

federalismo fiscal no brasil, 1889-1988: competências tributárias, transferências intergovernamentais e coordenação fiscal

Mauro Santos Silva

Economista, técnico do Ministério do Planejamento, prof. do FGV Management, doutorando em Economia pelo IE/UFRJ

RESUMO

Este texto analisa fatores econômicos e institucionais que exerceram influência determinante na evolução do perfil das competências tributárias, das transferências fiscais intergovernamentais e da abrangência da capacidade do governo central em coordenar as ações fiscais dos entes federados, no período 1889-1988. O objetivo é apresentar contribuições para a elaboração de uma história econômica das relações fiscais intergovernamentais no Brasil. São analisados dados estatísticos e argumentos apresentados na literatura especializada. O texto aponta para um processo lento e não linear de aperfeiçoamento das instituições que presidem o federalismo fiscal brasileiro.

Palavras-clave: finanças públicas; federalismo fiscal; economia brasileira.

ABSTRACT

This text presents an economic and institution factors analysis that had exerted determinative influence in the taxes abilities profile evolution, intergovernmental fiscal transfers and tax acts coordination capacity of the federated beings, by the central government, from the period of 1889 to 1988. The main objective is to present a contribution to the interpretation of the intergovernmental fiscal relations in Brazil. Statistics data and arguments presented in a specialized literature are analyzed. The text points to a slow and not linear improvement process of the institutions that preside over the Brazilian fiscal federalism.

Key words: public finance; fiscal federalism; brazilian economics.

1. Introdução

Este artigo situa-se no campo da história econômica e apresenta uma natureza essencialmente descritiva e analítica sobre o federalismo fiscal no Brasil republicano, tomando por referência leituras representativas sobre o tema, legislações e dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e pela Fundação Getulio Vargas. O objetivo principal pretendido é a apresentação de contribuições para uma história do federalismo fiscal no Brasil republicano.

Compreendemos que a abordagem história é relevante para a compreensão de algumas questões atuais que marcam a nossa economia e, neste sentido, pode contribuir para o avanço da teoria e para o aperfeiçoamento das políticas orientadas a temas relacionados às relações fiscais intergovernamentais.

O conceito de federalismo é compreendido nos termos propostos por Musgrave e Musgrave (1980, p.531) e diz respeito ao modo de organização governamental no qual as ações fiscais do setor público são realizadas por múltiplos centros decisórios, combinando objetivos e instrumentos operados pelo governo central e por governos subnacionais, de maneira que cada uma das unidades federativas dispõe de um grau de autonomia compatível com suas competências para a realização de gastos e capacidade de financiamento.

A abrangência do tema é ampla, envolve a definição de competência para arrecadação e gasto público, transferências intergovernamentais, coordenação fiscal, mecanismos e limitações para a contração e gestão da dívida pública, otimização alocativa, análise de efeitos sobre a estabilidade macroeconômica, mecanismos de cooperação intergovernamental, gestão de políticas setoriais, guerra fiscal e outras questões relevantes, porém, neste deste trabalho, optamos por abordar apenas os três primeiro itens mencionados.

A exposição está organizada em seis seções, definidas segundo o perfil do desenho econômico e institucional que presidiu o federalismo brasileiro. A segunda seção analisa o federalismo do período correspondente ao auge e declínio da economia primário-exportadora (1889-1930), marcado por uma descentralização assimétrica favorável aos estados exportadores. A seção seguinte apresenta um federalismo fiscal com viés centralizador (1930-1945) em um contexto de afirmação de um Estado incentivador da industrialização substitutiva de exportações e organizador do sistema de seguridade social em expansão. A quarta seção analisa o período 1946-1964, enfatiza a expansão da complexidade do sistema tributário que passou a dispor de novos tributos, novos fundos fiscais, novas vinculações e transferências intergovernamentais. A quinta seção trata do período 1964-1988, destaca a reestruturação do sistema tributário como resposta às modificações das condições de financiamento do setor público. Na sexta e última seção relatamos algumas considerações finais resultantes do esforço analítico realizado no texto.

A ausência, neste texto, de uma análise do período 1988-2004, da maior relevância para a compreensão das relações fiscais federativas nos

molde atuais, é explicada pura e simplesmente pela necessidade de um recorte cronológico que permita a este texto assumir o perfil de artigo, não desconsiderando sua importância para composição de uma história do federalismo fiscal no Brasil.

2. Federalismo fiscal em contexto de uma economia primário-exportadora (1889-1930)

A forma federativa de governo surge no Brasil associada à República, produto de um arranjo político-econômico orientado a manutenção da unidade político-territorial e a demanda das províncias de maior potencial econômico — São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul — por expansão da autonomia nos segmentos de política tributária, creditícia, bancária e de imigração. Furtado (1989, p.171), ao analisar a crise do sistema imperial e a gênese republicana, observa que: "A proclamação da República em 1889 toma, em consequência, a forma de um movimento de reivindicação da autonomia regional. Aos novos governos estaduais caberá, nos dois primeiros decênios da vida republicana, um papel fundamental na vida econômico-financeira."

O contexto produtivo apresentava uma economia em expansão permanente — a exceção do período da primeira guerra mundial — e centrada na agricultura orientada à exportação; havia forte predominância do café, cabendo à borracha, ao açúcar e ao algodão relevância regionalizada. O governo federal e o governo paulista detentores dos dois grandes orçamentos da federação orientavam suas intervenções para a infra-estrutura e para o financiamento e garantia de preços mínimos para o café, política da qual resultaram o Convênio de Taubaté assinado em 1906 e o Instituto de Defesa Permanente do Café, instituído em 1924. Outro aspecto da política de valorização do café, com incidência direta sobre o quadro federativo fiscal, diz respeito à depreciação cambial adotada pelo governo federal e à tripla repercussão dela decorrente: por um lado, um efeito negativo sobre o segmento de sua base arrecadadora centrada na tributação sobre importações; por outro lado, um efeito fiscal positivo sobre estados exportadores de café e, por fim, um reforço da assimetria fiscal federativa horizontal.

A Constituição Federal de 1891 apresentou um sistema tributário no qual a União e os estados dispunham de competência arrecadadora sobre bases tributárias exclusivas. A União competia a instituição de tributos sobre: importação de procedência estrangeira; saída, entrada e estada de navios; e taxas de correios e telégrafos. Aos estados cabiam as

tributações sobre: exportações de mercadorias de sua própria produção; imóveis rurais e urbanos; transmissão de propriedade; e outros de menor relevância.

O comércio exterior, principal sustentação da base tributária, foi compartilhado pela União, responsável pela tributação das importações, e pelos estados, aos quais competia tributar as exportações, fato que refletiu a demanda destes últimos por maior autonomia fiscal e inaugurou uma longa tradição do sistema tributário brasileiro. Villela e Suzigan (2001, p.138) observam que foi a queda da arrecadação federal sobre importações no período correspondente a primeira guerra (1914-1917) que induziu o desenvolvimento de uma política tributária orientada ao fortalecimento da tributação sobre o consumo, via aumento do número de produtos sujeitos a essa incidência, aumento das alíquotas, promulgação de nova regulamentação e aprimoramento da arrecadação.

Castro Nunes apud Leal (1975, p.145-147) afirma que as finanças municipais guardavam forte dependência em relação à esfera estadual, à medida que: as receitas arrecadadas pelos municípios dependiam de autorização do governo estadual e os estados cobravam porcentagens sobre os valores arrecadados pelos governos locais. Além disso, a arrecadação e as disponibilidades líquidas, apuradas após as transferências do município para o estado, apresentavam resultados diferenciados em razão da atividade econômica praticada pelos municípios e do desenho institucional tributário adotado por cada estado da federação, dado que os critérios não observavam uniformidade nacional.

O desenho do sistema tributário admitia duas possibilidades de transferências intergovernamentais: estados transferiam à União, quando da arrecadação, pelos primeiros, do Imposto Sobre Importação de Produtos Destinados ao Consumo na própria jurisdição estadual; e os municípios transferiam aos estados, quando determinação legal fixada na esfera estadual obrigava a transferência parcial da arrecadação local à fazenda estadual. No primeiro caso a transferência era de natureza compensatória, a esfera arrecadadora transferia parte das receitas arrecadadas com importação de bens de consumo, como modo de compensar a União pelo seu esforço em viabilizar infra-estrutura e garantir um sistema institucional estável. No segundo caso a motivação era baseada na correção de externalidades geradas por atividades locais sobre a economia estadual.

O governo federal realizava outras transferências de renda para os estados via dispêndios orçamentários, porém, esses gastos eram de na-

tureza concessiva (*grants*), independiam de previsão legal, e não permitiam aos estados de menor poder econômico a possibilidade de escolhas associadas ao desenvolvimento de políticas setoriais sustentáveis no longo prazo, o que reduzia a possibilidade de correspondência entre preferências locais e provimentos de bens e serviços pelo setor público. Além disso, a ausência de transferências pautadas em previsões legais orientadas a redução das desigualdades regionais reafirmou o sistema tributário como instrumento de reprodução das assimetrias referentes à capacidade fiscal das unidades federadas.

Normas infraconstitucionais introduziram mudanças representativas na capacidade de financiamento do setor público, na composição das disponibilidades fiscais dos entes federados e na diversificação da base tributária. As principais inovações de política tributária foram referentes ao consumo, à renda, à seguridade social, ao comércio interestadual, e à introdução de normas orientadas ao aperfeiçoamento da coordenação fiscal, por meio da Emenda Constitucional n° 1/1926.

O Imposto Sobre Consumo instituído em 1891 incidiu inicialmente apenas sobre o fumo, posteriormente ganhou relevância fiscal em decorrência do alargamento de sua base e do ajuste de suas alíquotas, passando de uma participação média de 9% sobre a receita federal no início do século XX para 21% dessa receita em 1930. O crescimento se processou após 1914 como produto da reação do governo ao impacto negativo exercido pelo início da 2ª guerra mundial sobre a dinâmica do comércio externo e sobre a receita pública oriunda dessas transações. Em 1922 foi instituído o Imposto Sobre a Renda - IR, cobrado a partir de 1924, que registrou crescimento lento, porém, permanente da arrecadação em razão dos freqüentes reajustes de suas alíquotas.

No início da década de 20 a chamada "Lei Elói Chaves" (de fato era um Decreto, o de n° 4.682/23) autorizou a criação das "Caixas de Aposentadorias e Pensões" junto às empresas ferroviárias, mecanismo que posteriormente foi estendido a outras categorias profissionais e se constituiu no ato inaugural do sistema de seguridade social do Brasil. As fontes de financiamento das Caixas originavam-se de contribuições das empresas, dos empregados e de uma contribuição incidente sobre os preços dos bens e serviços cobrados pelas empresas detentoras de sistema previdenciário — uma espécie de tributo de natureza parafiscal — além de outras fontes de menor relevância. Os recursos eram arrecadados pelas empresas e depositados diretamente nas contas das suas respectivas instituições previdenciárias, sem intermediação do Tesouro Nacional.

Os estados, baseados na autorização constitucional para exercer a competência residual, instituíram Impostos Sobre Exportação para o Estrangeiro e Importação Interestadual. Este último tributo assumiu relevância especial para unidades federadas cuja economia dispunha de baixa participação relativa no comércio externo e, portanto, menor possibilidade de financiamento sustentado no comércio exterior. Lo-preato (2002, p.18) afirma que: "Em 1904, o Decreto-Lei nº 1.185 proibiu a cobrança dos impostos interestaduais, mas a base tributária estreita e a autonomia com que os estados decidiam sobre as questões fiscais levaram o decreto a tornar-se letra morta."

A partir de 1926 a União passou a dispor de instrumentos jurídicos (Emenda Constitucional nº 1) orientados ao aperfeiçoamento da coordenação fiscal via contenção do descontrole fiscal dos governos subnacionais, o que possibilitou a sua intervenção, após prévia decretação do Congresso Nacional, em estados que se mostrassem incapaz de organizar as próprias finanças, tomando como referência para essa incapacidade a cessação, por um período superior a dois anos, do pagamento de sua respectiva dívida fundada. Esse dispositivo inibiu, ainda que parcialmente, o financiamento dos gastos públicos por mecanismos de endividamento, procedimento que tende a transferir custos fiscais entre gerações, sem garantir associação adequada entre benefícios e custos apropriados pelas futuras gerações pagadoras, contribuindo para a redução da correspondência fiscal imperfeita entre gerações.

Outras três características marcantes do federalismo baseado numa economia primário-exportadora foram: (i) crescimento constante da arrecadação nominal agregada do setor público, medida em contos de réis (Tabela 1), a exceção do período 1914-1918, quando a recessão impôs ao país a mais grave crise fiscal e cambial das primeiras quatro décadas republicanas; (ii) predominância da tributação indireta via receita associada às operações de importação e exportação e, por conseguinte, forte subordinação da arrecadação aos preços, ao volume do comércio externo e às posições cambiais, o que refletiu o grau de abertura comercial. Sobre este período Baer *et al* (1973, p.884) afirmam que a tributação do comércio externo assumiu uma conformação primordialmente fiscalista, foram raras as instituições fiscais orientadas a políticas protecionistas. Após o ano de 1914 o declínio dessas fontes foi parcialmente compensado pelo crescimento da arrecadação dos impostos incidentes sobre o consumo, e em menor escala, pela arrecadação obtida de selos e rendas, num contexto onde a produção industrial ocupava importância relativa crescente em comparação com a agricul-

tura cafeeira; e (iii) tendência descentralizadora do sistema federativo fiscal (Tabela 1) via crescimento da autonomia fiscal dos estados, analisada com base no somatório de suas receitas com as receitas arrecadadas pelos governos locais, que em última instância eram realizadas conforme determinação expedida pelos estados. A participação subnacional passou de 36% em 1897 para 49% em 1930.

Tabela 1. Receita arrecadada por nível de governo, 1897-1930 (em contos de réis)

Ano	União		Estados		Municípios		Total
	Contos de Réis	%	Contos de Réis	%	Contos de Réis		Contos de Réis
1897	303.411	63,6	173.967	36,4			477.378
1898	324.053	67,5	155.945	32,5			479.998
1899	320.837	65,0	172.895	35,0			493.732
1900	307.915	65,5	162.057	34,5			469.972
1901	304.512	67,2	148.695	32,8			453.207
1902	343.814	71,8	134.719	28,2			478.533
1903	415.375	74,8	139.818	25,2			555.193
1904	442.770	74,0	155.946	26,0			598.716
1905	401.025	70,2	170.008	29,8			571.033
1906	431.685	71,9	168.571	28,1			600.256
1907	536.060	65,8	179.538	22,0	98.653	12,1	814.251
1908	441.259	59,8	157.626	21,4	138.507	18,8	737.392
1909	449.898	56,9	189.696	24,0	151.225	19,1	790.819
1910	524.819	59,5	193.900	22,0	163.470	18,5	882.189
1911	563.549	61,9	200.260	22,0	147.330	16,2	911.139
1912	615.391	60,5	238.244	23,4	163.904	16,1	1.017.539
1913	654.391	64,3	228.982	22,5	134.069	13,2	1.017.442
1914	423.252	55,8	201.936	26,6	133.500	17,6	758.688
1915	404.278	51,3	243.268	30,9	140.330	17,8	787.876
1916	477.897	54,4	258.074	29,4	143.059	16,3	879.030
1917	537.441	55,8	278.068	28,9	147.421	15,3	962.930
1918	618.830	58,6	281.544	26,6	156.515	14,8	1.056.889
1919	625.693	54,8	345.981	30,3	171.116	15,0	1.142.790
1920	922.259	59,6	432.298	27,9	193.611	12,5	1.548.168
1921	891.001	57,9	432.220	28,1	214.748	14,0	1.537.969
1922	972.179	58,3	462.489	27,7	233.455	14,0	1.668.123
1923	1.258.132	58,1	619.814	28,6	286.164	13,2	2.164.110
1924	1.588.440	59,5	755.903	28,3	325.126	12,2	2.669.469
1925	1.741.834	56,6	944.796	30,7	393.150	12,8	3.079.780
1926	1.647.889	55,4	903.872	30,4	424.707	14,3	2.976.468
1927	2.039.506	57,5	1.018.893	28,7	485.778	13,7	3.544.177
1928	2.216.513	57,3	1.103.405	28,5	550.764	14,2	3.870.682
1929	2.201.246	54,1	1.264.641	31,1	600.806	14,8	4.066.693
1930	1.677.952	51,2	1.016.208	31,0	582.001	17,8	3.276.161

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1939-1940 (IBCE)

Nota: O Distrito Federal e o Território Federal do Acre foram computados entre os municípios.

3. Federalismo fiscal em contexto de reestruturação produtiva e afirmação do papel do Estado na economia: 1930-1945

A economia brasileira no período 1930-1945 foi caracterizada por duas grandes transformações diretamente articuladas. A primeira diz respeito à aceleração do processo de industrialização por substituição de importações e do crescimento da urbanização, fatores responsáveis pela mudança na composição da base produtiva, pela ampliação do mercado consumidor interno e pela alteração do papel desempenhado por este segmento de mercado na determinação do ritmo de crescimento da produção. A segunda refere-se à ampliação do papel do Estado na economia, via regulação, incentivos e atuação direta na produção de bens e serviços considerados relevantes para a estratégia de superação da dependência externa e a promoção da industrialização e do desenvolvimento. Nesse contexto se configurou um processo de reestruturação produtiva, onde o antigo modelo primário-exportador cedeu espaço ao crescimento de um novo padrão de organização econômica centrada na atividade industrial e no mercado interno.

Neste período o país passou por dois processos constituintes, que produziram repercussões no ordenamento tributário. O texto constitucional de 1934 distribuiu competências tributárias entre as três esferas de governo, garantindo autonomia aos municípios, que pela primeira vez passaram a dispor de bases de incidência tributária independentes de autorizações estaduais. A União permaneceu com os impostos sobre: Importação Procedente do Estrangeiro; Consumo, exceto os combustíveis; Renda, exceto a renda cedular de imóveis; Transferências de Fundos ao Exterior, e outros de menor relevância. Aos estados foram atribuídas as bases referentes à propriedade territorial rural, a transmissão de propriedade "*cansa mortis*" e "*intervivos*", ao consumo de combustíveis, às vendas e consignações, a exportação para o exterior (observada a alíquota máxima de 10%), a indústrias e profissões. Os municípios passaram a tributar a propriedade territorial urbana, as diversões públicas e a renda de imóveis rurais.

Pela primeira vez na história fiscal brasileira verificou-se a adoção de dispositivos constitucionais estabelecendo transferências de arrecadação tributária entre esferas de governo. O Imposto Sobre Indústrias e Profissões passou a ser lançado e arrecadado pelos estados, que assumiram a responsabilidade de transferir cinquenta por cento do valor arrecadado aos governos locais, observando como critério de transfe-

rência o montante obtido em cada jurisdição municipal. Os novos impostos que viessem a ser criados pelos estados passaram a ter parte do valor arrecadado distribuído à União e aos municípios, na proporção de 30% e 20%, respectivamente; observada quando das transferências aos municípios, uma correspondência com a origem jurisdicional dos recursos. Em ambos os casos as transferências previstas eram motivadas exclusivamente por uma motivação compensatória.

A Constituição de 1937 promoveu o fortalecimento tributário do governo central em detrimento das esferas subnacionais, passaram à esfera da União o Imposto Cédular Sobre Renda de Imóveis, antes pertencente ao município, e o Imposto Sobre Consumo de Combustíveis, até então vinculado à competência estadual. Também houve aumento da alíquota máxima sobre exportação que passou de 10% em 1934 para 20% em 1937, o que não significou maior autonomia e ampliação da base de arrecadação dos estados em razão do desempenho dos preços e quantidades das exportações brasileiras em especial no período 1937-1940. Para uma análise pormenorizada das estatísticas de exportações do período ver Abreu (1990, p.400).

As modificações na estrutura produtiva associada à industrialização e ao fortalecimento do mercado interno repercutiram na composição da base de arrecadação tributária. Dados do Ministério da fazenda apresentados por Oliveira (1991, p.25) demonstram que houve queda na participação da receita de importação no conjunto da receita federal de 48% em 1930 para 14,5% em 1945, e crescimento da arrecadação da tributação sobre a renda e sobre produtos industrializados, que ampliaram sua parcela na receita federal de 35% em 1930 para 73% em 1945. Segundo Villela e Suzigan (2001, p.187) essas modificações refletiram as transformações estruturais ocorridas na economia brasileira, promovidas sobretudo pela industrialização substitutiva de importação.

A legislação pós-constitucional voltou a imprimir mudanças no desenho da receita pública. Em 1940 foi instituído pela Lei Constitucional nº 3 — posteriormente aprimorada pela LC nº 4 — o Imposto Único sobre Combustíveis, Lubrificantes e Energia Elétrica, cuja competência pertencia à União, ficando o erário federal obrigada a transferir quarenta por cento da arrecadação aos estados e doze por cento aos municípios, observando o critério de origem da arrecadação. Esses recursos estavam vinculados a despesas com a rede rodoviária. Iniciava-se, com essa obrigatoriedade de aplicação, a experiência do financiamento de políticas setoriais por meio da vinculação de tributos a gastos específicos, instrumento desenvolvido no contexto da expan-

são da adoção do planejamento e da coordenação de investimentos públicos de natureza plurianual, ou seja, para além do horizonte temporal coberto pelos orçamentos anuais.

Os municípios foram beneficiados pela participação em 10% da arrecadação do IR, 30% do excesso de arrecadação dos estados e 40% sobre qualquer novo tributo instituído pela esfera estadual. A promulgação dessa legislação afirmou o mecanismo de transferência fiscal intergovernamental e confirmou a motivação compensatória. Com a adoção das transferências fiscais passou a vigorar uma importante distinção entre arrecadação e disponibilidades tributárias.

Nos exercícios de 1942 e 1943 houve expansão da base do IR, majoração de alíquotas e cobrança de taxa adicional para as pessoas jurídicas. Em 1944 o governo instituiu um novo Imposto Sobre Lucros Extraordinários. Na década de 40 foram criados vários fundos financeiros com arrecadação vinculada a determinadas políticas setoriais, em especial os segmentos: ferroviário, rodoviário e mineral (Draibe, 1985, p.121-122). Tomando por referência apenas a arrecadação orçamentária, exclusive receitas previdenciárias, observa-se o fortalecimento fiscal da União em detrimento dos governos locais que perderam receita apesar do ganho de competências constitucionais para tributar, o que ocorreu, principalmente, em razão da perda real de base arrecadadora efetiva, que antes de 1934 era autorizada pela esfera estadual; por outro lado os estados mantiveram uma parcela de arrecadação em torno de 36%.

Tomando por base o critério "receitas orçamentárias mais as receitas previdenciárias" percebe-se o fortalecimento da participação do Tesouro Nacional no conjunto da receita tributária do setor público (Tabela 2). O aumento da inclinação na curva de crescimento da arrecadação federal é explicado pela variação positiva da receita previdenciária (Tabela 3), de 1,9% da receita pública obtida em 1930 para 11,8% no exercício financeiro de 1945. Esse fenômeno repercutiu sobre a participação do governo central na receita pública total, que passou de 52% em 1930 para 61% em 1945.

A partir de 1934 com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões — IAPs, houve crescimento contínuo e acelerado da receita vinculada à seguridade social, resultante da expansão do número de setores beneficiados, do crescimento do emprego nesses setores, do aumento da massa salarial e das alíquotas de contribuição. Com isso, cresceu a arrecadação federal obtida por meio da conta denominada: "quotas da previdência", criada em 1931, em substituição ao adicional

cobrado sobre preços dos bens e serviços comercializados pelas respectivas empresas detentoras de instituições previdenciárias.

Tabela 2. Receita arrecadada por nível de governo, 1930-1945 (em Cr\$ 1.000, correntes)

Ano	União		Estados		Municípios		Total
	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$
1930	1.740.899,0		1.211.825		386.384		3.339.108
1931	1.815.688,0	52,1	1.337.523	36,3	412.952	11,6	3.566.163
1932	1.843.262,0	50,9	1.324.392	37,5	396.528	11,6	3.564.182
1933	2.179.916,0	51,7	1.341.367	37,2	419.360	11,1	3.940.643
1934	2.646.996,0	55,3	1.497.859	34,0	437.234	10,6	4.582.089
1935	2.948.371,0	57,8	1.880.646	32,7	450.620	9,5	5.279.637
1936	3.404.677,0	55,8	2.101.051	35,6	607.548	8,5	6.113.276
1937	3.820.911,0	55,7	2.135.401	34,4	672.752	9,9	6.629.064
1938	4.437.009,0	57,6	2.239.059	32,2	751.559	10,1	7.427.627
1939	5.028.329,0	59,7	2.595.844	30,1	860.210	10,1	8.484.383
1940	5.423.838,0	59,3	2.718.021	30,6	936.558	10,1	9.078.417
1941	5.721.113,0	59,7	3.189.545	29,9	1.002.319	10,3	9.912.977
1942	6.058.728,0	57,7	3.605.965	32,2	1.062.917	10,1	10.727.610
1943	7.378.791,0	56,5	4.644.640	33,6	1.163.010	9,9	13.186.441
1944	10.100.648,0	56,0	5.765.888	35,2	1.328.425	8,8	17.194.961
1945	12.198.560,0	58,7	6.362.588	33,5	1.447.367	7,7	20.008.515
		61,0		31,8		7,2	

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1947 (IBGE).

Tabela 3. Composição da receita da União, inclusive Previdência Social, 1930-1945 (em Cr\$ 1.000, correntes)

Ano	Previdência da União		Outras Receitas da União		Total da União	
	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%
1930	62.947	1,9	1.677.952	50,3	1.740.899	52,1
1931	63.023	1,8	1.752.665	49,1	1.815.688	50,9
1932	92.472	2,6	1.750.790	49,1	1.843.262	51,7
1933	101.440	2,6	2.078.476	52,7	2.179.916	55,3
1934	127.466	2,8	2.519.530	55,0	2.646.996	57,8
1935	225.678	4,3	2.722.693	51,6	2.948.371	55,8
1936	277.217	4,5	3.127.460	51,2	3.404.677	55,7
1937	358.435	5,4	3.462.476	52,2	3.820.911	57,6
1938	557.240	7,5	3.879.769	52,2	4.437.009	59,7
1939	675.520	8,0	4.352.809	51,3	5.028.329	59,3
1940	779.025	8,6	4.644.813	51,2	5.423.838	59,7
1941	956.029	9,6	4.765.084	48,1	5.721.113	57,7
1942	1.071.000	10,0	4.987.728	46,5	6.058.728	56,5
1943	1.367.819	10,4	6.010.972	45,6	7.378.791	56,0
1944	1.789.599	10,4	8.311.049	48,3	10.100.648	58,7
1945	2.353.406	11,8	9.845.154	49,2	12.198.560	61,0

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil 1947 (IBGE).

Em 1935 foi instituída a "Taxa de Previdência" cobrada sobre produtos importados, marco do início da diversificação das fontes de financiamento da seguridade social e da afirmação de um padrão de financiamento tripartite, onde empregados, empregadores e governo contribuíam em igual proporção. Oliveira e Teixeira (1989, p.104) afirmam que "A maior socialização do tributo previdenciário passou então a impor a intervenção direta do Estado na arrecadação e gestão financeira das "quotas" e "taxas", rompendo-se a relação direta empresa-caixa."

A Constituição Federal de 1937 trouxe dispositivo impedindo os entes federativos de contrair empréstimos externos sem prévia autorização do Conselho Federal de Comércio Exterior - CFCE, e ampliou o incentivo a cooperação federativa ao estabelecer que a partir de regulamentação estadual, os municípios poderiam se agrupar e constituir personalidade jurídica com a finalidade específica de prestar serviços de interesse comum. Este dispositivo significou um incentivo a adoção de procedimentos fundamentados no federalismo cooperativo e permitiu o aprimoramento do financiamento de políticas públicas, em especial aquelas ações cuja produção de externalidades acabavam por gerar forte correspondência imperfeita entre contribuintes e beneficiados, por jurisdição.

Estas mudanças representaram avanços no aprimoramento das relações fiscais intergovernamentais e, conseqüentemente, da gestão coordenada da política fiscal, em especial no quesito referente ao endividamento das esferas subnacionais de governo. A constituição e a gestão da dívida pública, pelo seu potencial de geração de externalidades econômico-financeiras para além das fronteiras municipais ou estaduais, demandam um controle mais efetivo pelo governo federal, de modo a fazer valer as preferências do conjunto das comunidades, que de alguma forma estão associadas aos custos das políticas adotadas.

4. Federalismo fiscal em contexto de uma industrialização induzida e coordenada pelo Estado (1946-1964)

O período 1946-1964 apresentou um cenário econômico marcado por políticas fiscal, cambial e creditícia favoráveis a aceleração do processo de industrialização. O crescimento médio do PIB foi de seis pontos percentuais ao ano. O setor público teve participação decisiva nessa trajetória ao realizar investimentos em infra-estrutura e insumos básicos.

cos; adotar políticas protecionistas (incentivos fiscais, substituição de importações, políticas de crédito e câmbio); regulamentar setores estratégicos e promover a modernização institucional da burocracia federal. O período foi marcado por uma trajetória não uniforme de políticas com alternância de perfil, ora ortodoxo, ora heterodoxo, na gestão fiscal, monetária e cambial.

O quadro constitucional tributário foi alterado em 1946. A União manteve a tributação sobre importação, consumo (compartilhado com os estados), renda, produção industrial, transferência de fundos ao exterior, e sobre todo o circuito produtivo associado à energia elétrica, minerais, combustíveis e lubrificantes. Os estados mantiveram as bases sobre propriedade territorial rural, transmissão de propriedade "*causa mortis*" e "*intensivos*", vendas e consignações, exportação e negócios de sua economia. Os municípios permaneceram com a competência sobre a base predial e territorial urbana, as licenças concedidas pelo município e os atos de sua economia.

Os estados, com a deterioração das receitas de exportação, passaram a ter sua receita centrada na base consumo, via IVC. Este tributo introduziu duas distorções no sistema: a primeira diz respeito à disponibilidade da principal base de arrecadação passar a estar vinculada a esfera estadual, a segunda refere-se a sua incidência em cascata, o que implicou ônus maior para as cadeias com maior número de elos produtivos. Araujo *et al* (1973, p.46) afirmam que a receita deste imposto representava 77% da arrecadação estadual em 1971 e 90% em 1964.

As maiores mudanças foram associadas aos mecanismos de transferências obrigatórias. O quadro constitucional previu quatro novos procedimentos: *a União passou a transferir 60% da arrecadação obtida com os impostos únicos para os estados e municípios (este percentual passou por várias reduções e alcançou o patamar de 40% em 1968), segundo critérios diretamente vinculados a extensão da superfície territorial, população, produção e consumo;* e 10% da arrecadação do IR aos municípios das capitais, sempre em cotas iguais. Os estados passaram a transferir 30% do excesso de arrecadação (a exceção do Impostos sobre Exportação) para os municípios (exclusive as capitais), 20% à União e 40% aos todos os municípios — neste caso, inclusive as capitais — tomando por base a receita dos novos impostos que viessem a ser instituídos.

A expansão da base tributária sujeita a transferências obrigatórias por meio do aumento do número de tributos, repercutiu nos ganhos fiscais dos governos subnacionais, identificados pelos percentuais de receita disponível após a realização das transferências. As vinculações se

tornaram mais abrangentes após 1946, quando foram criados mecanismos de financiamento de políticas de desenvolvimento regional, com motivação distributiva (3% dos impostos da União para o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, 3% para obras contra as secas do Nordeste e 1% para o desenvolvimento do Vale do São Francisco) e os impostos únicos vinculados a investimentos nos próprios setores (energia, minerais e transporte rodoviário) que constituíam as bases de suas arrecadações. Assim, apesar do recebimento de novas transferências financeiras, as esferas subnacionais de governo, quando muito, obtiveram uma ampliação apenas relativa de sua autonomia alocativa.

O início da década de cinquenta é marcado por uma conduta do Governo Federal orientada a recomposição de suas disponibilidades fiscais. Em 1952 houve elevação da alíquota do tributo sobre combustíveis, cuja receita estava vinculada à infra-estrutura rodoviária. Também foi instituído, por um período de cinco anos, um adicional restituível incidente sobre o IR destinado a formação de caixa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e uma taxa adicional, também restituível, de 3% sobre as reservas e os lucros não distribuídos.

A instituição da Instrução 70/1953 SUMOC, que regulamentou a política cambial e introduziu o leilão de divisas, permitiu ao governo a arrecadação de recursos oriundos do ágio obtido nos leilões de câmbio (Lessa, 1982, p.24). Após a reforma do sistema cambial em agosto de 1957, as medidas orientadas à proteção de produtos específicos e a simplificação do sistema de câmbio garantiram a ampliação em quase 200% da receita apropriada pelo Tesouro Nacional via Fundo de Ágios e Bonificações (Orenstein e Sochaczewski, 1990, p.174 e 184). O impacto dessa medida de política cambial sobre a arrecadação da União fez renascer a importância da tributação sobre importação na composição da receita federal, em especial no período 1958-1963 quando esta base passou a representar em média 12,25%, segundo dados apresentados por Oliveira (1991, p.33).

A década de cinquenta também foi pródiga na adoção de fundos fiscais, instrumento de administração financeira por meio dos quais determinadas fontes de receitas são vinculadas a despesas específicas e que garantem estabilidade ao financiamento das políticas setoriais aos quais estão atreladas, à medida que lhes garantem fluxos de recursos não sujeitos a alterações determinadas por lei orçamentária. A cada imposto único, cujas alíquotas passaram a ser *ad valorem*, correspondeu um fundo fiscal vinculador da receita do imposto à política setorial correspondente. Vários fundos fiscais criados no período não guardavam rela-

ção com impostos únicos, eram alimentados por outros tributos, o que ampliou sobremaneira o grau de rigidez orçamentária do setor público, característica que se tornou permanente no perfil fiscal do setor público brasileiro.

A arrecadação do setor "seguridade", mensurada como proporção do PNB, também registrou crescimento constante e estável, passou de 1,55% no final dos anos quarenta (1937-1940) para 2,45% de média no período 1961-1964, resultado da ampliação do número de contribuintes e do aumento das alíquotas de contribuição, que passaram de 3% em 1940 para 8% do valor do salário em 1959, conforme demonstram os dados apresentados por *Médici et al* (1995, p.45-46).

A Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS instituída em 1960 trouxe um dispositivo que determinava ao Tesouro Nacional a competência para aportar os recursos necessários à cobertura das insuficiências financeiras do sistema previdenciário. Rompeu-se a igualdade do financiamento tripartite e criou-se condição legal para que o setor público arcasse com as necessidades de financiamento da previdência.

Os instrumentos de coordenação aperfeiçoaram preceitos como a proibição de diferença de tratamento tributário em razão da procedência — origem estadual — do bem ou serviço, prevalência do imposto federal em casos de incidência de origem federal e estadual concomitantes, limitação da alíquota do Imposto Sobre Exportação e manutenção da uniformidade das alíquotas dos impostos federais e do Imposto Sobre Vendas e Consignações - IVC.

Não obstante estes avanços, a fragilidade dos mecanismos de coordenação fiscal pôde ser percebida por meio do crescimento dos déficits públicos estaduais, que contribuía para resultados contrários aos pretendidos pela política fiscal federal do período 1947-1948. Enquanto a União produziu superávit os estados mantiveram déficits acentuados na execução dos seus orçamentos (Vianna, 1990, p.120).

A dinâmica institucional do sistema tributário sofreu alterações representativas quando da promulgação da EC n° 5, de 1961. A União passou a transferir aos municípios 10% da arrecadação do Imposto Sobre Consumo e 15% do IR, sempre em partes iguais, o que gerou impactos assimétricos e favoráveis às unidades locais de menor renda. Os municípios passaram a dispor de competência para tributar as bases relativas à propriedade territorial rural e à transmissão de propriedade "interviuos". Apesar de formalmente o sistema tributário ter assumido um perfil favorável aos municípios, a carga tributária dos governos locais quando mensurada como proporção do PNB não apresentou variação positiva

representativa, mantendo indicadores em torno de 1% ao longo do período 1947-1964.

Segundo Varsano (1996, p.6), três fatores foram influentes na neutralização dos esforços institucionais de fortalecimento fiscal dos governos locais: ausência parcial do cumprimento da obrigatoriedade de transferências da União e dos estados aos municípios, desvalorização — provocada pelo fenômeno inflacionário — das cotas efetivamente recebidas e redução das cotas por município, em razão da grande multiplicação de unidades municipais, de 1.894 municípios em 1950 saltando para mais de 4.000 em 1963, sendo que, posteriormente, parte destes tiveram seus atos de criação anulados.

O federalismo fiscal brasileiro passou por uma experiência singular no período entre 1963-1965, que diz respeito à transferência da tributação sobre consumo, mais especificamente do IVC, cujo direito de tributação incidente sobre sua base foi transferido da origem (estado produtor) para o destino (estado consumidor). Esta medida, introduzida pela lei nº 4.299/63 e revertida pela lei 4.784/65, configurou a mais relevante alteração da partilha horizontal da receita estadual observada na história tributária republicana e gerou duas implicações: (i) os estados consumidores passaram a dispor do direito de tributar os produtos por eles consumidos — tributação no destino - favorecendo as unidades com menor relação produção/consumo, e (ii) manteve a tributação na origem — estado produtor — apenas para produtos primários de natureza, agrícola, pecuária e extrativa, o que também favoreceu os estados com menor grau de participação da produção industrial em suas economias. Este aspecto merece referência, apesar da sua breve vigência, em razão da sua importância na redistribuição horizontal da receita entre estados e por constituir um tema sempre presente nas análises teóricas e de políticas tributárias.

No período 1946-1964 o Tesouro Federal e os municípios perderam participação no conjunto da receita. A Previdência, as autarquias e os governos estaduais expandiram suas participações na arrecadação do setor público (Tabela 4). Houve crescimento da arrecadação sobre consumo, que chegou a responder por 85% das receitas arrecadas pelos estados e por parcela significativa da arrecadação da União. Os impostos sobre comércio exterior perderam parte de sua importância fiscal e assumiram um papel de instrumento de regulação do comércio internacional, em contrapartida às bases "renda" e "produção industrial" ganharam importância, refletindo as mudanças na estrutura produtiva centrada na produção industrial substitutiva de exportações.

Tabela 4. Participação relativa dos governos na arrecadação tributária 1947-1964 OK

Ano	União (a+b+c)	Tesouro fO	Previdência (b)	Autarquias (c)	Estados	Municípios	Total
1947	69,1	53,4	9,9	5,7	24,4	6,5	100,0
1948	66,7	50,6	9,3	6,7	25,6	7,7	100,0
1949	64,4	48,5	9,7	6,2	27,5	8,1	100,0
1950	63,0	47,2	9,7	6,0	28,2	8,8	100,0
1951	64,0	49,2	9,3	5,5	29,3	6,7	100,0
1952	64,9	48,2	9,9	6,8	28,0	7,1	100,0
1953	64,4	47,6	9,0	7,8	28,3	7,3	100,0
1954	73,0	57,6	8,6	6,8	20,3	6,8	100,0
1955	63,2	48,7	9,1	5,3	30,2	6,6	100,0
1956	65,2	50,1	10,0	5,1	29,0	5,8	100,0
1957	65,6	46,3	11,2	8,1	28,0	6,4	100,0
1958	68,6	51,2	10,0	7,4	25,4	6,1	100,0
1959	68,4	50,4	9,6	8,3	27,0	4,6	100,0
1960	66,7	49,5	9,6	7,5	29,0	4,4	100,0
1961	65,9	43,8	12,4	9,7	29,7	4,4	100,0
1962	64,7	43,9	12,4	8,4	30,8	4,5	100,0
1963	64,7	44,7	11,9	8,1	29,7	5,6	100,0
1964	63,1	43,4	12,0	7,7	32,2	4,8	100,0

Fonte: Os dados foram produzidos pelo Centro de Estudos Fiscais IBRE/FGV e obtidos na Revista Conjuntura Econômica, vol. 24, n° 10, 1970.

Nota: A conta "Autarquias" inclui o Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Lubrificantes.

5. Federalismo fiscal no regime autoritário: coordenação centralizada e transferências constitucionais de natureza redistributivas (1964-1988)

O desenho do federalismo fiscal no período 1964-1988 foi caracterizado por mudanças associadas às transformações do papel desempenhado pelo Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Três períodos merecem destaque: as alterações das regras tributárias (1964-1967), no âmbito do Programa de Ação Econômica do Governo — PAEG, endereçadas a recomposição da capacidade de arrecadação e financiamento governamental necessárias, ainda que não suficientes para a sustentação do "milagre econômico" (1967-1973); as mudanças introduzidas no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento — PND (1974) e os ajustamentos na estrutura fiscal, decorrentes da crise da dívida na década de 80.

5.1. *Mudanças na estrutura tributária e desmonte do federalismo fiscal (1964-1973)*

No período 1965-1967 ocorreu uma grande transformação do quadro tributário nacional, estruturado em torno de três documentos de referência: a EC nº 18/1965, o Código Tributário Nacional — CTN (1966), e a Constituição de 1967. Essas mudanças foram concebidas e executadas num quadro de crise fiscal do Estado e baixo índice de atividade produtiva no triênio 1963-1965 com crescimento médio de 2% a.a. As modificações na estrutura tributária foram orientadas a quatro objetivos: ajuste fiscal, via ampliação da carga tributária; racionalização dos instrumentos tributários de modo a permitir maior capacidade de formulação e execução da política fiscal orientada ao crescimento e a competitividade; redução das disparidades fiscais inter-regionais e maior capacidade de coordenação deste segmento de política econômica por parte do governo federal.

O quadro resultante da Constituição de 1967 apresentou cinco grandes mudanças: instituição do Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis — ITBI (estadual), resultante da fusão dos Impostos Sobre Transmissões "*Causa Mortis*" - ITCM (estadual) e "*Intervivos*"(municipal); instituição do IR Pessoa Jurídica - IRPJ (União), incidente sobre os rendimentos de capital, antes taxados pelo Imposto Sobre Negócios e Economia (União); substituição do Imposto Sobre Consumo (União) e do Imposto Sobre Vendas e Consignações (estados), respectivamente, pelos Impostos Sobre Produtos Industrializados — IPI (União) e Sobre Circulação de Mercadorias — ICM (estados); criação do Imposto Sobre Serviços — ISS (municipal) em substituição aos tributos incidentes sobre: indústrias e profissões; licenças; e diversões públicas; e transferência do Imposto Sobre Exportação, antes pertencentes aos estados, para a esfera federal.

O fato novo foi a substituição da cobrança cumulativa da base consumo, IPI e ICM, pela incidência sobre valor adicionado e a fixação de alíquotas uniformes deste último para todos os estados. Esse mecanismo representou uma inovação tributária relevante para o aprimoramento da qualidade do sistema tributário brasileiro ao contribuir para a desoneração das cadeias produtivas e incentivar a especialização produtiva, fatores relevantes para o aumento da competitividade da economia.

Foram instituídas regras que permitiram à União fixar as alíquotas máximas dos principais impostos das esferas subnacionais (ITBI, ICM

e ISS) e conceder isenções fiscais sobre as mesmas bases, isso reduziu a autonomia dos estados e municípios sobre a gestão tributária. Foi criado o Conselho Nacional de Política Fazendária — CONFAZ, composto por representantes dos estados e da União, que dispunha de competências para aprovar, por unanimidade, mudanças na legislação do ICM. Este Conselho passou a ser a esfera decisória de política referente ao principal tributo do sistema federativo e, pelo menos em tese, representou uma inovação institucional orientada a harmonização das regras de tributação do ICM e ao fortalecimento da capacidade de coordenação da política tributária. Cabe mencionar que neste período se manteve a tradição vinculatória das receitas públicas a objetivos específicos de gastos governamentais.

O sistema de transferências fiscais intergovernamentais passou a dispor de motivações compensatórias e distributivas, onde se destacavam os fundos constitucionais de participação estadual e municipal, compostos por recursos oriundos de bases federais, e a redistribuição parcial da arrecadação do ICM aos municípios. Pela primeira vez o sistema tributário adotava critérios diretamente orientados a superação das desigualdades na distribuição regional da renda, privilegiando critérios macrorregionais. Foram instituídos os fundos de participação de estados e de municípios (FPE e FPM) compostos por recursos oriundos da base do IR e IPI, de competência federal. Porém, novamente se fez presente o poder da esfera federal, isto porque, a efetivação dos repasses estava submetida à prévia aprovação da programação de despesa das esferas receptoras, que deviam atender as exigências de aplicação em saúde (10%), educação (10%), extensão rural (10%), fundos de desenvolvimento (10%) e despesas de capital (50%).

Não obstante o êxito em relação ao alcance dos objetivos pretendidos pelo governo com o reordenamento do quadro tributário, o resultado representou um desmonte do federalismo fiscal, como pode ser percebido por meio da redução da base de composição dos fundos de participação (FPE e FPM), redução da participação dos governos subnacionais na arrecadação do IUCL, perda parcial da base de ICM pelos governos estaduais como decorrência da desoneração das exportações e isenção de alíquotas concedidas pelo governo central. Desmonte que repercutiu em forma de desequilíbrios fiscais e crescimento do endividamento. Segundo Lopreato (2002, p.52) *"Os Estados perderam as prerrogativas de anos anteriores e tiveram vetadas as possibilidades de manipular as receitas. Sua autonomia em matéria de legislação tributária tornou-se bastante limitada."*

5.2 *Recomposição do federalismo fiscal e ajuste fiscal (1974-1988)*

A manutenção do esforço de industrialização por parte do Estado, nos termos das políticas de desenvolvimento definidas no II PND, resultou na fragilização da capacidade financeira do setor público. Este cenário foi agravado pelas transferências, isenções e subsídios diretos e indiretos, e pelo crescimento dos encargos referentes à dívida pública. Não obstante tais fatos, a derrota do governo federal nas eleições de 1974 e a abertura política resultaram num processo de repactuação federativa que se configurou via ampliação das receitas disponíveis e da autonomia para gestão fiscal em favor dos estados e municípios.

As principais inovações institucionais sinalizadoras dessa nova tendência foram: ampliação da base de composição dos recursos financeiros dos fundos de participação a partir de 1975; criação de uma reserva especial composta por recursos dos fundos de participação e destinadas ao atendimento dos estados das regiões norte e nordeste; transferência do ônus fiscal do crédito-prêmio do ICM para a União referentes às exportações de manufaturados; e transferência de isenções fiscais incidentes na tributação sobre consumo da base estadual (ICM) para a base federal (IPI) (Lopreato, 2002, p.66).

O exercício financeiro de 1980 representou um ponto de inflexão do federalismo em direção a uma descentralização e maior equilíbrio fiscal entre esferas federativas. Foram fixadas regras institucionais que restabeleceram a autonomia alocativa das esferas subnacionais referentes às receitas oriundas das transferências realizadas por meio dos fundos de participação e dos impostos únicos incidentes sobre: combustíveis, energia elétrica, e minerais. Deste modo foram superados os condicionantes e vinculações determinadas pelo governo federal. Esta recomposição de autonomia respondeu parcialmente a crise fiscal dos estados e municípios e refletiu o novo quadro político caracterizado pela redução da centralidade fiscal da esfera federal. A EC Passos Porto (1983) consolidou este processo ao ampliar para 21,5% e 22,5%, respectivamente, as bases do IPI e IR sujeitos a transferências para estados e municípios.

O esforço de recomposição das disponibilidades tributárias do governo de modo a fazer frente aos déficits do setor público — quando considerados os resultados dos orçamentos: fiscal, monetário e das estatais — veio por meio de um amplo conjunto de medidas que envolveram redução de incentivos e subsídios, e ampliação da arrecadação e foram adotadas principalmente a partir do início dos anos oitenta. Es-

tas alterações estavam relacionadas a aumento de alíquotas, instituição de adicionais, antecipação de pagamento e reajustamento da tabela de imposto de renda; adoção de empréstimos compulsórios sobre rendimentos não tributáveis de pessoas físicas; ampliação da base de incidência e da alíquota do IOF; redução dos incentivos fiscais abatidos do IR e eliminação do crédito prêmio às exportações de produtos manufaturados, cuja competência para concessão já recaía sobre a União. O mesmo movimento também ocorreu sobre as bases tributárias estaduais e municipais, com destaque para a ampliação da arrecadação sobre o consumo tributada via ICM e a redução dos gastos tributários relativos a esta base.

Tabela 5. Carga tributária como porcentagem do PIB, por nível de governo (1970-1988)

Ano	União			Estados	Municípios	Total (%)
	Impostos	Contribuições	Total			
1970	11,65	5,68	17,33	7,95	0,55	25,80
1971	11,47	5,88	17,35	7,19	0,52	25,09
1972	11,71	6,42	18,13	7,17	0,55	25,84
1973	10,97	6,97	17,94	6,76	0,54	25,23
1974	11,32	6,96	18,28	6,42	0,53	25,30
1975	11,06	7,83	18,89	5,57	0,60	25,06
1976	11,03	7,88	18,91	5,45	0,60	24,97
1977	10,66	8,19	18,85	5,41	0,61	24,89
1978	10,21	8,45	18,66	5,67	0,63	24,95
1979	9,58	8,23	17,81	5,34	0,62	23,72
1980	10,53	7,70	18,23	5,20	0,57	24,01
1981	10,04	7,83	17,87	5,30	0,58	23,72
1982	9,58	9,21	18,79	5,36	0,55	24,70
1983	10,37	8,34	18,71	5,17	0,55	24,40
1984	8,75	7,56	16,31	5,18	0,52	22,02
1985	9,29	7,00	16,29	5,48	0,53	22,33
1986	9,36	8,03	17,39	6,73	0,56	24,66
1987	9,38	7,19	16,57	5,90	0,54	23,03
1988	9,20	6,44	15,64	5,60	0,56	21,24

Fonte: Afonso e Vilela *apud* Cossío (1998, p.35).

Houve crescimento da participação da receita associada ao financiamento da seguridade social no conjunto da arrecadação federal ao longo das décadas de setenta e oitenta. O setor passou de uma participação em torno de 5% do total arrecadado no início dos anos setenta para uma média superior a 7% no final dos anos oitenta. A tributação sobre operações financeiras a partir de 1971, a efetivação da arrecadação da Contribuição Social do Salário-Educação em 1975 e a instituição da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Finsocial em 1982, além de diversos aumentos de alíquotas e a am-

pliação da base de contribuintes da seguridade social asseguraram este resultado.

Não obstante o esforço de recomposição da receita os números da arrecadação refletiam também as medidas de política econômica indutoras de baixas taxas de crescimento, e suas implicações negativas sobre a base de arrecadação, e aquelas orientadas a concessão de incentivos à exportação para obtenção de saldo comercial necessários ao cumprimento das obrigações externas (Oliveira, 1995, p.154-157). Por outro lado, cabe ressaltar as limitações impostas por uma política econômica recessiva sobre o alcance simultâneo de aumento da arrecadação e recomposição do equilíbrio federativo e, conseqüentemente, as dificuldades de composição de um arranjo institucional capaz de conciliar os interesses dos governos federal, estaduais e municipais (Lopreato, 2002, p.99). Em síntese, a crise econômica dos anos oitenta, em especial o impacto da dívida pública sobre as finanças estaduais, inibiu uma reordenação institucional capaz de garantir estabilidade às regras organizadoras do federalismo fiscal, mas não impediu a reconfiguração de relações fiscais federativas marcadas por uma revalorização do papel fiscal de estados e municípios.

6. Considerações finais

A análise do federalismo fiscal do período 1889-1988 permite a identificação de características que remetem as tradições fiscais da economia brasileira da era republicana. O texto aponta para um crescimento da repartição de bases tributárias entre entes federados; expansão da arrecadação vinculada, em especial a objetivos relacionados ao sistema de seguridade social; expansão do volume de recursos transferidos com base em critérios previstos em dispositivos legais e aprimoramento da regras de transferências; e para um avanço lento no processo de definição de regras orientadas ao aperfeiçoamento da capacidade coordenação e boa governança fiscal pelo governo central.

O crescimento quase constante da relação receita pública como percentual do PIB, foi produto da ampliação da demanda estatal por recursos tributários orientados ao financiamento dos gastos públicos crescentes, dentre os quais mencionamos os gastos públicos com a edificação da infra-estrutura produtiva, obrigações governamentais com o sistema de seguridade social - o que explica a dinâmica de crescimento da arrecadação tributária vinculada a seguridade — e os gastos financeiros com as obrigações referentes à dívida pública.

O sistema fiscal passou por um longo processo de aperfeiçoamento dos mecanismos de transferências fiscais intergovernamentais relacionados a critérios distributivos e a critérios compensatórios. Passaram a predominar as regras constitucionalmente definidas, que garantiram maior estabilidade e previsibilidade dos fluxos de recursos entre esferas de governo e reduziram o poder discricionário nas transferências de recursos da União às esferas subnacionais e dos estados aos seus respectivos municípios.

Ao longo das décadas republicanas ocorreram diversos movimentos de concentração e descentralização do desenho fiscal federativo, com trajetórias e velocidades diferenciadas, configuradas por meio da oscilação de bases tributárias, cotas de transferências, e percentual de recursos tributários disponíveis por esfera de governo. A análise dos dados sugere uma forte correlação entre o fortalecimento da capacidade fiscal alocativa dos governos subnacionais e a vigência de governos democráticos. Os períodos com maior grau de descentralização permitiram, pelo menos em tese, uma maior correspondência entre a decisão alocativa dos recursos públicos e as preferências da comunidade fiscal beneficiada.

Por fim, observamos o gradual, lento e permanente processo de aperfeiçoamento institucional gerador de maior capacidade de coordenação da política fiscal pelo governo federal, condição necessária a maior eficiência e eficácia da gestão da política tributária, da definição de competências por esfera de governo, da construção de mecanismos estáveis de cooperação intergovernamental em determinadas políticas setoriais e de conformação de regras disciplinadoras da constituição e gestão das obrigações governamentais.

Referências

- ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ARAUJO, Aloísio Barbosa de; HORTA, Maria Helena T. Taques; CONSIDERA, Cláudio Monteiro. *Transferências de impostos aos estados e municípios*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973. Coleção Relatórios de Pesquisa, n° 16.
- BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac; VILLELA, Annibal Vilanova. "As modificações no papel do Estado na economia brasileira". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dezembro, vol. 3, n° 4, 1973.
- CONJUNTURA ECONÔMICA*. Volume 24, n° 10, 1970.
- COSSIO, Fernando Andrés Blanco. *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998. 21° Prêmio BNDES de Economia.

- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 23ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1989.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE. *Anuário Estatístico, 1939-1940*.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Anuário Estatístico, 1941*.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp, IE Unicamp, 2002.
- MÉDICI, André Cezar; OLIVEIRA, Francisco E. B.; BELTRÃO, Kaizô I. *Seguridade social no Brasil: histórico e perspectivas*. Rio de Janeiro: IBGE/ENCE, 1995. Relatórios técnicos.
- MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus e USP, 1980.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. 2ª ed. Belo Horizonte: Oficina do Livro, 1991.
- _____. *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1989.
- ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. *Democracia com desenvolvimento: 1956-1961*. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para discussão nº 405).
- VIANNA, Sérgio Besserman. *Política econômica externa e industrialização: 1946-1951*. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- VILLELA, Anníbal Villanova; SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira - 1889-1945*. 3ª ed. Brasília: IPEA, 2001.