

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DEPARTAMENTO DE ENSINO

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS E DOS
GASTOS ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO
E O DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DAS
CONTAS PÚBLICAS FEDERAIS

cx 55

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DURVAL CORRÊA MEIRELLES

Rio de Janeiro, 1995

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

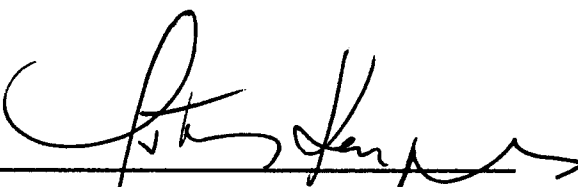
DEPARTAMENTO DE ENSINO

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

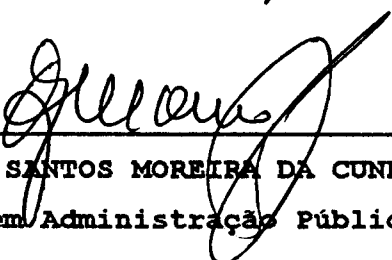
A DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS E DOS GASTOS ENTRE OS NÍVEIS
DE GOVERNO E O DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO
DAS CONTAS PÚBLICAS FEDERAIS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
DURVAL CORRÊA MEIRELLES


E
APROVADA EM: 27.11.1995
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



ISTVAN KAROLY KASZNAR
Doutor em Administração de Empresas (PhD)



ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA
Mestre em Administração Pública



UBIRATAN JORGE IORIO DE SOUZA
Doutor em Economia

Dedico este trabalho à memória de Dilce,
minha mãe.

A posse, a detenção e o gozo de bens materiais representam para o homem não apenas a redenção contra a miséria, a satisfação das necessidades básicas senão também um índice de importância social.

Hugh Dalton

AGRADECIMENTOS

Ao professor Istvan Karoly Kasznar, pelo exemplo de interesse, dedicação e criatividade intelectual.

A todos os colegas da Escola Brasileira de Administração Pública, onde o trabalho foi desenvolvido.

Aos professores dessa Escola com quem tive o prazer de estudar e desenvolver pensamentos ao longo desses anos.

Um agradecimento especial aos membros da Banca Examinadora, os quais aprendi a admirar durante nossa convivência.

A Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós Graduação da Universidade Estácio de Sá, pelo apoio recebido durante o período de elaboração da Dissertação, em particular aos colegas do Departamento de Economia e Relações Internacionais, especialmente da Chefia e da Coordenação.

A minha família, notadamente a meu Pai, que sempre se empenhou em minha formação com desprendimento, honestidade e amor. Sem ele nunca chegaria até aqui.

Finalmente, agradeço a minha mulher, por sua compreensão, companheirismo e força pois, mesmo durante os momentos mais difíceis, ela sempre caminhou a meu lado, transmitindo-me o entendimento de que vale viver e progredir.

SUMÁRIO

COMENTÁRIOS INICIAIS	10
<i>Introdução.....</i>	<i>10</i>
<i>Campo da Pesquisa.....</i>	<i>14</i>
<i>Relevância do Estudo.....</i>	<i>16</i>
CAPÍTULO I - A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA	19
1.1 - <i>Antecedentes Históricos.....</i>	<i>19</i>
1.2 - <i>O Estado Indutor.....</i>	<i>21</i>
1.3 - <i>A Industrialização Estatal.....</i>	<i>23</i>
1.4 - <i>O Programa de Metas.....</i>	<i>30</i>
CAPÍTULO II - O SISTEMA TRIBUTÁRIO E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA	32
2.1 - <i>A Distribuição dos Gastos e Receitas de 1891 a 1934 - República Velha.....</i>	<i>32</i>
2.2 - <i>A Distribuição dos Tributos e Encargos no Período de 1935 à 1946.....</i>	<i>38</i>
2.3 - <i>A Tributação e Sua Distribuição de 1946 a 1966 - A Crise Financeira e seu Financiamento.....</i>	<i>42</i>
2.4 - <i>A Grande Reforma Tributária: 1966 a 1988.....</i>	<i>48</i>
CAPÍTULO III - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA	57

3.1 - A Dívida Pública.....	57
3.2 - O Crescimento dos Gastos Públicos.....	58
3.3 - Análise da Evolução Quantitativa da dívida Pública Brasileira.....	60
CAPÍTULO IV - O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	70
4.1 - O Federalismo e a Constituição de 1891.....	70
4.2 - O Federalismo na Era Vargas.....	72
4.3 - O Federalismo e o Municipalismo.....	74
4.4 - O Federalismo de 1964 a 1988.....	77
CAPÍTULO V - A CONSTITUIÇÃO DE 1988 O FEDERALISMO E SEUS REFLEXOS NA DISTRIBUIÇÃO DOS TRIBUTOS E EN- CARGOS E NA DÍVIDA PÚBLICA	80
5.1 - Distribuição de Tributos e Encargos.....	80
5.2 - O Federalismo e a Dívida Pública.....	85
CAPÍTULO VI - O DEBATE ATUAL SOBRE A REFORMA FISCAL E TIBU- TÁRIA E A SÍNTESE DAS PROPOSTAS ANALISADAS ...	92
6.1 - O Debate Atual.....	92
6.2 - As Propostas de Reforma Fiscal e Tributária.....	94
6.3 - Síntese das Propostas Analisadas.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
Conclusão.....	102
Bibliografia.....	106

ÍNDICE DE TABELAS E QUADROS

Quadros*:

QUADRO 1 - IMPOSTOS FEDERAIS.....	34
QUADRO 2 - IMPOSTOS ESTADUAIS.....	35
QUADRO 3 - DIVISÃO DE IMPOSTOS ENTRE AS ESFERAS	46
QUADRO 4 - ALTERAÇÕES NA DISTRIBUIÇÃO DE IMPOSTOS ENTRE AS ESFERAS DE GO- VERNO.	51
QUADRO 5 - DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS POR ESFERA DE GOVERNO	82
QUADRO 6 - DISCRIMINAÇÃO DE TRIBUTOS ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO	90

* Os quadros apresentados sem a fonte bibliográfica foram elaborados pelo próprio autor.

Tabelas:

TABELA 1 - RECEITA E DESPESA DO SETOR PÚBLICO DE 1907 A 1930	38
TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO DA DESPESA TOTAL DO SETOR PÚBLICO NO PIB	40

TABELA 3 - ESTRUTURA DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS/PRINCIPAIS IMPOSTOS.....	40
TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO DOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO NA RECEITA TOTAL	41
TABELA 5 - PARTICIPAÇÃO(%) DOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO NA RECEITA TRIBUTÁRIA	47
TABELA 6 - IMPOSTOS QUE COMPÕEM OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO E PERCENTUAIS EFETIVAMENTE TRANSFERIDOS - (%)	52
TABELA 7 - REPARTIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA	53
TABELA 8 - EVOLUÇÃO DOS GASTOS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL	61
TABELA 9 - GASTOS GOVERNAMENTAIS EM TERMOS DO PIB *	63
TABELA 10 - GASTO TOTAL DO GOVERNO EM RELAÇÃO AO PIB	64
TABELA 11 - GASTOS DOS GOVERNOS CENTRAL, ESTADUAL E MUNICIPAL	67
TABELA 12 - DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO/PIB(%)	68
TABELA 13 - EVOLUÇÃO E RATEIO DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	84
TABELA 14 - RECEITAS E DESPESAS DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS.....	87
TABELA 15 - RECEITA TRIBUTÁRIA POR ESFERA DE GOVERNO	88

RESUMO

A pesquisa procura identificar o elo existente entre a distribuição dos gastos e receitas públicas, entre as esferas de governo, e o desequilíbrio financeiro que se instalou no setor público federal.

Desta forma, o estudo procura mostrar a evolução histórica da distribuição de tributos e encargos no Brasil, sempre procurando correlacioná-la ao crescimento da dívida pública.

De forma embrionária o trabalho analisa o debate sobre a redefinição sobre o papel do Estado na economia e a participação dos atores envolvidos e suas propostas, para a diminuição do déficit público e, conseqüentemente, da dívida pública.

ABSTRACT

This research tries to identify the link between distributing expenses and the public budget between levels of government, and the financial unbalance that has taken over the federal government.

This research tries to show the historical evolution of the tax and tariff distribution in Brazil, always relating it to the increase of the national debt.

In an embrionary way this research analyses the debate over the governments job in controlling the economy, and the participation of the actors involved and their proposals to reduce the public deficit, and, consequently, the national debt.

COMENTÁRIOS INICIAIS

Introdução

Nos últimos anos, em função das grandes transformações mundiais, sobretudo aquelas ligadas à decadência do Estado, dentro e fora do sistema capitalista e, ainda mais recentemente, face à dissipação do sistema intervencionista no Leste Europeu e nos países que compunham a Ex-União Soviética, verifica-se um crescente interesse dos estudos ligados ao setor público.

Dentre os principais problemas estudados e enfaticamente debatidos no mundo atual, um refere-se ao tamanho e eficiência que o Estado deve ter. A importância deste fato já foi discutida e superada, quando John Maynard Keynes, célebre economista cujas idéias apontadas em sua obra, *Teoria Geral*¹, revolucionaram o mundo capitalista, ao sugerirem a necessidade da

¹ KEYNES, John Maynard. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Abril S.A. Cultural, 1983.

intervenção estatal na economia, para combater a inflação ou o desemprego. Tal fato propiciou a retomada do desenvolvimento mundial, após a grande depressão econômica de 1930.

Com efeito, uma das principais preocupações dos estudiosos seria a de encontrar uma solução para a grave crise financeira, que abala o Estado em diversas partes do mundo, de modo precípua nos países mais pobres ou do chamado terceiro mundo, como o Brasil.

Inegavelmente, a história brasileira mostra que coube ao Estado o papel de indutor do desenvolvimento econômico, demonstrado pela expansão considerável que o setor público apresentou nos últimos vinte e cinco anos.

Tal expansão, entretanto, trouxe a reboque um crescimento significativo do volume de despesas do governo e, em consequência, uma elevação semelhante no volume total de recursos necessários ao financiamento das atividades que passou a exercer.

No entanto, a partir de meados da década de oitenta, devido à exacerbação da instabilidade econômica e política do País, tem-se proliferado em todas as direções a discussão sobre o papel do Estado na economia brasileira.

Longe de existir um paradigma sobre esse debate, ele decorre principalmente em função da crise financeira que se instalou em seus diversos níveis e compartimentos, tendo como principais consequências para o Governo o descontrole de seus

principais conseqüências para o Governo o descontrole de seus gastos, a perda de arrecadação e o crescimento acelerado da dívida pública.

Segundo a definição de Fernando Rezende:

A dívida pública, num conceito mais restrito, é o resultado das operações de crédito realizadas pelos órgãos do setor público com o objetivo de antecipar a receita orçamentária ou atender a desequilíbrios orçamentários e a financiamentos de obras e serviços públicos. E no seu conceito mais amplo, abrange também as operações de crédito destinadas exclusivamente aos objetivos de política monetária².

A dívida pública tem apresentado, principalmente nas últimas décadas, um papel relevante no financiamento do desenvolvimento econômico de vários países, onde as formas mais tradicionais de captação de receita, via sistema tributário seriam insuficientes para atender às necessidades de investimento.

No Brasil, desde o final da década de setenta, diversos trabalhos acadêmicos já começavam a identificar, nas contas do setor público, uma forte tendência ao desequilíbrio. Desde então, algumas tentativas foram realizadas, no sentido de se controlar melhor os gastos, como por exemplo a tentativa da unificação dos Orçamentos da União, Estatais e Monetário.

² REZENDE DA SILVA, Fernando A. Finanças Públicas. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1987, 7ª Tiragem, pag. 264.

Prevaleceu, contudo, um certo imobilismo, até que, pôr efeito da crise cambial brasileira de 1983, o Fundo Monetário Internacional viesse a exigir uma visão consolidada das finanças públicas. Só então, com grande atraso, é que a aceitação de um expressivo déficit público começaria a generalizar-se nas discussões sobre a economia brasileira, criando condições para o exame dessa questão tão importante.

Se, por um lado, a origem da dívida pública resultou da opção governamental de financiar o crescimento econômico do país, vale a pena identificar se existem, estruturalmente, outros fatores que contribuam para a crise financeira que vem abalando o setor público brasileiro.

Neste contexto, entende-se que o exame da distribuição dos gastos e das receitas públicas entre os níveis de governo, poderá revelar aspectos interessantes e importantes para uma análise mais profunda dessa questão.

A distribuição dos gastos e receitas públicas no Brasil, segundo Carlos Alberto Longo³ decorreria "não só em função da formação cultural e política do país, como também de suas oportunidades históricas, como por exemplo, da adoção de políticas tributárias de centralização e descentralização".

³ LONGO, Carlos Alberto. A Distribuição dos Gastos e Receitas entre Níveis de Governo: Um Enfoque Econômico. Revista de Finanças Públicas, n. 369, Jan./Fev./Mar. de 1987, Brasília - DF.

Sem dúvida, em uma análise detalhada do federalismo fiscal no Brasil, o estudioso encontrará sucessivos processos de concentração e desconcentração de recursos no Governo Federal, que não são acompanhados pelos respectivos encargos, gerando déficits que normalmente são cobertos com emissão de moeda, aumentando a dívida pública.

Em função disso, procurar-se-á, neste estudo, identificar: até que ponto a distribuição dos gastos e receitas públicas entre União, Estados e Municípios tem contribuído para o agravamento da crise financeira do setor público federal brasileiro?

Campo da Pesquisa

O estudo procura dar ênfase ao período recente de 1988 até 1992, em função das alterações verificadas com a aprovação da nova Constituição, que modificou de forma substancial a distribuição dos gastos e receitas públicas entre os níveis de governo, enfocando, especialmente, as dificuldades financeiras da esfera federal.

No entanto para um melhor entendimento dessa questão, o trabalho procura, no capítulo 1, identificar o crescimento da intervenção do Estado na economia brasileira.

No capítulo 2 é enfocada a evolução histórica da tributação no Brasil, sempre procurando correlacioná-la ao crescimento das despesas e, conseqüentemente, da dívida pública.

Da mesma forma, no capítulo 3, o estudo procura ressaltar as verdadeiras causas da exacerbação verificada na dívida pública, sobretudo a partir do final da década de oitenta. Para tal, far-se-á um exame da evolução histórica dos gastos governamentais e da dívida pública.

O capítulo 4 enfoca o modelo de federalismo implantado no país, ressaltando o papel de cada esfera no sistema público de governo. Esse capítulo procura mostrar, passagens da trajetória política brasileira com vistas a observar sua influência no aparato fiscal.

No capítulo 5, estudar-se-á aspectos do federalismo, da reforma fiscal instaurada pela Constituição de 1988, mostrando seus reflexos na distribuição das receitas e encargos entre as esferas governamentais e na dívida pública.

Finalmente, no capítulo 6, o estudo tenta, de forma embrionária, analisar o debate atual sobre a reforma fiscal, e sobre a redefinição do papel do Estado, face à crise que se instalou em seus compartimentos, propondo algumas soluções para diminuir o déficit público e conseqüentemente a dívida pública.

Relevância do Estudo

Existe, atualmente, no país, um consenso sobre a necessidade de se introduzir uma ampla reforma fiscal. Pretende-se, assim, modificar todo o sistema tributário, bem como toda a estrutura de gastos do governo, devido à uma série de imperfeições que a estrutura fiscal apresenta, face aos graves problemas sociais e econômicos brasileiros e ao horizonte que se delineia para o País.

A partir da reforma tributária de 1965/66, a política fiscal (arrecadação e gastos do governo), passou a ser utilizada como instrumento de política econômica, dando fôlego ao nível de investimentos que se desejava no país.

No entanto, por razões de ordem política, a estrutura fiscal foi elaborada de forma que houvesse uma grande centralização das decisões políticas e econômicas no Governo Federal.

Embora tenham sido observados, àquela época, altos índices de crescimento econômico no País, a centralização de recursos na União, segundo Flávio Riani⁴ trouxe perversos prejuízos à sociedade brasileira. Entre eles podem-se destacar:

⁴ RIANI, Flávio. Como Elevar a Carga Tributária sem Alterar o Sistema Tributário. Revista de Finanças Públicas, Abr./Mai./Jun. de 1986, n. 366 Brasília - DF.

- a ampliação da má distribuição dos recursos entre as esferas governamentais com a excessiva concentração dos recursos tributários na órbita federal e perda de autonomia fiscal e financeira dos Estados e Municípios;
- excessiva carga tributária indireta, que recai principalmente sobre os assalariados e as classes de renda mais baixa;
- má alocação dos recursos públicos com o governo aplicando relativamente menos dinheiro nas funções básicas, gerando um "déficit" social inquestionável nas áreas de saúde, educação, saneamento básico, transporte, habitação, segurança.

Além desses prejuízos, Flávio Riani destaca ainda a dificuldade atual de se aprovar o Orçamento Geral da União, em função da situação precária do Estado, que não permite uma avaliação mais precisa dos gastos públicos.

Aliado a estes fatos, a Constituição de 1988, ao tentar uma vigorosa descentralização fiscal, provocou, segundo João Geraldo Piquet Carneiro⁵, "um inferno astral das finanças da União". Por meio dela, promoveu-se em favor de Estados e Municípios, a mais ampla descentralização de receitas da história do País, sem contudo, retirar da União as suas responsabilidades, como tratar da saúde, educação, infra-estrutura, saneamento e estradas, encargos que o Governo Federal já vinha exercendo, precariamente.

⁵ PIQUET CARNEIRO, João Geraldo. A Reforma Fiscal que Falta. Jornal do Brasil, Editorial, 31/01/93.

Entende-se pelas questões comentadas acima, e ainda pela busca de soluções aos graves problemas nacionais, ser de muita relevância um estudo profundo da distribuição dos gastos e encargos entre as esferas de governo, e sua influência na crise financeira do setor público.

CAPÍTULO I

A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA

1.1 Antecedentes Históricos

Até o final do século XIX, a história econômica do Brasil foi marcada por uma sucessão de ciclos de seus principais produtos de exportação. Naquele período, o país era basicamente fornecedor de produtos agrícolas e matérias primas para o exterior, sobretudo café e açúcar, ao mesmo tempo que era grande importador de bens finais.

É importante destacar, outrossim, surtos de produção verificados nesta época, como por exemplo, o da borracha no Norte, e o da mineração no Sudeste brasileiro. Também podem ser destacados como itens importantes de exportação o algodão, o fumo e o cacau.

Na verdade, foi somente após a 2ª Grande Guerra Mundial que o Brasil adotou uma política deliberada de industrializa-

ção, muito embora tenham sido verificados alguns surtos durante a 1ª Guerra Mundial, como os das indústrias têxtil e de alimentação.

Os primeiros anos da República foram fundamentais para a industrialização, haja vista uma escola cada vez maior de pensamento favorável à independência econômica do Brasil. Como resultado desta propaganda, o governo adotou uma maior proteção tarifária e a concessão de assistência financeira às novas indústrias.

Desta forma, surgiram várias indústrias dedicadas, por um lado ao setor exportador, que ainda apresentava expansão e, por outro, ao setor de consumo interno. Vale ressaltar que, embora aquele período tenha apresentado grande surto de industrialização, representava apenas uma pequena parcela do total da atividade econômica da época.

Os surtos de industrialização se manifestaram com maior intensidade nas décadas iniciais do século XX, principalmente pelos choques verificados na órbita do setor externo, em virtude das guerras e da redução das exportações, dada à retração dos mercados internacionais.

Um outro fator que impulsionou enormemente o processo de industrialização foi, sem dúvida, a grande depressão vivida pela economia mundial na década de trinta. Com a crise e o desmonte do sistema do café, o sistema político da República Velha

foi se deteriorando, juntamente com o desejo crescente de novas formas de organização política e social.

1.2 O Estado Indutor

A recessão mundial acabou por trazer à tona uma nova formulação econômica, elaborada por John Maynard Keynes, que mostrou em sua teoria que o Estado poderia, em períodos de grandes crises, estimular a economia, sem apelar para a ditadura e sem substituir o sistema de governo.

De fato, o intervencionismo estatal proliferou no mundo após 1929. Este fato também intensificou-se no Brasil, sobretudo com a instauração da ditadura Vargas.

O fato é que a retração do mercado externo provocou grande diminuição das exportações, sobretudo a do setor cafeeiro, fato que provocou, pela primeira vez na América Latina, o controle do câmbio e de outros controles diretos. Estes controles provocaram o encarecimento das importações que se seguiu à queda da receita de exportação, provocando carências no mercado interno brasileiro.

No entanto, a renda do setor cafeeiro foi artificialmente defendida contra o impacto da depressão. Isto foi realizado através da compra dos excedentes e da distribui-

ção de grande parte dos mesmos. Esta situação de manutenção da renda gerada pelo setor cafeeiro acarretou na sustentação da demanda pelos bens importados, o que devido à sua reduzida oferta acabou provocando uma sensível elevação dos preços daqueles bens.

Criavam-se assim, incentivos para aumentar a produção interna das diminutas indústrias brasileiras que competiam com as importações. Como o acréscimo da produção industrial não poderia ser realizado através da importação de maquinaria, dada à carência de divisas e o preço elevado das importações devido à política de desvalorização da moeda, a fase inicial da industrialização dos anos trinta caracterizou-se pela utilização da capacidade ociosa existente, particularmente na indústria têxtil.

Como resultado desta política pode ser destacado o rápido crescimento do índice de produção industrial, o qual já em 1934 alcançaria o patamar mais alto já alcançado anteriormente, no ano de 1929.

Ainda em relação à década de trinta, observou-se um rápido crescimento da produção de bens de capital, os quais alcançaram níveis bem superiores aos do início da década. Isto foi possível graças à proteção proporcionada pelas persistentes dificuldades do setor externo.

É importante destacar, outrossim, que de 1920 a 1940 surgiram inúmeras novidades na estrutura de produção industrial, com o aparecimento de alguns setores como metalurgia, mecânico, químico e farmacêutico que, naquele período, aumentaram bastante suas participações na composição total da estrutura industrial, embora as indústrias têxtil e de alimentos ainda fossem predominantes.

Nesta época foram criados novos ministérios, como o do Trabalho, Educação e Saúde. Além disto, são desta época também a criação de autarquias econômicas, com vistas à defesa de produtos da agricultura e indústria extrativa. Por outro lado, a complexidade das tarefas administrativas propiciou a criação de conselhos técnicos, capazes de fornecer ao estado suporte à tomada de decisões. Surge, por exemplo, o Departamento Administrativo do Serviço Público.

1.3 A Industrialização Estatal

A 2ª Grande Guerra representou o estímulo definitivo para a industrialização brasileira, em virtude da quase total interrupção das importações, provocada não só pela carência dos produtos disponíveis, como também pelas dificuldades do transporte por mar. Embora este fenômeno também tenha ocorrido do lado das

exportações, estas aumentaram muito seu valor, propiciando um considerável acúmulo de divisas⁶.

Ainda com relação às exportações, a guerra teve efeitos muito positivos, pois não só os países aliados compraram maiores quantidades dos principais produtos brasileiros, como passaram a se interessar por artigos que antes não tinham despertado nenhum interesse, e que não tinham maior importância na pauta exportadora do País.

A indústria também foi muito beneficiada, pois além de ter o crescente mercado interno a seu dispor, devido à queda expressiva dos produtos importados, passou a preencher o espaço internacional deixado pelos países diretamente envolvidos no conflito.

A expansão mais significativa foi, sem dúvida, a da indústria têxtil, que passou a exportar para diversos países latino-americanos e até para alguns países da África. Naquela época, algumas indústrias metalúrgicas e de máquinas foram instaladas no Estado de São Paulo e, no período final da guerra, foi instalada no Rio de Janeiro a Siderúrgica de Volta Redonda, que não só abriu caminho para novas e importantes etapas do nosso desenvolvimento industrial, como se tornou uma das maiores siderúrgicas da América Latina.

⁶ BAER, Werner. A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil. 2ª edição, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.

O planejamento para a industrialização brasileira contou com pareceres emitidos por missões que vieram ao Brasil com o objetivo de estudar a economia nacional. Dentre os inúmeros fatores analisados, foram destacados os que representavam maiores entraves ao desenvolvimento e à industrialização, a saber: a grande dependência na exportação de apenas dois produtos agrícolas, o inadequado sistema de transporte, a falta de recursos para investimentos industriais, as restrições ao capital estrangeiro, a carência de institutos de pesquisa e tecnologia, ausência de produção em larga escala, instalações inadequadas para a produção de energia, etc.

Na verdade, o papel desempenhado pelas referidas missões foi mais o de elucidar os problemas para o crescimento, especialmente o da indústria, do que o de conduzir a um planejamento em grande escala.

O esforço de industrialização que se seguiu após a 2ª Guerra Mundial, apesar de surgir em função dos mesmos problemas verificados anteriormente, ou seja, dificuldades no setor externo da economia, teve uma característica diferente. O surto verificado naquela época deixou de ser um expediente ocasional para se tornar uma política deliberada de industrialização da economia brasileira.

Na realidade, a razão principal desta mudança foi o fato das autoridades dirigentes do País terem tomado consciência de

que o Brasil não poderia alcançar o tão sonhado desenvolvimento se continuasse a se apoiar na exportação de produtos primários, para os quais o mercado externo estava se estreitando.

De fato, a participação do mercado externo na economia brasileira, como um todo, diminuiu bastante no final dos anos cinqüenta e início dos sessenta. O declínio verificado naquela época deu-se, por um lado pela diminuição da receita dos produtos exportados e, por outro, pelo crescimento interno da economia, baseado sobretudo no crescimento da indústria substitutiva de importações.

Como vimos, a guerra representou um estimulante impulso à industrialização do País, demonstrado, por exemplo, pelo expressivo crescimento das indústrias de cimento, ferro, siderurgia e, sobretudo do setor têxtil.

O surto de industrialização posterior à 2ª Guerra Mundial foi consequência das medidas adotadas em decorrência das dificuldades externas, principalmente do balanço de pagamentos. Porém, cumpre ressaltar que os controles cambiais exercido pelo Governo à época, acabaram se tornando os instrumentos chaves para o processo de industrialização. Em primeiro lugar, porque foi estabelecido um controle rígido das importações, privilegiando-se às de primeira necessidade. Segundo, porque o Governo, em meados da década de cinqüenta, passou a adotar um câmbio mais flexível, fato que, ao mesmo tempo em que ampliava as re-

ceitas de exportação, encarecia em muito as importações. Em terceiro lugar, segundo alguns economistas, esta política acabou por proteger o desenvolvimento de indústrias em regiões menos importantes.

No entanto, a partir de 1957, foi reformulado o sistema tarifário, o que significou profunda mudança no sistema cambial do País. Foi instituída uma taxa **ad valorem** que variou de acordo com as categorias de importação. Conservou-se uma taxa extremamente baixa para os produtos chamados essenciais e de bens de capital. Por outro lado, criou-se uma categoria especial, onde foram incluídos todos os bens não essenciais, os quais passaram a ter uma taxa altíssima de importação.

O fato é que as autoridades brasileiras se convenceram de que o crescimento econômico só seria alcançado mais rapidamente através daquela política e de medidas complementares, como as tarifas aduaneiras e a Lei de similares, que seriam introduzidas posteriormente na economia.

A lei de tarifas aduaneiras ampliou e consolidou a proteção oferecida à indústria interna, pois em muitos casos as importações sofriam um acréscimo de 150%. Entretanto, essa política propiciou uma elevada inflação interna, devido à grande dependência dos produtos importados, fato que, aliado à superprodução de café, fez com que o Governo, já naquela época, iniciasse seu processo de endividamento, através de empréstimos

auferidos tanto do lado dos importadores, quanto dos exportadores, que passaram a receber suas divisas somente seis meses mais tarde.

Como foi dito anteriormente, o exame da política cambial brasileira foi um dos principais instrumentos para se enfrentar os problemas do balanço de pagamentos, como também se transformou no dispositivo fundamental para estimular o surgimento de indústrias substitutivas de importações ocorrido, sobretudo na década de cinquenta e nos primeiros anos da de sessenta.

Não se pode deixar de comentar outras medidas importantes do Governo. Primeiro, a que favoreceu o ingresso de capital estrangeiro, que também foi fundamental ao processo de industrialização, bem como a Lei de similares, que foi introduzida com o objetivo de dar cobertura aos bens produzidos no País, e que tivessem natureza similar aos produtos importados.

A Lei de Similares constituiu-se na proteção tarifária para os artigos produzidos no País, isto é, os produtos importados similares aos nacionais eram substancialmente taxados. Tal fato proporcionou a instalação de novas indústrias, construídas especialmente pelos grandes importadores estrangeiros, que passaram a preferir a produção daqueles produtos do que a simples importação.

É importante destacar que o período pós-guerra foi marcado pela consolidação do processo de industrialização brasilei-

ra. Naquela época, foram feitos vários estudos que resultaram, por vezes, em programas de investimento público bastante concretos e significativos, os quais representaram para o setor privado a complementação indispensável ao esforço de crescimento econômico realizado pelo mesmo.

Podem ser destacados o Plano Salte, o trabalho da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o desenvolvimento econômico e o programa de Metas.

O Plano Salte, em realidade, não foi um plano global, pois não continha metas para o setor privado da economia. Foi basicamente um programa de inversões públicas. Por dificuldades no balanço de pagamentos, o Plano foi interrompido. Apesar disto, teve o mérito de demonstrar a alguns setores da economia que estavam atrasados relativamente à indústria e, que deste modo poderiam vir a comprometer o crescimento futuro.

Já o trabalho da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos demonstrou ser um plano muito mais ambicioso e completo, na medida em que realizou um dos mais completos levantamentos da economia brasileira, além de formular uma série de projetos de infra-estrutura, sobretudo nas áreas de energia e transporte.

Apesar disso, o referido plano nunca chegou a ser implantado. No entanto, produziu uma série de resultados positivos, como a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico -

BNDE, que tinha e até hoje tem o objetivo e a função de analisar grandes projetos de desenvolvimento.

Na verdade, o pós-guerra foi marcado por esses planos desenvolvimentistas, os quais disseminaram a preocupação com o crescimento econômico que viria a se materializar na administração de Juscelino Kubitschek, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento que formulou o Programa de Metas.

1.4 O Programa de Metas

O Plano fixou metas a serem cumpridas no período de cinco anos para 30 setores básicos da economia, as quais deveriam ser cobertas em conjunto, tanto pelo Governo quanto pelo setor privado. Foram escolhidas cinco grandes áreas, a saber: energia, transporte, alimentação, indústrias básicas e educação. As metas relativas à indústria de base consistiam em estimular setores como o siderúrgico, de alumínio, cimento, celulose, automobilístico, mecânica pesada e químico. Estas seriam chamadas de indústrias germinativas, e que iniciaram, fundamentalmente, o processo de rápida industrialização.

Os recursos seriam fornecidos pelo orçamento público, pelas empresas privadas e por empréstimos em moeda estrangeira captados de instituições internacionais.

Em suma, o Plano de Metas foi o responsável pelo grande crescimento da economia brasileira, em função do cumprimento de grande parte das metas fixadas, especialmente às relativas a indústria e, em parte de infra-estrutura. Em consequência, o Brasil tornou-se auto-suficiente na produção de cimento e grande produtor nos setores de aço, automobilístico, energia elétrica, além de triplicar o número de rodovias nos primeiros anos da década de sessenta.

Naquele período e nos primeiros anos de setenta o Estado consolidou sua expansão na economia brasileira, através do crescimento de várias atividades assim como pela criação de novas áreas de atuação governamental como, por exemplo, o Banco Nacional de Habitação e o Banco Central do Brasil.

CAPÍTULO II

O SISTEMA TRIBUTÁRIO E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

2.1 A Distribuição dos Gastos e Receitas de 1891 a 1934 - República Velha.

Este período caracteriza-se pela continuidade do modelo econômico primário-exportador, que já existia desde o Império. As receitas públicas baseavam-se no comércio exterior: importação dos produtos industrializados e as despesas recaíam, principalmente, sobre o financiamento das exportações de produtos primários, como café, borracha, couro etc.

A Constituição de 1891, no entanto, trouxe pontos positivos, sobretudo no tocante a uma melhor distribuição de receitas e encargos entre a União e os Estados da Federação. Ela destinou à União o imposto sobre a importação, que na época era a principal fonte de receitas. Na verdade, esse imposto que representava 70% do total da arrecadação tributária no início

do período, manteve-se ao redor dos 50% nos primeiros anos, declinando para cerca de 35% no final do período.

Além do imposto de importação, era de competência da União arrecadar os seguintes tributos:

Quadro 1 - Impostos Federais

- Direitos de entrada e saída de navios;
- Taxa de correios e Telégrafos federais;
- Taxas de Selo; Outros.

Numa tentativa de se instituir um sistema federativo, a Constituição de 1891 destinou aos estados o imposto de exportação. A transferência para os Estados permitiu a esse imposto uma representatividade maior na carga tributária, uma vez que, na fase do Império, o mesmo representava apenas 10% da receita total.

A autonomia concedida aos Estados permitia-lhes, outrossim, a criação de impostos e taxas e a fixação de tarifas, embora sua maior fonte de receita recaísse sobre o imposto de exportação.

Impostos e taxas de competência estadual no quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Impostos Estaduais

- S/ Imóveis Urbanos e Rurais;
- S/ Transmissão de Propriedade;
- S/ Indústria e Profissões;
- Taxas de Correios e Telégrafos Estaduais;
- Outros.

A rigor, em que pese a tentativa de uma maior descentralização dos tributos, a Federação só se efetivou em alguns Estados, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, cabendo aos demais e aos Municípios, um papel secundário e altamente dependente dos demais níveis de governo.

Em relação ao imposto de exportação, a partir da Constituição de 91, ele passa a representar a principal fonte de arrecadação da receita estadual. No entanto, a excessiva concentração da atividade econômica no setor primário exportador faz com que a arrecadação dos demais impostos estaduais seja muito pequena, além de esbarrar em problemas de ineficiência da burocracia de arrecadação.

Sendo assim, entende-se que nesta fase, o Governo Federal subordinou-se aos interesses de grupos dominantes, notadamente

nos Estados mais fortes, em detrimento dos demais, aos quais se mostrava arbitrário e autoritário no exercício do poder.

Por outro lado, em virtude da concentração de arrecadação no mercado externo e da baixa potencialidade tributária dos impostos cobrados sobre as atividades econômicas internas, o sistema tributário era sujeito às vicissitudes da conjuntura econômica internacional. Como consequência disto, devido à grande depressão de 1929 e, principalmente, à 1ª Guerra Mundial, que limitou substancialmente o comércio entre os países desenvolvidos e os países periféricos, os impostos que incidiam sobre o comércio exterior passaram a perder capacidade de receita, o que gerou a necessidade da criação de novas fontes de arrecadação.

Para se ter uma idéia dessa questão, a partir de 1931, o somatório dos principais impostos federais internos passaria a ser superior à receita oriunda do comércio exterior⁷.

Deste modo, o sistema tributário fica sujeito ao crescimento da produção industrial interna que, por sua vez, gera crescentes pressões para o acréscimo de despesas, por um lado, para fazer face à expansão da infra-estrutura industrial e, por outro, para atender à demanda oriunda do processo de urbanização⁸.

⁷ BAER, Werner. A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1975, pág. 404.

⁸ Id. Ibid.

Assim sendo, o sistema tributário baseado na economia agro-exportadora passa a não atender às necessidades financeiras dos governos estaduais que, por conseguinte, começam a contrair empréstimos externos e internos, comprometendo, desta forma seus orçamentos, sobretudo com o crescimento dos encargos da dívida pública.

Na verdade, a situação financeira federal que no início da década de vinte já era ruim, chega a seu ponto crítico com a crise internacional de 1929, que afetou as receitas tanto na esfera estadual, em virtude da queda das receitas das exportações e da dificuldade da obtenção de novos empréstimos externos, como no âmbito federal, face às vicissitudes encontradas com o comércio exterior, em relação às importações.

No entanto, como mostra a tabela 1, cumpre informar que a queda de participação da esfera federal, em relação ao total das despesas e receitas, pode ser entendida em função dos estados continuarem a receber as contribuições de ordem interestadual, como o imposto de exportação cobrado entre estados, bem como da receita oriunda das diversas taxas mencionadas anteriormente no trabalho.

Tabela 1 - Receita e Despesa do Setor Público de 1907 à 1930**Participação por Nível de governo(%)**

Anos	Receita Total		Despesa Total	
	União	Estados	União	Estados
1907	65,8	34,2	63,6	26,4
1910	39,5	40,5	62,0	38,0
1915	5,3	48,7	63,2	36,8
1920	59,6	40,4	65,5	35,5
1925	59,6	40,4	66,8	44,2
1930	51,2	48,8	54,1	45,9

Fonte: Finanças Públicas: Uma Experiência Estadual nos últimos Anos, Doc.da Secretaria de Fazenda do Sul do País, 1978.

A partir da revolução de trinta, provocada em grande parte pela própria inconsistência do Sistema Tributário, que deteriorou as finanças dos Estados mais poderosos, o Governo que assumiria teria a tarefa imediata de redefinição do Sistema Tributário, recompondo as receitas das três esferas da Federação.

2.2 A Distribuição dos Tributos e Encargos no Período de 1935 à 1946.

Os problemas enfatizados no tópico anterior deram origem ao segundo período da história da tributação no Brasil. Embora a necessidade da criação de novas fontes de recursos tenha possibilitado um maior número de impostos destinados aos estados e aos municípios, a Constituição de 1934, na realidade, refletiu, por um lado, o período de autoritarismo, marcado pela revolução de trinta e, por outro, as idéias intervencionistas do Estado na Economia, retiradas da teoria Keynesiana.

De fato, a partir de 1930, após a revolução Keynesiana, as preocupações econômicas passaram da órbita do setor externo para a do setor interno, o que explica, em certo sentido, a centralização de recursos e decisões no governo central.

O fato é que, a experiência mundial e, sobretudo a brasileira, demonstra que naquela época a expansão dos gastos públicos assumiu proporções consideráveis, com vistas a possibilitar o surgimento de um mercado interno de produção, que viesse a normalizar o fluxo de procura e oferta de produtos, uma vez que cessaram substancialmente a oferta externa de produtos.

Segundo Fernando Rezende⁹, nesta época

⁹ REZENDE DA SILVA, Fernando A. Op. cit., p.25.

As funções do Governo na economia expandiram-se consideravelmente. Não só como resultado dos princípios teóricos, que determinaram a necessidade da intervenção governamental, como também das preferências da coletividade, em atividades relacionadas com a distribuição da Renda Nacional.

A experiência brasileira também mostrou essa tendência e, de acordo com as informações reunidas na tabela 2 abaixo, pode-se observar a referida elevação:

Tabela 2 - Participação da Despesa Total do Setor Público no PIB

Ano	Despesa/PIB
1939	16,5%
1942	17,0%
1944	18,5%
1946	19,8%

Fonte: Conjuntura Econômica, FGV, Out./70 e Jun./75.

Também é importante avaliar a evolução do setor público pela forma que a expansão de gastos é financiada, pois a compatibilidade entre o programa de expansão das atividades públicas

e a obtenção de recursos necessários a seu financiamento é fundamental para a consecução dos objetivos desejados.

O fato é que, neste período, a tributação sobre o comércio exterior que representava cerca de 70% das receitas da União e 40% das receitas estaduais, no início do século, declinaram progressivamente e, em 1946 não representavam percentuais elevados (ver Tabela abaixo).

Tabela 3 - Estrutura das Receitas Tributárias da União, Estados e Municípios/Principais Impostos

Período	União			Estados		Municípios	
	Importação	Consumo	Renda	IVC	Exportação	Ind. Profis.	Predial
1940/42	28,0%	36,0%	36,0%	40,0%	7,0%	20,0%	12,0%
1944/46	16,0%	35,0%	36,0%	54,0%	3,0%	30,0%	29,0%

Fonte: Anuários Estatísticos - IBGE.

O declínio dos impostos sobre o comércio exterior foi compensado por uma elevação substancial dos impostos sobre as transações internas. O Governo Federal passou a contar como fontes de receitas os impostos sobre a renda, sobre o consumo, sobre combustíveis e lubrificantes, minerais e energia elétrica, além dos já mencionados anteriormente.

Os Estados passaram a dispor do imposto sobre vendas e consignações, além dos já mencionados, e os municípios, constitucionalmente, passaram a ter rendas específicas como os impostos predial e territorial urbano e os impostos sobre diversões públicas.

Mesmo considerando o avanço nos aspectos distributivos, o Governo Federal manteve-se com cerca de 54% do total arrecadado, cabendo aos estados 38% do total das rendas e aos municípios apenas 8% (ver Tabela 4).

A concentração dos recursos no Governo Federal também foi acompanhada da concentração dos encargos e, devido ao grande crescimento dos gastos públicos, naquela época, alguns autores supõem que as formas de captação da receita, via sistema tributário e de sua distribuição seriam insuficientes para atender às necessidades de investimentos, sobretudo em países em que a geração de poupança era incipiente, havendo, por conseguinte, a necessidade de outras formas de financiamento.

Tabela 4 - Participação dos três Níveis de Governo na Receita Total

Anos	União	Estados	Municípios
1935/38	54,0%	37,0%	9,0%
1939/42	54,5%	35,5%	10,0%
1943/46	54,1%	38,5%	7,4%

Fonte: Anuários Estatísticos - IBGE.

2.3 A Tributação e Sua Distribuição de 1946 a 1966 - A Crise Financeira e seu Financiamento.

O esforço de industrialização que se seguiu após a II Guerra Mundial, apesar de surgir em função dos mesmos problemas verificados anteriormente, ou seja, dificuldades no setor externo da economia, teve uma característica diferente. O surto verificado naquela época deixou de ser um expediente ocasional para se tornar uma política deliberada de industrialização da economia brasileira.

Na realidade, a razão principal dessa mudança foi o fato das autoridades dirigentes do País terem tomado consciência de que o Brasil não poderia alcançar o nível de desenvolvimento esperado pela coletividade, se continuasse a apoiar-se na exportação de produtos primários, para os quais o mercado externo estava se estreitando.

De fato, a participação do mercado externo na economia como um todo, diminuiu bastante no final dos anos cinqüenta, e início dos anos sessenta. O declínio verificado deu-se, por um lado, pela diminuição da receita dos produtos exportados e, de outro, pelo expressivo crescimento interno da economia, baseado sobretudo no crescimento da indústria substitutiva de importações.

O desenvolvimento da indústria e a derrota de regimes totalitários na II Guerra Mundial provocou no mundo uma onda de liberalização econômica. No Brasil não foi diferente, após vários anos de regime autoritário, a Constituição de 1946 representou um certo avanço no que se refere a uma maior descentralização de recursos e encargos.

Segundo Carlos Henrique S. Boiteux¹⁰, neste período,

O federalismo dual em que se atribuíam, poderes independentes e definidos para a União e o Estado foi substituído pelo federalismo cooperativo. Segundo este sistema, eram definidas as receitas e os encargos aos três níveis da administração pública e fixado o inter-relacionamento entre eles, representado pela utilização de transferências da União para estados e municípios e dos estados para os municípios.

Nesta época, não houve grandes mudanças na estrutura do sistema tributário entre os três níveis de governo, sendo que, a modificação mais importante e que caracterizou um sistema federalista mais cooperativo, foi a criação do sistema de transferências inter-governamentais.

Apesar dos aspectos econômicos ensejarem à centralização no Governo Federal dos recursos necessários à realização dos

¹⁰ Boiteux, Carlos Henrique S. O Sistema Tributário Brasileiro e as Finanças Municipais. Rio de Janeiro: T/EBAP, Fundação Getúlio Vargas, 1980.

investimentos exigidos pela sociedade, a Constituição de 1946, apesar de suas limitações, consagrou o federalismo.

Na verdade, a Constituição de 1946 foi elaborada em um ambiente político fortemente influenciado por reivindicações municipalistas, representando, por conseguinte, um primeiro passo para a cooperação fiscal entre as Unidades da Federação.

A divisão de impostos, expressa na Constituição de 1946 foi a seguinte:

Quadro 3 - Divisão de Impostos Entre as Esferas

UNIÃO
<ul style="list-style-type: none">• Importação;• Consumo;• Renda;• Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos;• Imposto sobre Operações de Câmbio;• Imposto do Selo - Regulado por lei federal.
ESTADOS
<ul style="list-style-type: none">• Imposto sobre Vendas e Consignações;• Imposto sobre Exportações para o Estrangeiro de Mercadorias de Produção do Estado;• Impostos de Transmissão de propriedade "Causa Mortis" e "Inter Vivos";• Imposto sobre Propriedade Territorial Rural e;• Imposto do Selo - Regulado por lei estadual.
MUNICÍPIOS
<ul style="list-style-type: none">• Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana;• Imposto Predial;• Imposto de Licença;• Imposto sobre Diversões Públicas;• Imposto de Indústria e Profissões e;• Imposto do Selo - Competência Municipal.

O sistema de transferências determinou a partilha dos seguintes impostos:

a) Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes.

Do total arrecadado pela União, 60% caberiam aos Estados (48%) e Municípios (12%), proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, vinculando-se basicamente sua aplicação à construção e manutenção de rodovias.

b) Imposto de Renda.

Da receita total, deveriam ser entregues 10% aos Municípios. A aplicação era vinculada a benefícios rurais.

Além dessas partilhas, os estados deveriam transferir aos municípios do interior 30% do excesso de arrecadação de seus impostos (exceto o imposto de exportação), no território de cada município sobre o total das rendas municipais de qualquer natureza.

A dificuldade em se avaliar o que a Constituição chamava de excesso de arrecadação, aliado à inflação que se elevou nos últimos anos da década de cinquenta e nos anos seguintes, tornou inexpressiva as parcelas realmente transferidas por alguns estados e, conseqüentemente, a política distributiva que se pretendia alcançar não surtiu os efeitos desejados, conforme pode ser observado a seguir na tabela 5.

Tabela 5 - Participação(%) Dos Três Níveis de Governo na Receita Tributária

PERÍODO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1946/50	57,0%	37,0%	6,0%
1951/55	50,2%	41,5%	8,3%
1956/60	49,5%	43,0%	7,5%
1961/66	49,4%	44,1%	6,5%

Fonte: Finanças do Brasil. Revista de Finanças Públicas, nº 337.

Devido ao crescimento substancial dos investimentos e ao fracasso, no que diz respeito à alocação de recursos para estados e municípios, o Governo Federal passou a manter a maior parte dos encargos exigidos à época, principalmente pelos programas de investimentos realizados no período de Juscelino Kubitschek, notadamente com o Plano de Metas.

Este fato proporcionou ao Governo Federal um sério problema de déficits financeiros, principalmente pela exacerbação do processo inflacionário, que trouxe a reboque a desvalorização da moeda, fazendo com que os contribuintes preferissem pagar os impostos com atraso, acarretando, desta forma, em mais

perdas de rendas tributárias, prejudicando ainda mais a política de transferências.

Sem dúvida, este período foi marcado, no Brasil por um elevado desenvolvimento econômico, com a implantação de várias indústrias de base, de transportes e energia e pelas tentativas de desenvolvimento das áreas mais pobres, com a criação de órgãos tais como a SUDENE, SUDAM, SUDECO e, sobretudo, pela criação do BNDE.

A ação do BNDE e de outros mecanismos destinados a financiar a política de investimentos foram fundamentais ao desenvolvimento brasileiro. Todavia, isto ocorreu às custas de sucessivos déficits nas contas do governo, que acabariam por produzir diversos efeitos maléficos à economia, sobretudo com a escalada inflacionária, e o crescimento da dívida pública brasileira, que serão analisados a seguir.

2.4 A Grande Reforma Tributária: 1966 a 1988.

As vicissitudes que permearam a economia brasileira provocaram distúrbios sociais e uma grande instabilidade política no País que, aliada a outros fatores que não serão abordados, em virtude de não pertencerem à área de interesse da pesquisa, acabaram por engendrar o movimento de 1964.

Nesse contexto, a Reforma Tributária definida em 1965 e regulamentada em 1966, bem como as Constituições de 1967 e 1969, denotariam uma forte tendência à centralização, inspirada na ideologia do governo militar.

Inicialmente, justificou-se o fortalecimento das receitas da União como forma de diminuir gradualmente os déficits do Tesouro, eliminando, por conseguinte, a verdadeira causa da inflação. Por outro lado, a centralização do sistema tributário era desejável, com vistas a permitir o controle e orientação da política fiscal, para que os objetivos de política econômica fossem atingidos.

Entre as alterações introduzidas no Sistema Tributário, optou-se por um estreitamento de competência dos Estados e Municípios, em proveito da União. Procurou-se compensar a perda de autonomia de estados e municípios pela criação de um amplo sistema de transferências inter-governamentais.

Nesta fase, confirmou-se a tendência histórica que já se verificava anteriormente, isto é, a centralização no Governo Federal dos recursos e também dos encargos decorrentes da arrecadação tributária.

As principais alterações introduzidas pelo novo sistema tributário foram as seguintes:

Quadro 4 - Alterações na Distribuição de Impostos entre as Esferas de Governo.

ÁREA FEDERAL
<ul style="list-style-type: none">• Substituição do Imposto de Consumo pelo Imposto sobre Produtos Industrializados.• Transferência do Imposto de Exportação dos Estados para a União (justificada para possibilitar coerência na política econômica, via política cambial).• Transferência do Imposto Territorial Rural para a União (justificada para possibilitar coerência na política econômica, via política fundiária).• Criação dos Impostos: Sobre Operações de Crédito, sobre Minerais e sobre Serviços de Transportes e Comunicações.• Eliminação do Imposto do Selo.
ÁREA ESTADUAL
<ul style="list-style-type: none">• Substituição do Imposto de Vendas e Consignações pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias.• Criação do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, resultante da eliminação dos Impostos Sobre Transmissão de Propriedade.• Perda do Imposto de Exportação para a União.• Eliminação do Imposto do Selo.

ÁREA MUNICIPAL

- Criação do Imposto sobre propriedade Predial e Territorial Urbana, resultante da fusão dos Impostos Predial e sobre a Propriedade Territorial Urbana.
- Criação do Imposto sobre serviços sobre qualquer natureza e eliminação dos impostos Industrias e profissões e de Licença e Diversões Públicas.
- Eliminação do Imposto do Selo e do Imposto Territorial Rural, transferido à União.

Como pode-se observar acima, as modificações introduzidas pela reforma fiscal fizeram com que o Poder Executivo assumisse o comando quase que absoluto dos destinos da Nação, inaugurando um novo ciclo de concentração de poder. Para compensaras perdas de receitas, foi ampliado o esquema de transferências, com a institucionalização dos Fundos de Transferências Estaduais e Municipais.

No entanto, essas transferências, além de sofrerem os entraves burocráticos, acabavam por sofrer crescentes exigências, quanto à aplicação dos recursos, sobretudo para propiciarem a realização de projetos aprovados pela área federal.

De fato, Estados e Municípios em nenhum momento conseguiram aumentar de forma significativa sua participação na arrecadação de recursos tributários. Na Tabela 6 a seguir é possível

visualizar os impostos que compõem os Fundos de Participação e sua distribuição efetiva no ano de 1985.

Tabela 6 - Impostos que compõem os Fundos de Participação e percentuais efetivamente transferidos - (%)

IMPOSTOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Imposto de Renda	80%	10%	10%
Imposto s/Produtos Industrializados	80%	10%	10%
Imposto U.s/Minerais	10%	70%	20%
Imposto U.s/Energia Elétrica	40%	50%	10%
Imposto U.s/Combustíveis Liq.Gás.	52%	40%	8%
Imposto s/ Circulação de Mercadorias	-	80%	20%

Fonte: Decreto-Lei nº 1,881; Emenda Constitucional nº 1,805 por Flávio Riani. Economia do Setor Público, Uma Abordagem Introdutória. 2ª Edição, São Paulo: Ed. Atlas, 1990, p. 176.

Sem dúvida, o Poder Executivo passou, a partir das reformas introduzidas à época, a coordenar todo o processo de arrecadação e distribuição das receitas, e dos encargos decorrentes, como pode ser observado na Tabela 7.

Tabela 7 - Repartição da Receita Tributária

PERÍODO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1967/70	51,3%	44,4%	4,3%
1971/74	58,5%	37,7%	3,8%
1975/78	60,9%	35,0%	4,1%
1979/82	58,2%	36,2%	5,6%
1983/87	56,9%	38,6%	4,5%

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria de Economia e Finanças.

Aliado a esse fatos, o Poder Executivo foi autorizado a emitir títulos, denominados, na época, de Obrigações reajustáveis do Tesouro nacional (ORTN), para o financiamento dos gastos públicos. Nesta época foi instituída a correção monetária, como forma de atrair os investidores para os papéis do Governo Federal.

Sucessivos incentivos foram oferecidos ao longo dos primeiros anos que se seguiram à criação dos títulos, bem como foi criado um mercado institucional que viabilizasse a colocação dos títulos.

Nos primeiros anos do regime militar, no entanto, a disposição do Governo de promover o crescimento econômico simultaneamente com a estabilidade do nível de preços, modificou a política de financiamento dos gastos.

Como o objetivo principal era conseguir a redução do déficit, através de uma política anti-inflacionária, o Poder Executivo optou por uma gradativa elevação da carga tributária, de forma a não permitir a ampliação do déficit fiscal e não comprometer o crescimento da economia.

De fato, de 1963 a 1969, a carga tributária elevou-se substancialmente, saltando de 18% para 28% do PIB, segundo Fernando Rezende¹¹, elevação que foi utilizada para diminuir a participação do déficit no PIB a níveis inferiores aos verificados em 1956.

A política de investimentos públicos continuou na década de setenta. No entanto, a partir de meados da década, a grande centralização dos poderes propiciou que a política econômica do governo passasse a ser conduzida através de captação de recursos externos. Aquela época, a poupança interna (captação de recursos através de títulos) ainda era insuficiente para atender às necessidades governamentais. Como havia elevada liquidez nos mercados financeiros internacionais de crédito e as taxas

¹¹ REZENDE DA SILVA, Fernando A. Op. cit., pág. 35.

de juros eram baixas, o governo incentivou a utilização de poupança externa nos programas de desenvolvimento.

O fato é que não se visualizava a natureza do risco envolvido na pactuação dos empréstimos externos com cláusula de juros flutuantes. Ocorre que, no final dos anos setenta e início dos anos oitenta, as taxas de juros internacionais dispararam, face aos choques do petróleo, deixando as finanças públicas brasileiras vulneráveis às exigências externas.

Neste período, o Brasil havia iniciado uma série de projetos e, com o fechamento do mercado financeiro internacional em 1982, o Governo passou a se utilizar do orçamento monetário para fazer face às exigências internacionais. Com isso, os demonstrativos de caixa do Governo Federal passaram a apresentar sucessivos déficits, sempre crescentes, que foram financiados através da colocação de títulos públicos e de emissão pura e simples de papel-moeda, com pressões diretas sobre a inflação.

Esse fato ocorreu ao longo de toda a década de oitenta, com as despesas governamentais superando sistematicamente as receitas, e a dívida pública aumentando como uma bola de neve. Calcula-se que, em termos globais, a dívida pública sob responsabilidade dos Governos Federal, Estadual e Municipal e das empresas estatais tenha alcançado, em 1985, o equivalente a 52% do PIB.

Muito embora esse percentual seja encontrado em outros países, a recessão econômica que se instalou na economia do País na década de oitenta, propiciou a decadência do estado como indutor do desenvolvimento, demonstrado pela total falta de políticas, programas e de receitas para fazer face aos problemas e às necessidades do País.

Com efeito, a recessão imposta pelos sucessivos choques econômicos introduzidos na economia brasileira na década de oitenta repercutiu negativamente, também sobre a arrecadação de impostos, pela queda de atividade econômica, fato que contribuiu decisivamente para piorar a crise financeira vivida pelo setor público, aumentar o déficit e, conseqüentemente a dívida pública.

A seguir far-se-á uma análise da evolução da dívida pública no Brasil.

CAPÍTULO III

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

3.1 A Dívida Pública

A dívida pública, num conceito mais restrito, pode ser definida como o somatório das dívidas interna e externa de um país, durante um período de tempo.

Segundo Fernando Rezende¹², existiriam duas justificativas teóricas para a utilização da dívida pública como forma de financiamento dos gastos do governo.

A primeira ocorreria quando a economia se encontrasse em depressão. Neste caso, a intervenção estatal se justificaria, com vistas a elevar a demanda global. A segunda se daria quando o sistema de arrecadação via tributação for insuficiente para financiar os investimentos, sobretudo os de longa maturação.

¹² REZENDE, Fernando. Op. cit., p. 267.

Em países assim, a dívida tem sido utilizada como complemento de receitas fiscais e sua composição, ao longo do tempo, é caracterizada pelo somatório das exigibilidades internas e externas (dívidas), normalmente classificadas por nível de governo, ou demais órgãos e empresas estatais.

3.2 O Crescimento dos Gastos Públicos

O crescimento dos gastos públicos nos últimos cinquenta anos representou, como a revolução industrial, um marco para o desenvolvimento econômico mundial.

De fato, a grande depressão econômica da década de trinta e as duas grandes guerras provocaram alterações nas preferências dos indivíduos por uma maior intervenção estatal na economia, sobretudo em países em desenvolvimento, onde a poupança privada se mostrou insuficiente para atender às necessidades da população.

Como resultado dessa evolução, as atribuições governamentais ampliaram-se consideravelmente, mas de acordo com a classificação tradicional de Musgrave¹³, uma das principais categorias de atuação governamental seria a de promover ajustamentos na alocação de recursos.

¹³ MUSGRAVE, Richard A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959.

Na verdade os governos deveriam tentar equilibrar as despesas e melhorar sua alocação, sobretudo nos países em desenvolvimento, devido à escassez de recursos.

As autoridades dirigentes desses países deveriam estabelecer, em primeiro lugar, prioridades para os gastos, direcionando-os para áreas em que comprovadamente há necessidade de envolvimento do governo. Em segundo lugar, os recursos poderiam ser gastos com eficiência e eficácia evitando-se, desta forma, desperdícios.

Os principais instrumentos de controle e alocação dos gastos públicos são o planejamento e o orçamento. O planejamento é de fundamental importância para a programação das despesas públicas e é aconselhado para um período de dois a cinco anos, pois possibilita aos dirigentes estimar as prováveis limitações de recursos, além de correlacioná-las à economia.

Por sua vez, o orçamento é o instrumento legal que autoriza os gastos públicos e, na maioria dos países corresponde a um ano de plano de gastos.

Alguns autores defendem que a linha divisória entre planejamento e orçamento é muito tênue, como enfatiza Anthony¹⁴:

¹⁴ ANTHONY, R. Closing the loop Between Planning and Performance. In: Public Administration Review, Mai./Jun., 1971; pp. 388, Tradução de Armando S. M. da Cunha, Textos da Disciplina, Planejamento e Orçamento, 1992.

"É essencial que planos, programas e orçamentos sejam vistos como parte de um único sistema de controle gerencial".

Apesar da importância do controle gerencial para propiciar ao setor público a utilização do orçamento como um instrumento eficiente e eficaz de planejamento de políticas públicas, são poucos os países que adotam processos decisórios que contemplem uma interrelação clara entre os instrumentos descritos anteriormente.

Em função disso, em muitos países, sobretudo naqueles em desenvolvimento, os sistemas de planejamento e orçamento se deterioraram, colaborando para o crescimento da instabilidade política e econômica.

3.3 Análise da Evolução Quantitativa da dívida Pública Brasileira

A expansão real dos gastos públicos no Brasil pode ser observada na Tabela 8.

Tabela 8 - Evolução dos Gastos Governamentais no Brasil**Período 1907-1990 (Anos Selecionados)**

Anos	Cz\$ Milhões/1986	Tx. Cresc. Real (%)
1907	18.283	-
1910	27.052	48,0
1920	16.794	(38,0)
1930	28.540	70,0
1940	41.720	46,0
1950	68.722	65,0
1960	137.597	100,0
1970	319.678	132,0
1980	742.929	132,0
1990	2.982.823	301,0

Fontes: Conjuntura Econômica, Contas Nacionais - set./1988 e
Relatório Anual do Banco Central do Brasil/1991.

* Não inclui Empresas Estatais.

Os dados apresentados mostram a evolução real dos gastos públicos no Brasil de 1907 até 1990. O que se observa é que à exceção da década de vinte, na qual o crescimento real foi negativo, nos demais períodos, os gastos públicos foram sempre crescentes.

Cabe destacar, no entanto, que o crescimento se intensificou a partir da década de cinquenta, devido ao processo de desenvolvimento do Estado e da prestação de serviços públicos na economia brasileira e, posteriormente, na década de oitenta, devido à deterioração das contas do setor público, sobretudo com o pagamento de juros da dívida pública.

A evolução dos gastos governamentais também pode ser visualizada em termos do Produto Interno Bruto (PIB). Neste caso, a evolução foi gradual, saindo de 17,1% em 1947, a participação dos gastos do Governo chegou a 29,5% em 1986, decrescendo para cerca de 19,6% em 1990, conforme pode ser observado na tabela 9.

Observando-se o crescimento real dos gastos públicos no Brasil e suas relações com o PIB, o que se percebe é que o País ainda apresenta um percentual de gastos bem inferior, se comparado aos países mais desenvolvidos da Europa e outros que fazem parte da OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development).

Apesar da dificuldade na obtenção de dados mais atuais, a tabela a seguir mostra uma comparação do percentual de gastos do governo em relação ao PIB, entre alguns países, separando os sete mais desenvolvidos dos demais.

Tabela 10 - Gasto total do governo em relação ao PIB

Período: 1960-1983 (%)

PAÍSES	1960	1971	1975	1983
Estados Unidos	27,5	32,3	35,6	38,1
Japão	18,3	20,8	27,3	34,8
Alemanha	32,4	40,1	48,9	48,6
França	34,6	38,3	43,5	51,5
Reino Unido	32,4	38,1	46,4	47,2
Itália	30,1	36,6	43,2	57,4
Canadá	28,9	36,6	40,8	46,8
MÉDIA	29,2	34,7	40,8	46,3

Austrália	22,1	26,2	32,3	36,4
Áustria	32,1	39,7	46,1	50,4
Bélgica	30,3	38,0	44,5	56,3
Dinamarca	24,8	43,0	48,2	61,1
Finlândia	26,6	32,1	36,3	40,3
Grécia	17,4	22,8	26,7	38,3
Islândia	28,2	32,6	38,7	34,4
Irlanda	28,0	40,5	46,6	54,7
Luxemburgo	30,5	36,3	48,9	60,8
Holanda	33,7	48,0	56,6	62,8
Noruega	29,9	43,0	46,6	48,9
Portugal	17,0	21,3	30,3	42,5
Espanha	18,8	23,6	24,7	36,6
Suécia	31,1	45,8	49,3	66,8
Suíça	17,2	21,9	28,7	30,8
MÉDIA	25,8	34,3	40,3	48,1
MÉDIA TOTAL	26,9	34,4	40,5	47,5
BRASIL	23,3	21,6	21,9	24,5

Fontes: OECD e Conjuntura Econômica, Contas Nacionais, Set./
1988. In: RIANI, Flávio, Economia do Setor Público, São
Paulo: Ed. Atlas, 1990.

Com base nos dados apresentados, notam-se três pontos importantes: o primeiro a ser destacado, é que em 1983 não houve grande diferença na média de gastos dos sete maiores e a dos demais. O segundo, é que o percentual de gastos no Brasil, no mesmo ano, é quase a metade das duas médias apresentadas, além

de ser inferior a de todos os países observados. Finalmente, o terceiro ponto mostra que enquanto houve em todos os países um crescimento significativo do gasto público em relação ao PIB, no Brasil esta relação se manteve praticamente inalterada.

O fato de o percentual brasileiro não ter demonstrado grandes variações, na prática, não significa vantagem ou desvantagem. O que precisa ser analisado é a composição desses gastos e o retorno que eles têm propiciado à sociedade em termos de benefícios.

Na maioria dos países observados, o governo oferece à população um conjunto de serviços, como por exemplo educação, saúde e transportes com um razoável nível de funcionalidade. No Brasil, são muito pouco perceptíveis, pela população, os benefícios oferecidos pelo setor público.

Na realidade, fazendo-se uma análise rasteira da composição de gastos públicos no Brasil, percebe-se claramente que os subsídios e os juros da dívida pública foram os itens que mais apresentaram crescimento, ao longo da década de oitenta.

Esses fatos, além de reveladores da falta de eficiência e eficácia do setor público, servem para demonstrar o agravamento da situação social do país, devido ao grande déficit público que tem aumentado em função da má administração de recursos, bem como do modelo econômico adotado nos últimos anos.

As análises anteriores são relevantes, pois são úteis para se comparar indicadores nacionais e internacionais. Porém, uma avaliação em termos da distribuição de gastos, entre as esferas de governo, na órbita do setor interno do governo pode ser útil para uma melhor compreensão do estudo.

Para se ter uma idéia melhor, pode-se observar o quadro abaixo, que mostra a distribuição percentual do total de gastos entre União, Estados e Municípios, de 1982 a 1990.

Tabela 11 - Gastos dos Governos Central, Estadual e Municipal
Período: 1982-1990 (%)

Níveis	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
União	45,1	47,9	46,5	43,3	50,8	50,5	51,3	46,6	41,2
Estados	40,4	39,0	39,8	42,6	36,3	36,9	36,2	42,3	46,1
Municípios	14,5	13,1	13,7	14,1	12,9	12,6	12,5	11,7	11,1

Fontes: Ministério da Fazenda, Secretaria de Economia e Finanças. In Flávio Riani, Economia do Setor Público, 1990 e Relatório Anual do Banco Central do Brasil, 1991.

A análise revela que a União, além de gastar mais do que os demais níveis, o que era de se esperar, ainda aumentou consideravelmente sua participação, sobretudo nos anos de 1986 e 1987, sendo que este aumento ocorreu em detrimento maior dos Estados do que dos Municípios.

Esta posição foi revertida após a Constituição de 1988, com a recuperação dos percentuais de gastos estaduais e municipais.

A evolução da dívida líquida do setor público pode trazer uma outra visão, também importante para uma melhor avaliação desta questão.

Tabela 12 - Dívida Líquida do Setor Público/PIB(%)

Composição/Anos	82	83	84	85	86	87	88	89	90
Dív.Liq. Total (A+B)	36	47	50	50	49	53	55	52	49
A-Dívida Interna	13	17	20	21	19	20	22	24	18
-União/BACEN	3	4	6	7	6	4	4	8	4
-Estados/Munic.	4	5	5	5	4	5	6	6	5
-Estatais	6	8	9	9	9	11	12	10	9
B-Dívida Externa	23	30	30	29	30	33	33	28	31
-União/BACEN	7	11	23	11	13	17	19	17	19
-Estados/Munic.	1	2	2	2	2	2	2	1	1
-Estatais	15	17	15	16	14	14	12	10	11

Fonte: BACEN/DEPEC.

Com efeito, a tabela 12 revela que, no período considerado, a dívida pública obteve um crescimento expressivo com relação ao PIB. A participação da dívida externa evoluiu de um percentual de 23%, em 1982, para 31% em 1990. A evolução da dívida interna, por sua vez, revelou um crescimento inferior vis-a-vis

à da dívida externa, pulando de um percentual de 13% em, 1982, para cerca de 18% em 1990.

Ainda observando-se a tabela 12, na composição da dívida externa, houve uma grande transferência da dívida das estatais para a União/BACEN, a qual mostrou uma evolução significativa no período considerado(7% para 19%).

Já com relação à dívida interna, a tabela evidencia uma grande participação das Estatais, o que sugere o grande esforço do governo, no tocante à manutenção de financiamento dos investimentos de suas empresa, mesmo às custas de um maior endividamento.

A análise quantitativa revela, com efeito, que a evolução do setor público no Brasil acompanhou a tendência mundial, embora no período considerado tenha ficado abaixo da média mundial.

O estudo revela, também, que a maior parcela de gastos pertence à União, em detrimento de Estados e Municípios, o que demonstra uma certa centralização de recursos.

Sobre a evolução da dívida pública, cabe ressaltar que seu crescimento foi expressivo e que, no período abordando, a dívida externa evoluiu mais do que a dívida interna.

CAPÍTULO IV

O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

4.1 O Federalismo e a Constituição de 1891

Um dos aspectos básicos de nossa estrutura constitucional é a forma federativa do Estado brasileiro que caracteriza-se fundamentalmente pela união de diversos estados autônomos, sob uma única soberania.

Um dos principais problemas em uma organização federativa de governo é o de compatibilizar a ação relativamente autônoma de diferentes esferas de governo, tendo em vista a necessidade de uma formulação nacional de política fiscal.

De fato, foi a Constituição de 1891 que introduziu o sistema federalista no Brasil, refletindo a concepção política e jurídica do Estado Liberal, consubstanciada no artigo 68 da Constituição, que dispunha: "Os Estados organizar-se-ão de for-

ma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo que respeite o seu peculiar interesse".

No que toca à repartição de poderes, a Constituição foi coerente ao atribuir aos Estados-Membros os poderes remanescentes.

Com relação à tributação, coube a União os impostos referentes à importação, trânsito de navios e selo. Aos Estados, a Constituição reservou os impostos sobre exportações, imóveis rurais e urbanos, transmissão de propriedade e de indústrias e profissões, além das taxas de selos, quando de atos de seus Governos. Na mencionada Constituição, os Municípios não dispunham de competência privativa para arrecadação de Impostos.

Na verdade, apesar do caráter descentralizador da Constituição de 1891, a forma de operação do sistema federal brasileiro foi fortemente modelada por relações de dominação política centro-periferia, na qual, se destacava a atuação dos Estados mais poderosos - São Paulo e Minas Gerais, que acabavam ditando quase toda a política brasileira, alternando entre si, o exercício da Presidência da República.

Em função disso, esta fase ficou conhecida como a "política dos governadores", pois a estrutura de poder favoreceu o fortalecimento da burguesia rural, caracterizada por um federalismo dual de ampla autonomia estadual.

A crescente rivalidade regional, sobretudo de estados que estavam em situação de desvantagem, aliado aos problemas econômicos verificados pela grande depressão econômica, proporcionaria a revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

4.2 O Federalismo na Era Vargas

O governo de Vargas (1930-45) seria marcado por uma tendência mais acentuada de centralização do poder, na qual a expansão dos poderes federais anunciadas pela Constituição de 1934, seriam cristalizadas pela Constituição de 1937.

A ditadura de Vargas de fato consolidou todos os poderes, suprimindo a oposição. O presidente nomeava os governadores que, por seu turno, nomeavam os prefeitos.

A dinâmica do sistema mostrou um crescimento do papel do Estado na economia e nos serviços sociais, com o eixo de sustentação em um Poder Executivo forte, que dominou todo o sistema federal, mediante concentração das bases tributárias, financeiras, patrimoniais e humanas.

Na realidade, neste período, o poder foi partilhado entre o poder central e os Estados, onde haviam os chefes políticos locais mais fortes, freqüentemente proprietários de terra, com

grande vantagem para os estados mais populosos e desenvolvidos economicamente. O governo local (Municipal) foi deliberadamente enfraquecido e mantido dependente dos níveis superiores, para beneficiar os interesses políticos da União e dos Estados.

Com relação ao Sistema Tributário, a preocupação básica foi o redirecionamento da base de arrecadação do sistema do comércio exterior, para as atividades internas, bem como a eliminação dos obstáculos internos entre os Estados Federados.

Em função disso, a Constituição de 34 criou o imposto de Vendas e Consignação, proibiu a cobrança de impostos interestaduais, bem como, determinou que, no caso da bitributação, prevalecesse o imposto da União.

Embora a necessidade da criação de novas fontes de recursos tenha possibilitado um maior número de impostos destinados aos estados e aos municípios, a Constituição de 1934, na realidade, refletiu, por um lado, o período de autoritarismo, marcado pela revolução de trinta e, por outro, as idéias intervencionistas do Estado na economia, retiradas da Teoria Keynesiana.

O fato é que, neste período, a tributação sobre o comércio exterior que representava cerca de 70% das receitas da União e 40% das receitas estaduais, no início do século, declinaram progressivamente e, em 1946 representavam não mais de 15% e 6%, respectivamente.

O declínio dos impostos sobre o comércio exterior foi compensado por uma elevação substancial dos impostos sobre as transações internas. Quanto à partilha da receita, o Governo Federal passou a contar como fontes de receitas os impostos sobre a renda, consumo, sobre combustíveis e lubrificantes, minerais e energia elétrica.

Os Estados, por sua vez, passaram a dispor do imposto sobre vendas e consignações, além dos já mencionados anteriormente, e os Municípios, constitucionalmente passaram a ter rendas específicas, como os impostos predial e territorial urbano e os impostos sobre diversões públicas.

Mesmo considerando o avanço nos aspectos distributivos, o Governo Federal manteve-se com cerca de 50% do total arrecadado, cabendo aos estados 30% do total das rendas, e aos municípios apenas 10%.

4.3 O Federalismo e o Municipalismo

Os ideais do liberalismo ressurgiram com a vitória sobre o totalitarismo no mundo ocidental, pondo fim à Segunda Grande Guerra, que, aliado à reação nacional contra o centralismo dominante no Estado Novo, provocaram a queda de Getúlio Vargas do poder.

Por outro lado, o desenvolvimento econômico e seus resultados pressionaram no sentido de maior centralização de poder na esfera federal, configurando o federalismo dessa época que seria marcado, desta forma, pela tentativa de conciliação destas tendências e chamado de "**federalismo cooperativo**"¹⁵ que já se delineara na Constituição de 1934.

As conseqüências seriam materializadas pela Constituição de 1946, que adotou as seguintes medidas:

- i) Autonomia municipal, com eleição para Prefeito e Vereadores e decretação de arrecadação de tributos de sua competência;
- ii) Possibilidade de intervenção, da União no Estado, para garantir autonomia municipal;
- iii) Limitação da intervenção do Estado no Município e;
- iv) Expansão da base financeira do Município, através de reserva de competência tributária na arrecadação do imposto sobre indústrias e profissões e ainda através de partilha de 10% do imposto de renda, em partes iguais de acordo com critérios econômicos e sociais.

¹⁵ BRASILEIRO, Ana Maria. "O federalismo cooperativo" - Simpósio sobre as relações inter-governamentais, Rio de Janeiro: IBAM, 1973. p. 42.

O principal aspecto inovador do texto constitucional de 1946, foi sem dúvida, a partilha tributária, que permitiria a aproximação das três esferas de governo. Cabe destacar, no entanto, que apesar do reconhecimento da União da necessidade de uma maior integração, essa fase caracterizou-se pela expansão da burocracia estatal, sobretudo pelo crescimento da Administração Indireta e pela administração da política econômica por parte do Executivo.

Em função disso, os poderes da máquina burocrática federal aumentaram significativamente a dependência dos Estados e Municípios, estes últimos, embora contemplados pela Constituição de 1946, continuaram extremamente pobres e sem força política, como salienta o Professor Lordello¹⁶: "A principal desvantagem foi o crescimento gigantesco do poder da União e de sua máquina administrativa e do conseqüente enfraquecimento dos Estados, que passaram a depender da União de forma nunca antes imaginada".

Apesar desse período não marcar grandes mudanças na estrutura tributária entre os níveis de governo, a modificação mais importante foi a que caracterizou um sistema federalista mais cooperativo, com a criação do sistema de transferências inter-governamentais.

¹⁶ LORDELLO DE MELLO, Diogo. Federalismo e Relações Inter-governamentais. Revista de Adm Municipal, Rio de Janeiro: IBAM, 1975, p. 11.

Devido ao crescimento substancial dos investimentos e o fracasso, no que diz respeito a alocação de recursos para estados e municípios, o Governo Federal passou a manter a maior parte dos encargos exigidos à época, sobretudo em função dos programas de investimentos do Plano de Metas no período de Juscelino Kubitschek.

Este fato proporcionaria um sério problema de déficit financeiro e crescimento da inflação, o que levaria a fases conturbadas de nossa vida política e econômica.

4.4 O Federalismo de 1964 a 1988

Como consequência das crises políticas e econômicas, representadas pela fragmentação competitiva de poder, estas findaram por determinar a subida ao poder dos militares, com a revolução de 1964.

A revolução acabou por dismantelar o federalismo, criando um sistema unitário de decisão. Dentro da lógica militar, a centralização tornou-se obrigatória e, através dela, o País seguiu seu desenvolvimento rumo à consolidação da industrialização, através do capitalismo do Estado e do capital estrangeiro.

Durante a maior parte do governo militar, os governadores e prefeitos foram eleitos indiretamente, além dos senadores "biônicos", com vistas a favorecer o partido do governo.

Nesse contexto, o governo realizou uma grande reforma tributária definida em 1965 e regulamentada em 1966, e convalidada nas Constituições de 1967 e 1969, para dar respaldo à tendência à centralização, inspirada na ideologia dos militares.

Inicialmente, justificou-se o fortalecimento das receitas da União, como forma de diminuir gradualmente os déficits do tesouro, eliminando, por conseguinte, a verdadeira causa da inflação. Por outro lado, a centralização da tributação era desejável, com vistas a permitir o controle e orientação da política fiscal, para que os objetivos de política econômica fossem atingidos.

Entre as alterações introduzidas no Sistema Tributário, optou-se por um estreitamento de competência dos Estados e Municípios, em proveito da União. Procurou-se compensar a perda de recursos de Estados e Municípios pela criação de um amplo sistema de transferências inter-governamentais.

Neste período, confirmou-se a tendência histórica, que já se verificava anteriormente, isto é, a centralização dos recursos no Governo Federal, e também dos encargos decorrentes da arrecadação tributária.

As principais disfunções, do Federalismo, segundo a Professora Ana Maria Brasileiro seriam¹⁷ :

- a) Sistema de competência concorrente entre as três esferas de governo na prestação de serviços;
- b) A mesma forma de organização prevaleceu para Estados e Municípios, independentemente de suas peculiaridades locais;
- c) Dependência Financeira de Estados e Municípios em relação a União;
- d) Hipertrofia e Emperramento da Administração Federal;
- e) Ambigüidade de competência no Planejamento Regional;
- f) Crescimento Urbano acelerado.

¹⁷ BRASILEIRO, Ana Maria. Op. cit., p. 53/59.

CAPÍTULO V

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 O FEDERALISMO E SEUS REFLEXOS NA DISTRIBUIÇÃO DOS TRIBUTOS E ENCARGOS E NA DÍVIDA PÚBLICA

5.1 Distribuição de Tributos e Encargos

O novo sistema tributário, emergente da Constituição de 1988, apesar de não trazer grandes mudanças em relação à Reforma de 1967, contestou seus pressupostos. A concentração da receita fiscal na União, além de ser considerada ineficaz para a promoção do desenvolvimento econômico e a desconcentração de renda, foi julgada incompatível com um estado democrático e federalista.

Em razão disso, a Constituição em vigor alterou o arcabouço fiscal, direcionando-o para um modelo de maior descentralização. Foram instituídos novos impostos, mudou-se a competência na aplicação de outros, e foram introduzidas diversas alterações no que se refere às transferências e partilhas entre as arrecadações, propiciando uma nova distribuição dos recursos e encargos entre as diversas instâncias de governo.

Quanto aos novos tributos, assinale-se a criação dos seguintes impostos: Sobre grandes fortunas (competência da União); imposto adicional de renda sobre lucros e ganhos de capital (competência estadual); e o imposto sobre combustíveis (nível municipal).

Na realidade, a Constituição em vigor mexeu de forma significativa com a distribuição dos Tributos entre as esferas de governo. Desta forma, esta Constituição transferiu aos Estados e Municípios alguns impostos que eram de competência federal, como pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 5 - Distribuição dos Impostos por esfera de governo

Constituição de 1967	Constituição de 1988
União	União
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto de importação • Imposto de exportação • Imposto s/prop. territorial rural • IR e proventos qq. nat. • IPI • Imposto s/ oper. financeiras • Imposto s/transp. e comunicações • Imposto s/comb. e lubrificantes • Imposto s/ energia elétrica • Imposto s/ minerais 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto de importação • Imposto de exportação • Imposto de Prop.territorial rural • IR e proventos qq. nat. • IPI • Imposto s/ oper. financeiras • Imposto s/ Grandes Fortunas

Estados	Estados
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto s/trans. de bens imóveis • Imposto s/Circ.de mercadorias • Imposto s/prop. veículos automotores 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto s/trans. causa mortis e doações • Imposto s/ Circ. de mercadorias, Serv. Transp. e • Comunicações • Imposto s/prop.veículos automotores
Municípios	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Imposto s/Prop. Predial e Territ.Urbana • Imposto s/Serviços qq. natureza 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto s/Prop. Predial e Territ. Urbana • Imposto s/Serviços qq. natureza • Imposto s/a transmissão Inter Vivos e bens imóveis • Imposto s/as vendas a varejo de combst. liq e gasosos exceto óleo diesel

Fonte: CEEG/IBRE/FGV. Texto para Discussão nº 6, de 1994, do IBRE CEEG de autoria Mário C. B. Pessoa e Paulo César da F. M.

Conforme se observa no quadro acima, o Governo Federal perdeu os impostos únicos, sobre lubrificantes e combustíveis minerais, energia e os impostos sobre transportes e comunicações, que passaram a integrar o ICMS de competência estadual.

Coube ao Governo Federal um novo imposto sobre Grandes Fortunas que, face ao desconhecimento de sua base geradora, não foi ainda regulamentado.

Os Estados, por sua vez, além de obterem a incorporação ao ICMS dos impostos da esfera federal já citados, receberam o adicional de 5% do imposto de renda pago à União, além do imposto de transmissão causa-mortis e a manutenção do IPVA. Por seu turno, os Municípios receberam em sua estrutura tributária a incorporação dos impostos de transmissão de imóveis inter vivos, do imposto sobre a venda de Combustíveis líquidos e gasosos, aliados aos dados pela última Constituição.

Com relação às transferências entre as esferas de governo, houve um avanço significativo das receitas fiscais de estados e municípios em detrimento da União, com a nova Constituição.

A tabela 13, a seguir, mostra tais modificações.

Tabela 13 - Evolução e rateio dos Fundos de participação dos Estados e Municípios

Ano	FPE	FPM	Total
1987	14%	17%	31%
1988	18%	20%	38%
1989	20%	20,5%	40,5%
1990	19,5%	21%	40,5%
1991*	20%	21,5%	41,55%
1992*	20,5%	22%	42,5%
1993*	21,5%	22,5%	44%

Fonte: Constituição de 1988, por Flávio Riane, Economia do Setor Público, 2ª Edição, São Paulo, Ed. Atlas 1990.

(*) Dados estimados.

Vale destacar que, na tentativa de se promover uma significativa alteração ou democratização da distribuição da receita tributária global entre as diversas esferas de governo, inúmeros trabalhos já destacaram que os referentes encargos das receitas transferidas permaneceram no âmbito federal. Tendo em vista a vontade política dos governos, não será surpresa se a reforma tributária gerar elevação do déficit público a nível federal.

Além disso, um previsível aumento na carga tributária, como por exemplo, a criação de novos impostos, poderá resultar em uma nova onda de estímulo à economia informal, isto é à sonegação. Estes fatos podem gerar uma instabilidade ainda maior, se os novos impostos incidirem sobre as camadas da população mais oneradas.

A impressão que fica é, por conseguinte, preocupante, apesar da descentralização ser, em tese, uma medida benéfica para o País. Espera-se, no entanto, uma profunda modificação, como enfatiza João Geraldo Piquet Carneiro¹⁸: "a aplicação de uma reforma fiscal que conduza a uma profunda redefinição do Estado. Algo que não cabe nos estreitos limites das emendas constitucionais esparsas, que dependem, para sua aprovação, de três quintos da vontade dos parlamentares. Resta-nos a esperança de que o Congresso, deliberando acima dos interesses regionais e corporativos, promova, na revisão constitucional, uma reforma fiscal para valer. Aquela capaz de imprimir funcionalidade à federação".

5.2 O Federalismo e a Dívida Pública

Na verdade, alguns trabalhos realizados na área de finanças públicas no Brasil já revelaram que a Reforma Tributária

¹⁸ PIQUET CARNEIRO, João Geraldo. Op. cit.

imposta pela Constituição de 1988 apesar de seu caráter descentralizador, surgiu num momento dramático para a situação das finanças públicas do País, que se encontrava com enorme déficit fiscal, impactando substancialmente no crescimento da dívida pública.

Com relação ao federalismo, vale dizer que com a referida Constituição, vislumbrou-se um pouco mais de liberdade de ação aos legisladores estaduais e municipais. O surgimento de múltiplos níveis de decisão em relação aos graves problemas que o País enfrenta, entretanto, pode tornar o Brasil mais difícil de ser governado.

Além disso, as relações estaduais e municipais com a União se complicaram em função da partilha não muito clara entre receitas e encargos nos níveis de governo, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 14 - Receitas e Despesas da União, Estados e Municípios

Em % PIB

Esfera	Anos	88	89	90	91	92
União	Receitas	20,4%	20,8%	23,9%	21,8%	22,6%
	Despesas	18,9%	20,4%	21,2%	19,9%	19,2%
Estados	Receitas	8,9%	10,1%	11,4%	11,0%	10,9%
	Despesas	8,7%	9,8%	12,8%	10,1%	10,8%
Municípios	Receitas	3,3%	3,7%	4,9%	5,6%	4,9%
	Despesas	3,8%	3,8%	5,3%	5,9%	6,1%

Fonte: Centro de Estudos de Economia e Governo/IBRE/FGV-RJ. Receitas e Despesas não Financeiras.

Conforme pode ser visto na tabela acima, o crescimento da despesa acaba superando o da receita, acarretando no aumento consolidado do déficit de seu financiamento, normalmente arcado pelo Governo Federal.

Na Tabela 15 a seguir, pode-se observar a evolução da receita entre as esferas a partir de 1988.

Tabela 15 - Receita Tributária por Esfera de governo**Em relação ao total da receita tributária em %**

Esfera/Anos	88	89	90	91	92
União	71,0%	68,8%	69,5%	64,8%	67,0%
Estados	26,1%	28,5%	27,5%	30,3%	28,6%
Municípios	2,9%	2,7%	3,0%	4,9%	4,4%

Fonte: Centro de estudos de Economia e governo/IBRE/FGV-RJ.

De fato, a Tabela 15 mostra uma perda sensível de arrecadação da União com relação ao total da receita tributária, favorecendo o crescimento tributário, embora ainda de pequena participação de Estados e Municípios.

A rigor, a história da tributação no Brasil tem caminhado a reboque da situação política de um país federalista, ora com maior descentralização de recursos, ora com maior centralização de recursos no âmbito federal. Embora se vislumbre algumas tentativas de descentralização nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, ainda assim a maioria dos impostos sempre permaneceu na União, em detrimento de Estados e Municípios que, por conseguinte perdem receita e poder de decisão.

Ultimamente, no entanto, tem aumentado sensivelmente as críticas ao chamado processo de centralização de arrecadação do Governo Federal, o que não se questiona. As soluções frequente-

mente apresentadas nos debates, entretanto, nem sempre levam em consideração a divisão das responsabilidades entre os três níveis de governo, fato que tem ocasionado uma deterioração das finanças públicas em geral e no âmbito federal em particular.

O quadro a seguir dá uma boa idéia da evolução histórica do federalismo fiscal no Brasil.

Quadro 6 - Discriminação de Tributos entre as Esferas de Governo

Constituição/Esfera		
União	Estados	Municípios
1981		
U	E	M
1) Imp./Importação 2) Direitos de entrada e saídas de navios 3) Taxas de Correios e Telégrafos Federais 4) Taxas de Selo 5) Imp. Especiais	1) Imp.Exportação 2) Imp.Imóveis Urbanos e Rurais 3) Imp.Transm. de Propriedade 4) Imp. Indust. e Profissões 5) Taxas de Correios e Telégrafos Estaduais 6) Taxas de Selo 7) Impostos Especiais	-----
1934/1937		
U	E	M
1) Imp.Importação 2) Imp.Consumo 3) Imp.Renda 4) Imp.Transf.Fundos p/Exterior 5) Imp.Selo 6) Taxa de Ent.e Saída de Navios 7) Taxas Telegr., postais e outros 8) Imp.Especiais 9) Imp.Único s/carvão min., combust. e lubrif.	1) Imp.Exportação 2) Imp.Propr.Terit. Rural 3) Imp.Transm.Prop. "Inter Vivos" 4) Imp.Transm. Prop. "Causa Mortis" 5) Imp.Vendas e Consignações 6) Imp.Ind.e Profissões 7) Imp.Selo 8) Taxas Serv. Estado 9) Imp.cons.combust.	1) Imp.Licença Urbano 2) Imp.Diversões Públicas 3) Taxas Serv. Municipais 4) Imp.Celular s/renda de imóveis rurais

1946 e Emendas de 1961/64		
U	E	M
1) Imp. Importação	1) Imp. Exportação	1) Imp. Licença Urbano
2) Imp. Consumo	2) Imp. Prop. Terr. Ru- ral	2) Imp. Ind. e Profis- sões
3) Imp. Renda	3) Imp. Transmissão Prop. "Inter-Vivos	3) Imp. Diversões Pú- blicas
4) Imp. Transf. Fundos p/Exterior	"4) Imp. Transm. Pro. "Causa Mortis"	4) Imp. Selo
5) Imp. Selo	5) IVC	5) Imp. Territ. Rural
6) Imp. Combust. Mine- rais e Energia ele.	6) Imposto do Selo	6) "Intervivos"
7) Imp. Extraordinários	7) Imp. Especiais	7) Taxas
8) Imp. Especiais	8) Contrib. Melhoria	8) Contribuições
9) Contrib. Melhoria		
10) taxas		
Emenda 1965/66, Constituição 67 e Emenda 69		
U	E	M
1) Imp. Importação	1) ICM	1) Imp. Predial Terri- torial
2) Imp. Consumo	2) Imp. Transm. Bens Imóveis	2) Imp. s/serviços
3) IPI	3) Taxas	3) Taxas
4) Imp. Renda	4) Contribuição melho- ria	4) Contribuição melho- ria
5) Imp. Propri. Territ. R ural		
6) Imp. Operaç. de Cré- dito, Câmbio, Seg., Títs. e Val. Mobiliá- rios		
7) Imp. Servs. Transpor- tes e Comunicações		
8) Imp. Único s/ Com- bust. e Lubrificantes		
9) Imp. "único" s/ Energia Elétrica		
10) Imp. Único s/ mine- rais		
11) Imp. Extras		
12) Taxas		
13) Cont. Melhoria		
14) Imp. Especiais		
1988		
U	E	M
1) Imp. Importação	1) Imp. Transm. Causa- Mortis e Doação de qq. bem	1) Imp. Predial Terri- torial e Urbano
2) Imp. Exportação	2) ICMS	2) Imp. Transm. Inter- Vivos a qq. título p/ato oneroso de Bens Imóveis e de Direitos Reais s/Imóveis
3) Imp. Renda	3) Imp. Prop. Veículos Automotores	3) Imp. s/Serviços de qq. natureza
4) IPI	4) Taxas	4) Taxas
5) IOF		
6) Imp. Territ. Rural		
7) Imp. G. Fortunas		

8) Contribuições
9) Taxas

Fonte: Constituições Brasileiras.

U- União

E- Estados

M- Municípios

CAPÍTULO VI

O DEBATE ATUAL SOBRE A REFORMA FISCAL E TRIBUTÁRIA E A SÍNTESE DAS PROPOSTAS ANALISADAS

6.1 O Debate Atual

O atual Governo¹⁹ está empenhado na aprovação de um amplo projeto de reformas, visando redefinir o papel do Estado na economia, de modo que as contas públicas possam ser equilibradas, tornando assim, mais competitivo o País, inserindo-o no contexto internacional.

O fato é que, nas últimas décadas tem se observado um processo de decadência do Estado, verificado em diversos países, sobretudo nos últimos dez anos, apesar de por um lado refletir a falta de políticas públicas eficientes e eficazes, explicado em função das crises vividas pela economia mundial.

¹⁹ Período 1994/95.

Com efeito, a partir dos anos oitenta, muitos países enfrentaram crises fiscais, oriundas de sucessivos déficits orçamentários. O fato é que, até aquela época, não existiam grandes preocupações com a elevação dos gastos públicos e a maioria dos investimentos pesados era realizado pelo Estado, sobretudo nos países onde a poupança interna e a receita pública, via tributação, eram insuficientes para atender às necessidades exigidas pelo desenvolvimento econômico.

Com os choques do petróleo e o fechamento do mercado internacional de crédito em 1982, muitos desses países passaram a financiar seus gastos internamente, via emissão de títulos e de papel moeda, gerando graves desequilíbrios como inflação e recessão.

Além disso, desequilíbrios econômicos acabam gerando mudanças populacionais, sobretudo nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Nestes países, é nas zonas urbanas que se visualizam as maiores oportunidades de emprego. No entanto, devido a um baixo nível de qualificação dos migrantes, combinado com faixa etária reduzida, ocorrem maiores gastos para o setor público.

A rapidez com que este processo se desencadeia, impede que, nesses países, haja um simultâneo crescimento de infraestrutura de serviços urbanos indispensáveis para atender à de-

manda crescente, sobretudo com relação a moradias, saúde, educação e oferta de empregos.

Assiste-se então a um processo de degradação da qualidade de vida, com conseqüente aumento da pobreza e da violência.

Em função disso, o controle das finanças públicas assume atualmente um papel relevante no cenário econômico mundial, e este problema deve ser estudado dentro de um contexto geral de reformas, ressaltando a que contará com a revisão do papel do Estado, com vistas a torná-lo mais eficiente e eficaz, sobretudo no que tange à administração e alocação e distribuição de recursos entre as esferas de governo.

6.2 As Propostas de Reforma Fiscal e Tributária²⁰

i) Proposta Ponte

Reduzido número de tributos:

5 Federais (Seletivo, sobre Transações Financeiras, sobre Lucros das Empresas, sobre Comércio Exterior, Contribuição Social e sobre Salários).

²⁰ Propostas retiradas do Texto para Discussão - CEEG No. 1/93 Federalismo Fiscal e Reforma Tributária de Lia Alt Pereira e Carlos Roberto L. da Silva, FGV-RJ.

1 Municipal (Imposto sobre Propriedade Urbana e Rural).

ii) Proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal

1) Cria o imposto seletivo sobre fumo, automóveis, bebidas, telecomunicações, combustíveis e energia elétrica, e extingue o IPI.

2) Preserva os impostos sobre comércio exterior e o imposto sobre a renda e o imposto sobre operações financeiras.

3) Cria o imposto sobre ativos (líquidos) das empresas.

4) Cria o imposto sobre movimentação financeira.

5) Cria o imposto sobre Valor Adicionado em substituição ao ICMS, principal tributo estadual. Os estados preservam, ainda, o IPVA.

6) Os municípios ficam com a capacidade de tributar imóveis urbanos e rurais.

iii) Proposta do prof. Marcos Cintra

1) Cria o imposto único sobre Transações - com alíquota não superior a 2%.

Defesa: - simplificação do sistema de fiscalização;

- maior transparência nos critérios de taxação;

- redução nos custos de arrecadação;

- alíquota baixa, não superior a 2%, sendo 1% pago pelo credor e 1% pelo devedor.

iv) Proposta do Dep. Flávio Rocha

- 1) Cria o Imposto sobre Transações Financeiras, base da arrecadação.
- 2) Preserva impostos sobre comércio exterior.
- 3) Extingue os demais tributos.

v) Proposta do Dep. Germano Rigotto (PEC 110/92)

- 1) Funde ICMS, ISS, IVVC e IPI, criando um amplo IVA (Imposto sobre Valor Adicionado), de competência estadual.
- 2) Os impostos sobre propriedade (imobiliária e sobre veículos) ficariam na esfera municipal, assim como o imposto sobre a transmissão da propriedade (**causa mortis e inter vivos**).
- 3) Mantém diversas contribuições sociais (COFINS, PIS/PASEP, Salário-Educação, Contribuição sobre Lucro Líquido das Empresas, etc.).

vi) Proposta da FIESP

- 1) Extinção do Imposto de Renda pago pela pessoa jurídica. Os tributos deveriam ser pagos pelos proprietários do capital no IR das pessoas físicas.

2) Autonomia fiscal aos estados, fortalecendo o sistema federativo. Aos estados caberia determinar as suas próprias alíquotas do imposto sobre consumo, assim como isenções. Lembra que os produtos agrícolas, hoje, mesmo quando isentos, são onerados pelos tributos (especialmente IPI e ICMS), incidentes sobre seus insumos.

3) Adota um imposto sobre fumo e bebidas, que produziria a mesma arrecadação do IPI incidente sobre tais produtos.

4) Extingue o IPI.

5) Preserva aos municípios a competência para tributar imóveis rurais e urbanos.

6) O seguro social básico seria financiado por duas contribuições compulsórias sobre rendimentos do trabalho.

7) Extingue a aposentadoria por tempo de serviço e inclui os funcionários públicos neste sistema, extinguindo os regimes de benefícios especiais existentes.

vii) Proposta de Anwar Shah (Banco Mundial)

1) O ICMS e o ISS seriam fundidos, e passariam ao Governo Federal, o que acarretaria maior centralização. Os estados, especialmente, ficariam com reduzida receita própria. Este IVA, de competência federal simplificaria a administração fiscal e o controle.

2) Seriam extintos o COFINS e o PIS/PASEP, reduzindo-se distorções no sistema de preços e desonerando as exportações.

viii) Proposta do Dep. Haully

1) Cria o Imposto sobre Transações Financeiras (inclusive ouro), de competência federal.

2) Preserva o Imposto sobre a Renda, os Impostos sobre Comércio Exterior e as Contribuições Sociais dos Empregados e Empregadores, a serem arrecadadas pelo Governo Federal.

3) Transfere o IPI para os Estados, que preservam o ICMS.

4) Concede aos municípios os tributos sobre patrimônio (sobre imóveis rurais e urbanos, e sobre veículos automotores).

5) Elimina uma série de tributos existentes (COFINS, Contribuição sobre Lucro Líquido das Empresas, Contribuição para o Salário Educação, etc.), tornando o sistema mais simples.

ix) Proposta da Força Sindical

1) Mantém na esfera federal os seguintes tributos: parte do IPI incidente sobre fumo, automóveis e bebidas; o Imposto de renda; Imposto sobre operações de câmbio, crédito e seguro; o Imposto territorial rural.

2) Imposto sobre Veículos automotores passa da esfera estadual para a federal.

3) Contribuições sociais destinadas ao sistema previdenciário federal incluiriam além das contribuições de empregados e empregadores, contribuições de aposentados e pensionistas.

4) Aos Estados caberia um novo imposto, denominado Imposto sobre Vendas a Varejo e Serviços, não cumulativo, concentrado sobre o consumo e incidente sobre serviços que o ICMS não atingia. Produtos industrializados não alcançados seriam base de tributação estadual. Manteria na esfera estadual a competência para tributar a transmissão de imóveis **causa mortis**.

5) Restariam aos Municípios o Imposto Predial e Territorial Urbano e o Imposto sobre Transmissão de imóveis **inter vivos**, eliminando-se o ISS (cuja base se incorpora à do Imposto sobre Vendas a Varejo e Serviços, a ser cobrado pelos Estados).

x) Proposta da USP (Inst.de Estudos Avançados)

1) Cria um imposto seletivo sobre petróleo, combustíveis líquidos e gasosos, bebidas, fumo, energia elétrica, armas e munições, em substituição ao IPI, com alíquotas bem baixas.

2) Preserva o Imposto de Renda e os Impostos sobre Comércio Exterior no âmbito da União.

3) As contribuições sobre folha de pagamentos seriam responsabilidade dos empregadores.

4) Aos Estados caberiam o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, inclusive energia elétrica, e o imposto de transmissão **causa mortis** e por doações.

5) Aos Municípios caberiam o Imposto Territorial Urbano e Rural e o imposto sobre veículos automotivos.

xi) Proposta do Estado do Rio Grande do Sul

1) Dota a União dos seguintes tributos:

a) Imposto sobre a Renda (Pessoa física e jurídica) e sobre Patrimônio das Empresas (dedutível do IRPJ) e Imposto sobre Operações Financeiras;

b) Impostos sobre Comércio Exterior;

c) Contribuições Sociais sobre Empregados e Empregadores.

2) Os Estados teriam um imposto sobre valor adicionado e um imposto adicional sobre alguns produtos como cigarros, bebidas, energia elétrica, veículos, combustíveis e comunicações.

3) Aos Municípios seria concedida a competência de tributar patrimônio (imobiliário rural e urbano e veículos).

6.3 Síntese das Propostas Analisadas

No sentido de reforçar o federalismo, as melhores propostas são as do Deputado Germano Rigotto e da USP, em função da maior autonomia dada a estados e municípios. Com relação à simplificação do sistema tributário, embora de difícil implementação, as mais indicadas são as dos Deputados Ponte e Flávio Rocha. Quanto a não incidência na produção, as que mais desoneram são: USP e do Rio Grande do Sul.

Na verdade não existe um paradigma sobre esse debate, no entanto, seguindo a tendência mundial de abertura da economia e descentralização, a reforma tributária deve caminhar no sentido de uma redução progressiva de impostos incidentes sobre a produção e o emprego, e na maior incidência de tributos sobre o consumo, objetivando proporcionar a criação de uma carga tributária mais justa socialmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclusão

Atualmente, há um consenso sobre a decadência do Estado quanto ao seu papel de indutor econômico. Além disso, o longo processo de deterioração das finanças públicas decretou sua falência no atendimento social à população, através dos chamados "bens públicos".

Na realidade, para qualquer lado que se olhe, seja na saúde, educação, saneamento básico, segurança, enfim os serviços básicos do setor público, nota-se claramente a grande distância que separa a demanda da sociedade dos serviços oferecidos pelo setor público.

A crise do Estado se reflete em todos os seus compartimentos, no entanto, o trabalho procurou ressaltar sua crise financeira, demonstrando que o crescimento do déficit e da dívida pública acabou impactando decisivamente para agravar o processo inflacionário do País, trazendo a reboque graves consequências para o setor social.

A rigor, os poucos recursos manuseados pelo Governo, não atendem às necessidades da população mais carente, sendo que a maior parte deles é alocada para despesas como subsídios, salários do funcionalismo, desperdícios e, sobretudo com os encargos da dívida pública.

A preocupação básica desta dissertação foi a de ampliar e aprofundar o debate atual sobre o papel do Estado na economia brasileira, enfocando a distribuição de tributos e encargos entre as três esferas de governo e o desequilíbrio financeiro no âmbito federal.

Sob essa ótica, procurou-se apontar inicialmente o crescimento do papel do Estado na economia brasileira, o que se deu de modo mais nítido a partir da Segunda Grande Guerra Mundial até a década de setenta.

Posteriormente, tratou-se de mostrar a evolução histórica do sistema tributário brasileiro, comparando-o com o crescimento da dívida pública e com a evolução do federalismo, espelhando suas inter-relações.

O desenvolvimento destas idéias por vezes foge do objetivo principal da dissertação. Cabe ressaltar, no entanto, que as anotações servem para ilustrar a análise do setor público brasileiro em todas os seus compartimentos e relações.

Finalmente, o trabalho enfoca a Constituição de 1988, e o debate sobre a reforma do Estado. O fato é, como se verificou na dissertação, o Governo Federal tem sido o maior financiador de gastos públicos nos últimos anos, e o Banco Central seu agente executor com sucessivas emissões e lançamento de títulos federais que passaram a representar uma parcela significativa dos gastos, a cada ano.

Na verdade, a mistura dos poderes fiscais e monetários vem se intensificando ao longo dos anos, fazendo com que o orçamento público fique intrinsecamente ligado as decisões do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional.

De fato, esse problema deveria se resolver a partir de 1988 com a união orçamentária, prevista na nova Constituição. No entanto, sua instauração, trouxe mais efeitos maléficos para as finanças públicas, principalmente no que tange a partilha de recursos em favor de Estados e Municípios, sem a correspondente transferência de encargos e responsabilidades. Para piorar o quadro, foram ampliadas as funções do Governo Federal.

A rigor, a recente Constituição introduziu novos desequilíbrios no campo fiscal, que, se não revistos, servirão para aumentar o déficit público e seu financiamento no futuro.

Qualquer análise séria conclui que o ajuste fiscal, que vem sendo adiado há alguns anos, é uma questão fundamental para a estabilidade da economia brasileira, e só será eficaz se ge-

rar um grande pacto federativo, pois o governo central não tem mais condições de arcar sozinho com a eliminação do déficit em suas contas.

O sacrifício tem que ser repartido com Estados e Municípios, e há de se reconhecer que a negociação resultante da reforma tributária será lenta e demorada, mas deverá gerar uma melhoria na qualidade de vida da população brasileira, sobretudo diminuindo impostos sobre a produção e o emprego.

Como diz o professor Piquet Carneiro, a sociedade espera que, nesta discussão, o Poder Executivo aliado ao Poder Legislativo e toda a sociedade brasileira em suas legítimas expressões possam, deliberando acima de interesses regionais ou corporativos, promover uma ampla revisão na recente Constituição, que conduza à uma profunda reforma do Estado, com vistas a torná-lo mais forte e eficiente, sobretudo quanto à obtenção de receitas e na forma de distribuição de recursos entre as esferas de governo, com o fim de atender às grandes carências atuais da economia e da população brasileira.

Bibliografia

- ALVES DE SOUZA, Luciano Brandão. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. In: Revista de Direito Administrativo, FGV, Jan./Mar 1989.
- ANTHONY, R. Closing the loop Between Planning and Performance. In: Public Administration Review, Mai./Jun., 1971. pp. 388. Tradução de Armando S.M. da Cunha, Textos da Disciplina, Planejamento e Orçamento, 1992.
- BAER, Werner. A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.
- BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - 1988.
- BANCO CENTRAL. Relatório Anual, Finanças Públicas 1987 e 1991.
- BOITEUX, Carlos Henrique S. O Sistema Tributário Brasileiro e as Finanças Municipais. Tese da Escola Brasileira de Administração Pública, de 1980.
- BRASILEIRO, Ana Maria. Federalismo Cooperativo. In: Simpósio de Relações Inter-governamentais, Rio de Janeiro: IBAM, 1973.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. Contas Nacionais 1988. Rio de Janeiro: FGV.

- SILVA, Mário Tinoco da. A Crise Financeira do Setor Público no Brasil e a Reforma Tributária. Revista de Finanças Públicas/Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, nº 366, Abril/Maio/Junho de 1986.
- DALTON, Hugh. Princípios de Finanças Públicas. Editora da Fundação Getúlio Vargas, EBAP/RJ.
- FRANÇA, Paulo Oscar. Déficit Público e Política Econômica. Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.
- FURTADO, Milton Braga. Síntese da Economia Brasileira. 4ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Livros Técnicos e Científicos S/A, 1987.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. A Constituinte e a Reforma Tributária. Revista Conjuntura Econômica, 15 de agosto de 1988.
- KEYNES, John Maynard. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. Abril S. A. Cultural, SP 1983.
- LEZAN, Eliane Signeur. O Sistema Tributário Brasileiro e o Imposto de Circulação de Mercadorias. Tese da Escola Brasileira de Administração Pública da FGV-RJ de 1980.

- LINHARES, Josaphat. A Reforma Tributária e sua implicação nas finanças dos Estados e Municípios. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1973/RJ.
- LONGO, Carlos Alberto. Caminhos para a Reforma Tributária. São Paulo: Editora Estudos Econômicos da FIPE/Pioneira, Julho/1985.
- LONGO, Carlos Alberto. A Distribuição dos Gastos e Receitas Públicas entre níveis de Governo: Um enfoque econômico. Revista de Finanças Públicas da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, Brasília/DF, No. 369, Jan./Fev/Mar. de 1987.
- LONGO, Carlos Alberto. Finanças Governamentais no Regime Federativo. Considerações Sobre o Caso Brasileiro. Revista do Instituto de Planejamento Econômico e Social, IPEA, Vol. 12 de Dez/82 no. 3.
- LONGO, Carlos Alberto. Estado Brasileiro. Diagnósticos e Alternativas. São Paulo: Ed. Atlas, 1990.
- LORDELLO de Mello, Diogo. O Processo Orçamentário na Nova Constituição: O Papel do Poder Legislativo. In: Revista de Administração Municipal, IBAM, abr./jun. 1989.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. Federalismo e Relações Inter-Governamentais. In: Revista de Administração Municipal, IBAM, set./out. 1975, pp. 5-20.

- MORAES, Ernesto. Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste estrutural. Ed. Paz e Terra, 1987.
- MUSGRAVE, Richard A. The Theory of Public Finance. New York, McGraw-Hill, 1959.
- PIQUET Carneiro, João Geraldo. A Reforma Fiscal que Falta. Jornal do Brasil, 31 de janeiro de 1993.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Sistema Federativo e a Organização Tributária. Revista de Finanças Públicas, Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda No. 366, Abr./Mai./Jun. de 1986.
- PEREIRA, Lia Alt e Carlos Roberto lavallo da Silva. Federalismo Fiscal e Reforma Tributária. Texto para Discussão - CEEG, No.1/93, FGV/IBRE, RJ Dezembro 1993.
- REZENDE da Silva, Fernando Antonio. Finanças Públicas. 1ª edição, São Paulo: Ed. Atlas, 1987.
- RIANI, Flávio. Economia do Setor Público. São Paulo: Ed. Atlas, 1986.
- SELCHE, Wayne A. O Futuro do Federalismo na Nova República. In: Revista de Administração Pública, Vol. 24, nov./89, jan./90, Rio de Janeiro, pp. 165-190.
- TEIXEIRA, Eli. Estado Está Falido. Jornal do Brasil, 28/03/93.

VENANCIO Filho, Alberto. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1968, p. 5-336.

VERGARA, Sylvia C. Sugestão Para Estruturação de Um Projeto de Pesquisa. Documento de Trabalho No. 74, Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Administração, Jan./ 1990.

VILLELA, Luiz Arruda. Uma Proposta de Revisão dos Gastos Tributários no Brasil. Revista de Finanças Públicas, Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, No. 366, Abr./Mai/Jun de 1986.