

Distribuição da receita tributária entre os níveis de governo: perspectiva histórica e debate atual*

Julio Manuel Pires**

Sumário: 1. Introdução; 2. A reforma tributária de 1966; 3. A descentralização da década de 80; 4. As propostas atuais de mudança.

Palavras-chave: reforma tributária; federalismo; finanças municipais.

Este artigo examina a estrutura tributária brasileira do ponto de vista da distribuição de recursos entre as três esferas de governo: União, estados (e Distrito Federal) e municípios. São analisadas as reformas tributárias de 1966 e 1988, bem como as propostas atuais de mudança na estrutura tributária.

Tax revenue distribution among government levels: historical perspective and current debate

This article examines the Brazilian tax structure from the point of view of revenue distribution among the three government levels: federal, state, and municipal. It analyzes the 1966 and 1988 tax reforms, as well as the current proposals for changes in the tax structure.

1. Introdução

Atualmente, o papel do Estado na economia tende a diminuir. No caso do Brasil, tornou-se evidente, notadamente nos anos recentes, a crise de financiamento que acomete o Estado e, em virtude disso, sua incapacidade de fazer frente a certos investimentos imprescindíveis para que a economia possa crescer sem ser tolhida por eventuais pontos de estrangulamento na infra-estrutura. Daí a necessidade de se levar adiante programas como o de parcerias entre os setores público e privado e o de privatização.

Entretanto, tais afirmativas não implicam, de forma alguma, atribuir papel nulo ou exclusivamente perverso ao Estado no desempenho da economia. Apenas um posicionamento radicalmente ideológico — e portanto obtuso — se ariscaria a tanto. Além da função de estabelecer regras consentâneas com um ambiente econômico que estimule a competitividade, premie o esforço individual e combata a existência de privilégios e monopólios de qualquer tipo, ao Estado ainda se reserva um papel fundamental no que diz respeito à constituição de certos requisitos materiais indispensáveis a um desempenho adequado da economia.

* Artigo recebido em maio e aceito em set. 1996.

** Professor do Departamento de Economia da FEA-USP.

Uma outra faceta desse novo consenso estabelecido nos últimos anos a respeito das funções do Estado conduz-nos a privilegiar cada vez mais as instâncias locais de governo, em detrimento dos níveis superiores. Na execução de várias tarefas indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social pretende-se que a responsabilidade maior recaia cada vez mais sobre o governo municipal, dado que as soluções assim encaminhadas se revestirão, muito provavelmente, de maior adequação à realidade local e poderão ser cobradas e fiscalizadas de forma mais eficiente pela população.

O objetivo fundamental deste artigo é examinar a estrutura tributária brasileira do ponto de vista da distribuição de recursos entre as três esferas de governo: União, estados (e Distrito Federal) e municípios.

O foco de nossa análise está nas reformas tributárias implementadas em 1966 e 1988, suas características fundamentais, repercussões e condicionantes políticos, bem como a distribuição de recursos propiciada pelas estruturas tributárias derivadas de tais reformas.

Dessa forma, analisa-se, inicialmente, a reforma tributária instituída pelo regime militar em 1966, destacando-se sua íntima relação com o contexto político do período, marcado pela centralização do poder na instância federal e o cerceamento da autonomia administrativa dos níveis estadual e municipal.

Em seguida, examina-se o processo de descentralização dos recursos públicos encetado desde meados da década de 80 — reflexo do processo de abertura política em andamento — e que se consolidou com o conjunto de alterações tributárias instituídas pela Constituição de 1988.

Por último, apresentam-se algumas considerações sobre as propostas atuais de mudança na estrutura fiscal.

2. A reforma tributária de 1966

Após o golpe militar que derrubou o presidente João Goulart em 1964, uma das principais preocupações do novo governo foi a promoção de reformas no campo econômico, consideradas imprescindíveis para a modernização institucional, estabilização de preços e do setor externo e a retomada do crescimento econômico.

A reforma da estrutura fiscal de 1966 procurou atender a tais requisitos e, acompanhando tendências centralizadoras e tecnocráticas — próprias dos regimes políticos fechados —, buscou também concentrar na administração federal a maior parte dos recursos captados do público sob a forma de impostos.

Os objetivos mencionados eram:

- a) eliminar o déficit do governo federal;
- b) promover o desenvolvimento regional e setorial e a acumulação de capital;
- c) proporcionar maior flexibilidade para o crescimento e a estabilização;

d) diminuir as disparidades regionais de base tributária;

e) manter a mesma repartição de recursos entre os três níveis de governo.

A título ilustrativo, a tabela 1 apresenta a evolução da participação relativa dos recursos efetivamente disponíveis nos três níveis de governo entre 1964 e 1980, demonstrando nitidamente que o último objetivo supramencionado, por certo, não foi alcançado.

Tabela 1
Distribuição dos recursos entre as três esferas de governo (%): 1964-80*

Ano	União	Estados	Municípios
1964	39,6	48,5	11,9
1965	39,0	48,1	12,9
1966	40,2	46,0	13,8
1967	36,0	46,4	17,6
1968	40,2	42,9	16,9
1969	45,4	40,1	14,5
1970	45,0	40,7	14,3
1971	46,8	39,4	13,8
1972	48,8	37,5	13,7
1973	49,4	36,9	13,7
1974	50,5	36,0	13,5
1975	50,5	36,3	13,2
1976	51,8	33,5	14,7
1977	47,6	37,5	14,9
1978	44,0	40,0	16,0
1979	47,6	35,2	16,3
1980	49,3	35,5	15,2

Fonte: Longo (1984:200).

* Recursos efetivamente existentes, isto é, descontadas as transferências entre níveis de governo.

Assim, além da introdução da correção monetária no caso do atraso de impostos, da alteração na sistemática de cobrança de alguns impostos (como do imposto de renda e do imposto de exportação) e da criação/atualização de outros (imposto sobre circulação de mercadorias, imposto sobre produtos industrializados etc.) que permitiram expressivo crescimento na arrecadação total,¹ houve a concentração

¹ A carga tributária como percentual do produto interno bruto cresceu de um patamar de 17 a 18% em meados da década de 60 para cerca de 25% nos anos seguintes.

dos tributos mais produtivos nas mãos do governo central. A estes ficaram reservados, entre os mais importantes, os seguintes:

- a) imposto de renda (pessoas física e jurídica);
- b) imposto sobre produtos industrializados;
- c) imposto único sobre combustíveis e lubrificantes;
- d) imposto único sobre energia elétrica;
- e) imposto único sobre minerais;
- f) imposto sobre operações financeiras;
- g) imposto sobre serviços de transportes e comunicações;
- h) imposto territorial rural;
- i) imposto sobre importação;
- j) imposto sobre exportação.

Os governos estaduais ficaram, em termos das principais fontes de arrecadação própria, com o imposto sobre circulação de mercadorias e com o imposto sobre transferências de bens imóveis (*causa mortis* e *inter vivos*). Aos municípios restaram, fundamentalmente, o imposto predial e territorial urbano e o imposto sobre serviços.

Desta forma, em relação à estrutura tributária anterior, foram transferidos à União os impostos de exportação, anteriormente sob a alçada dos estados, e o imposto territorial rural, pertencente, até então, aos governos municipais.

A simples enumeração dos impostos acima é capaz de proporcionar uma noção bastante eloqüente do ocorrido em termos das competências tributárias de cada nível de governo.

É importante notar que se encontram excluídos dos percentuais já apresentados certos itens de despesa tipicamente fiscais, mas que eram inscritos na rubrica do orçamento monetário, sob controle exclusivo do governo central. Assim acontecia com os programas de crédito às exportações, pequenas e médias empresas, compra de produtos agrícolas, empréstimos à agricultura e pagamento de subsídios ao trigo, petróleo, açúcar etc.

A concentração da receita tributária nas mãos da União e os mecanismos de distribuição de recursos para as esferas inferiores de governo constituíram, ao

longo de todo o período militar,² um instrumento importante de controle sobre governadores e prefeitos.

As denominadas “transferências negociadas” (Paula, 1989:14), tornadas possíveis a partir da criação de fundos e programas com tal objetivo, constituíam uma forma de distribuição de recursos aos estados e municípios alternativa aos fundos de participação dos estados e municípios e ao fundo especial, discutidos mais adiante.

A relação entre as transferências de recursos federais e a receita tributária própria entre 1970 e 1977 (Rezende, 1994:41) mostra, para os estados do Norte e Nordeste, um percentual oscilante ao redor de 140 e 65%, respectivamente, diminuindo para as regiões Centro-Oeste (30%), Sul (15%) e Sudeste (10%).

A necessidade de recorrer constantemente a transferências da União para viabilizar certas obras públicas ou mesmo a administração cotidiana permitia obter, de forma mais permanente e segura, a aquiescência dos chefes de Executivo estaduais e municipais ao regime em vigor, mediante uma política clientelística, sem que, obviamente, outros mecanismos mais explícitos de pressão deixassem de estar presentes.

3. A descentralização da década de 80

Ao longo da década de 80, como uma das conseqüências do refluxo a que se viu obrigado o regime militar, começaram a surgir várias propostas visando a alterar a estrutura tributária no sentido de uma maior descentralização.

“Na década de 80, institui-se o IPVA (Imposto sobre propriedade de veículos automotores), com competência estadual, elevaram-se as alíquotas do imposto sobre a circulação de mercadorias para as operações internas, favorecendo os estados; ocorreram também aumentos nas alíquotas do imposto sobre transmissão de bens imóveis de 1% para 2%, com destinação de 50% para os municípios” (Rezende, 1994:57).

Uma modificação mais substancial foi conseguida mediante a aprovação da Emenda Passos Porto. Por meio desta emenda constitucional, promoveram-se alterações nos percentuais alocados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Tais fundos, até 1983, compunham-se, cada um, de 11% do total arrecadado pelo governo federal com os impostos de renda e sobre produtos industrializados — as duas principais fontes de recursos da União. Assim, este montante, correspondente a 22% do total dos impostos já mencionados, mais 2% corres-

² Embora atenuada nos governos civis seguintes, tal dependência permanece, proporcionando à União uma conveniente moeda de troca em determinados momentos considerados decisivos para o Executivo federal.

pondentes ao Fundo Especial (FE), destinados exclusivamente às regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, encontravam-se comprometidos com o repasse automático a ser feito pelo governo central aos estados e municípios. À União, portanto, restava, como recursos próprios, 76% do total arrecadado com tais tributos.

Com a Emenda Passos Porto, o FPE viu sua parcela dos impostos de renda e sobre produtos industrializados ascender a 12,5 e 14%, em 1984 e 1985, respectivamente. O FPM, por sua vez, aumentou para 13,5 e 17% nos mesmos anos, mantendo-se inalterada a participação relativa do FE, conforme se vê na tabela 2. Por conseguinte, entre 1985 e 1987, o governo federal viu sua parcela de tais impostos reduzida a 67%.

Em 1988, com a entrada em vigor da nova Constituição, os percentuais alocados para o FPE e o FPM sofreram novo acréscimo gradativo até o ano de 1993, como mostra a tabela 2. Ademais, aumentou-se para 3% a participação do FE e criou-se o Fundo de Exportação (Fexp), ao qual deveriam ser destinados 10% das receitas provenientes do imposto sobre produtos industrializados.

Tabela 2
Cotas partes (%) dos fundos de participação dos estados e municípios (FPE e FPM) e fundo especial (FE)

Ano	FPE	FPM	FE
1983	11.0	11.0	2.0
1984	12.5	13.5	2.0
1985	14.0	17.0	2.0
1988	18.0	20.0	3.0
1989	19.0	20.5	3.0
1990	19.5	21.0	3.0
1991	20.0	21.5	3.0
1992	20.5	22.0	3.0
1993	21.5	22.5	3.0

Devido a tais alterações, de 1993 em diante, do total de recursos arrecadados com o imposto de renda, a União ficou com apenas pouco mais da metade (53%) e com 43% do montante proporcionado pelo imposto sobre produtos industrializados. É importante notar que estes dois impostos corresponderam, em 1993, a 51,37% do total da receita do Tesouro Nacional (Banco Central, 1993:132).

Todavia, as alterações promovidas pela Constituição de 1988 no campo tributário não se restringiram aos fundos de participação. Também a competência tributária de cada nível de governo foi alterada, desta vez favoravelmente aos níveis inferiores de governo.

O título VI da Constituição, “Da tributação e do orçamento” (Brasil, 1988:75-88), estabelece a distribuição de impostos mostrada no quadro 1.

Quadro 1
Distribuição de impostos estabelecida pela Constituição Federal de 1988

União	Estados e Distrito Federal	Municípios
a) Imposto sobre importação	a) Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> e doação	a) Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
b) Imposto sobre exportação	b) Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação	b) Imposto sobre transmissão <i>inter vivos</i>
c) Imposto sobre rendas e proventos de qualquer natureza	c) Imposto sobre propriedade de veículos automotores	c) Imposto sobre vendas e varejo de combustíveis líquidos e gasosos
d) Imposto sobre produtos industrializados	d) Adicional sobre imposto de renda	d) Imposto sobre serviços de qualquer natureza
e) Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários		
f) Imposto sobre propriedade territorial rural		
g) Imposto sobre grandes fortunas*		

* Este imposto não foi regulamentado até agora, como exigia o texto constitucional, deixando, assim, de ter qualquer efeito prático.

Acrescentaram-se aos estados a tributação sobre serviços de transporte e de comunicação, anteriormente sob a alçada do governo central, e o imposto adicional de até 5% sobre a renda. Também foi incorporado à Constituição o imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA).

No caso dos municípios, foram acrescidos os impostos sobre transmissão *inter vivos* e o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis. Além disso, os administradores das cidades foram também beneficiados pelo aumento da arrecadação propiciado pela repartição do IPVA em partes iguais entre os municípios e o estado, bem como pelo aumento na quota do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços destinada às prefeituras. A reforma tributária de 1966 havia fixado tal participação em 20%, percentual elevado para 25% a partir de 1988.

Tais alterações permitiram que, a partir de 1989, sobretudo, os recursos efetivamente disponíveis aos estados e municípios se ampliassem significativamente, conforme demonstra a tabela 3.

Tabela 3
Recursos efetivamente existentes
Distribuição por nível de governo (%): 1964-90

Período	União	Estados	Municípios
1964-77	45,50	40,23	14,27
1978-88	46,43	36,50	17,07
1989/90	34,35	42,90	22,75

Fonte: Rezende (1994:111).

Daí por diante, o nível intermediário de governo — o conjunto dos estados e Distrito Federal — retomou a primeira posição em termos de receita disponível, aumentando-se também os recursos disponíveis para os municípios.

4. As propostas atuais de mudança

Desde 1988, as autoridades públicas federais, com a justificativa de que as reformas implementadas com a Constituição “tornavam o país ingovernável” vêm tentando alterar o texto constitucional, mormente no que diz respeito à alocação de recursos entre os níveis de governo.

Em pelo menos quatro outras ocasiões anteriores, houve tentativas de modificar a estrutura tributária, sem resultado significativo. Em todas essas oportunidades, assim como agora, a preocupação preponderante ou mesmo exclusiva centra-se no problema do déficit público. O governo central visualiza a reforma tributária basicamente como um instrumento importante na consecução do equilíbrio orçamentário mediante o aumento da arrecadação no nível federal, o que contribuiria decisivamente, em sua ótica, para assegurar a estabilidade de preços.

Excluem-se do rol de apreensões governamentais outros itens conexos à reforma tributária como, por exemplo, o caráter regressivo da estrutura fiscal brasileira, dado pelo predomínio da tributação indireta e o alto nível de ineficiência do aparelho arrecadador/fiscalizador.

Em relação à regressividade da estrutura tributária brasileira, cabe notar que, enquanto no Brasil apenas 17,3% da carga tributária total recai sobre a propriedade e a renda, nos países da Comunidade Econômica Européia a participação dos impostos sobre lucros e rendimentos ascende a 33,9%. Da carga de impostos cobrados no país, apenas os quatro principais tributos sobre produção e circulação (ICMS, IPI, ISS e IVVC) respondem por 64,01% do total.³ Tais dados expressam eloqüentemente a necessidade de um redirecionamento da estrutura tributária para os impostos diretos — sobre propriedade e renda das pessoas físicas —, o

³ Dados referentes ao ano de 1991 (Quadros, 1994:18).

que permitiria, ao mesmo tempo, aliviar as exigências fiscais das pessoas de menores rendimentos e ampliar a arrecadação total, ao fazer incidir o fisco sobre a parcela restrita da população que detém percentual elevado do PIB.

Tal alteração contribuiria para minorar o quadro de concentração de renda, objetivo tantas vezes mencionado, e de forma unânime, por pessoas de todos os espectros políticos, sem que medidas concretas sejam efetivamente tomadas. A mudança na tônica da incidência tributária, diminuindo-se a injustiça fiscal, seria, por certo, uma contribuição importante nessa direção.

Tal quadro de injustiça fiscal torna-se ainda mais expressivo quando se consideram os tributos que deixam de ser pagos. Tal fato já foi alvo de várias estimativas por parte de técnicos da Receita Federal e do INSS, principalmente, apontando-se para percentuais extremamente elevados de impostos e contribuições sociais que deixam de ser recolhidos pelo governo em seus três níveis, mas especialmente pelo governo federal. A sonegação fiscal, praticada sobretudo pelas pessoas de maior nível de renda, cuja fonte de rendimentos não se baseia em salários, lastreia-se tanto na inoperância sistemática do aparelho fiscalizador — comprometido pela carência de meios e pela corrupção — quanto pela frouxidão do conjunto legislativo inerente à área fiscal, o qual permite, quando patenteado o ilícito, postergações constantes da cobrança judiciária.

Modificações substantivas no aparelho de arrecadação, fiscalização e cobrança tributária permitiriam aumentar significativamente o volume de impostos captado pelo governo sem que o recurso à redistribuição tributária em favor da União, em detrimento dos estados e municípios, se fizesse necessário. Além, é óbvio, de corrigir uma das distorções mais perniciosas de nossa estrutura fiscal relacionada ao fato de que o ônus maior de sustentação financeira do Estado brasileiro recai sobre os estratos de renda baixa e média, mediante os impostos indiretos e o imposto de renda descontado na fonte.

No que tange às propostas atualmente em pauta, o único outro objetivo que parece se agregar ao de centralização de recursos fiscais na esfera federal é o da simplificação da estrutura tributária, com a diminuição do número de impostos e limitação dos procedimentos burocráticos relacionados ao recolhimento dos tributos.

Assim, em que pese ao estágio preliminar em que são apresentadas as várias propostas atualmente em discussão sobre a reforma tributária brasileira, todas convergem para a necessidade de reformular a distribuição de recursos de forma mais favorável ao governo federal, demonstrando uma preocupação imediatista, direcionada para o problema da estabilização de preços.

Em tal perspectiva, as questões afetas ao federalismo, voltadas para uma melhor distribuição de recursos como forma mesmo de aumentar a eficiência estatal e de favorecer o desenvolvimento da cidadania — na medida em que permitem maior proximidade do principal interessado na gestão correta do recurso público —, perdem toda a importância diante das considerações impostas

por um certo discurso hegemônico que atribui virtudes milagrosas à reforma fiscal direcionada para o saneamento do déficit público federal.

Referências bibliográficas

Afonso, José Roberto Rodrigues & Villela, R. Estimativa da carga tributária no Brasil em 1990 e sua evolução nas duas últimas décadas. *Boletim Conjuntural* (13). Rio de Janeiro, Ipea, abr. 1991.

Banco Central do Brasil. *Brasil Programa Econômico* (39), Brasília, Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, 1993.

Brasil. Leis e Legislação. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988*. São Paulo, Editora Fisco e Contribuinte, 1988.

Doellinger, Carlos von. Reforma financeira e dívida pública: a agenda de política econômica para 1994. In: Ipea. *Perspectivas da economia brasileira — 1994*. Rio de Janeiro, Ipea, 1993. v. 1, p. 55-64.

Longo, Carlos A. *Finanças públicas: uma introdução*. São Paulo, IPE/USP, 1984.

Paula, T. B. *Centralização fiscal e políticas públicas no Brasil*. São Paulo, Iesp/Fundap, 1989.

Rezende, João B. de. *Centralização e descentralização tributária na Constituinte de 1987/88*. São Paulo, PUC/SP, 1994. (Dissertação de Mestrado.)

Oliveira, Fabrício A. de. O federalismo no Brasil: evolução e perspectivas. *Revista de Finanças Públicas* (343):47-54, 1980.

Quadros, Waldemir Luiz de. *O ICMS e a tributação do valor adicionado: uma análise da sistemática de tributação do consumo no Brasil*. Campinas, IE/Unicamp, 1994. mimeog. (Dissertação de Mestrado.)

Villela, Renato. Uma agenda para a reforma fiscal. In: Ipea. *Perspectivas da economia brasileira — 1994*. Rio de Janeiro, Ipea, 1993. v. 1, p. 43-53.

Zini Júnior, Álvaro Antonio; Montoro Filho, André Franco & Luque, Carlos Antonio. *Gasto público: déficit público e financiamento no Brasil*. São Paulo, 1991. (Cadernos IBCB, 21.)