

RODRIGUEZ, Vicente. Federalismo e interesses regionais. p. 431-448 *In* AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro (orgs.). **A Federação em Perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ROSA, José Rui Gonçalves. Impacto financeiro da reforma tributária nos recursos disponíveis da União, Estados e Municípios. *In*: PISCITELLI, Roberto B. (org.) **O sistema tributário na nova constituição**: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema. Brasília: Editora da UNB, 1988.

SERRA, José. AFONSO, José Roberto R. O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v. 6, n. 12, p. 3-30. Rio de Janeiro, dezembro, 1999.

SILVA, Mário Tinoco da. O novo sistema tributário e a crise fiscal. *In*: PISCITELLI, Roberto B. (org.) **O sistema tributário na nova constituição**: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema. Brasília: Editora da UnB, 1988.

SILVA, Pedro Luiz Barros; Costa, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e crise da federação. P.261-283, *In* AFFONSO, Rui & BARROS SILVA, Pedro (orgs.). **A Federação em Perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

VARSAÑO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Ipea – textos para discussão**. Rio de Janeiro, n. 405, jan. 1996. (internet: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/1996/td\\_0405.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1996/td_0405.pdf))

VARSAÑO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Ipea – textos para discussão**, n. 500. Rio de Janeiro, julho. 1997.

VELOSO, A. Fernando; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fábio. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista brasileira de economia** – Fundação Getúlio Vargas. Vol. 62, nº 2, p. 221-246. Rio de Janeiro, abril-junho 2008.