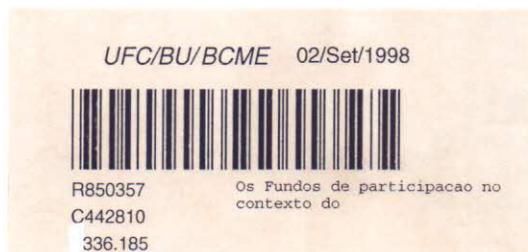


**OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DO  
FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO**

BCME-BIBLIOTECA

**OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DO FEDERALISMO  
FISCAL BRASILEIRO**

**ALEXANDRE SOBREIRA CIALDINI**



**DISSERTAÇÃO SUBMETIDA À COORDENAÇÃO DO CURSO DE  
MESTRADO EM ECONOMIA-CAEN, COMO REQUISITO PARCIAL  
PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE.**

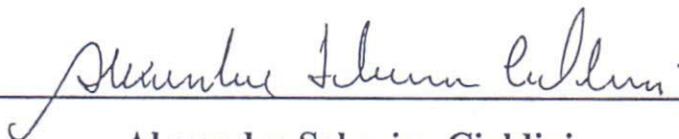
**BCME-BIBLIOTECA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FORTALEZA-CEARÁ**

**1997**

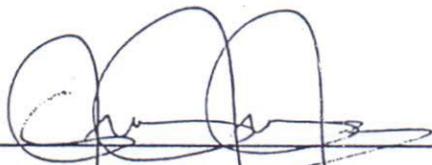
Essa dissertação foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de mestre em economia, outorgado pela Universidade Federal do Ceará, e encontra-se à disposição dos interessados na biblioteca central da referida universidade.

A citação de qualquer trecho dessa dissertação é permitida, desde que seja feita de conformidade com as normas da ética científica.



Alexandre Sobreira Cialdini

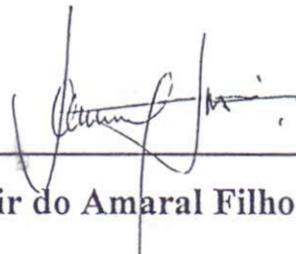
Dissertação aprovada em: 11 de julho de 1997



Prof. Pedro Jorge Ramos Vianna

Orientador da Dissertação

BCME-BIBLIOTECA



Prof. Jair do Amaral Filho



Prof. Antônio Luiz Abreu Dantas

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe pela paciência que teve em compreender os momentos complicados de consorciar concomitantemente as atividades profissionais e acadêmicas.

No CAEN, alguns professores foram muito importantes na minha formação, destaque, entre eles, os professores : Osmundo Rebouças e Ivan Castelar. O primeiro pelo incentivo no estudo das Finanças Públicas e o segundo por demonstrar a importância do método quantitativo como instrumento de análise do setor público.

A Pedro Jorge agradeço, além da competência e rigor com que orientou esta dissertação, a oportunidade que tive de construir uma amizade.

Ao Abreu agradeço pelas sugestões e comentários realizados à dissertação, bem como a oportunidade geradas na Assessoria de Planejamento da SEFAZ.

A Jair do amaral, grande incentivador e amigo, exprimo também os agradecimentos pelas importantes observações incorporadas neste trabalho.

Esta dissertação exigiu um amplo processo de pesquisa e para isto ajuda na cessão e acesso a produção científica de grande valia. Assim agradeço a Carlos Nivan Maia (TCU) pelo envio de Brasília da legislação do FPE e FPM. Na CEPAL, tive acesso a todos os “papers”, através do apoio de Delenise Lettieri e Arlene Cristina. De Tereza Ter-Minassian, além do material enviado do FMI, em Washington, agradeço as discussões preliminares do tema enfocado.

Na Secretaria da Fazenda deixo meus agradecimentos ao Secretário Ednilton Soárez e João Marcos pela oportunidade da reprodução e pesquisa nos prolongados finais de semana. A todos os companheiros da ADINS e, em especial, Reginaldo, Lúcia, Silvânia, Luíza, Keliane que vivenciaram mais de perto os momentos finais desta dissertação.

Deixo um agradecimento especial a Ana Costa e Lucélia pelo apoio mais que operacional, bem como a companheira Soraia pelo fechamento no Abstract.

**“ A longo prazo, estaremos todos mortos,  
mas devemos ter fé em que as boas  
idéias estarão vivas.”**

**Paul Krugman**

## LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

TABELA 2.1 - Receitas e Despesas Federais como Porcentagem do Produto Interno Bruto dos EUA nos Períodos 1970 - 1980 - 1990.....	42
TABELA 2.2 - Subvenções e Despesas Gerais como Porcentagem das Despesas Estaduais e Locais dos EUA nos Períodos 1965 - 1970 e 1970 - 1991.....	43
TABELA 2.3 - Receitas e Despesas Locais como Porcentagem do Produto Interno Bruto 1970, 1980 e 1990.....	44
TABELA 2.4 - Despesas dos Governos em Proporção do PIB.....	53
TABELA 2.5 - Principais Transferências Federais aos Governos Provinciais - Exercícios de 1980/1993.....	58
TABELA 2.6 - Pagamentos às Unidades Estaduais e Locais em Porcentagem do Produto Interno Bruto.....	62
GRÁFICO 2.1 - Subvenções do Governo Central para os Estados(em percentuais do PIB).....	63
TABELA 2.7 - Total dos Pagamentos para Propósitos Específicos - PPE(em milhões de dólares australianos).....	67
TABELA 2.8 - Distribuição Vertical dos Impostos de Competência Repartida da Alemanha - 1994.....	73
TABELA 2.9 - Fontes de Receita da Alemanha - 1994.....	76
QUADRO 2.1 - Argentina: Estrutura Governamental e Produção de Serviços Públicos.....	79
QUADRO 2.2. Argentina: Responsabilidade Tributária Conforme Nível de Governo - 1993.....	82

TABELA 2.10 - Argentina: Transferências Nacionais às Províncias Segundo Composição.....	84
TABELA 3.1 - BRASIL: Receita e Despesa do Governo Nacional - 1872 - 1886.....	100
TABELA 3.2. BRASIL: Evolução Nominal do Saldo da Dívida Pública Interna (DI) comparada à da Arrecadação do Imposto de Importação(AI) - 1864/1889.....	101
TABELA 3.3. BRASIL: Receitas e Despesas por Esfera Administrativa em Percentagem dos Totais do Setor Público - 1907 - 1925.....	107
TABELA 3.4 - BRASIL: Índice das Receitas Federais, Estaduais e Municipais...111	
TABELA 3.5 - BRASIL: Evolução do Número de Municípios no Período 1945-1963.....	117
TABELA 4.1 - BRASIL: Repartição da Receita Tributária Própria 1967-1985.....	121
TABELA 4.2. Participação da Receita Total de Cada Estado no Total das Receitas Estaduais - 1965 - 1970.....	135
TABELA 4.3. Montante da Dívida dos Estados 1972 - 1977.....	138
TABELA 4.4 - BRASIL: Estrutura do Desembolso e Crescimento das Transferências Tributárias dos Fundos de Participação por Unidade Federativa - 1970-1988.....	143
TABELA 4.5 - BRASIL: Incremento Absoluto das Transferências Correntes 1982 - 1988.....	144
TABELA 4.6 - BRASIL: Recursos Efetivamente Existentes - Três Esferas de Governo.....	149
TABELA 4.7. BRASIL: Arrecadação Própria, em Porcentagem, por Nível de Governo.....	149
GRÁFICO 5.1 - BRASIL: Distribuição Regional dos Recursos do FPE - 1996.....	150

GRÁFICO 5.2. BRASIL: Distribuição Regional dos Recursos do FPM-1996.....	151
TABELA 4.8. BRASIL: Receita Destinada Diretamente ao FSE/FEF.....	156
TABELA 4.9 - BRASIL: FSE/FEF - Classificação por Grupo Conforme TCU - 1994 - 1995.....	158
TABELA 4.10 - BRASIL: Gastos por Função com Recursos do FSE/FEF - 1994-1996.....	159
TABELA 4.11 - BRASIL: Previsão de Perdas Decorrentes do FEF para os Fundos de Participação(FPE-FPM) - 1997.....	161

## SUMÁRIO

	Pág.
Introdução.....	1
<b>1. O Arcabouço Teórico do Federalismo.....</b>	<b>7</b>
1.1. Conceito, Caracterizações e Princípios do Federalismo.....	7
1.2. O Federalismo Fiscal: Aspectos Institucionais e Macroeconômicos na Divisão de Competências e Discriminação de Receita.....	11
1.2.1. A Divisão de Competências.....	13
1.2.1.1. Aspectos Institucionais.....	13
1.2.1.2. Aspectos Macroeconômicos.....	14
1.2.2. Discriminação das Receitas e a Competência Tributária.....	17
1.3. Aspectos Macroeconômicos da Descentralização Fiscal e do Regime de Transferências.....	19
1.4. As Transferências Intergovernamentais e o Federalismo Fiscal.....	22
1.5. Transferências Intergovernamentais.....	25
1.5.1. Transferências vinculadas à Aplicação de Programas Específi cos.....	27
1.5.2. Transferências não Vinculadas.....	29
<b>2. O Sistema de Transferências e o Federalismo Fiscal: As Experiências Externas .....</b>	<b>31</b>
2.1. Estados Unidos: A Matriz Norte-Americana.....	31
2.1.1. Aspectos Histórico-Institucionais.....	31
2.1.2. O Arcabouço Teórico.....	31
2.1.3. O Federalismo Norte-Americano em Dois Momentos.....	36
2.1.4. A Estrutura Atual de Governo.....	38

2.1.4.1. O Poder de Tributação e Gastos Governamentais.....	39
2.1.4.2. As Transferências Intergovernamentais.....	45
2.2. Federalismo Fiscal Canadense.....	50
2.2.1. A Formação do Sistema Federal e a Estrutura Atual.....	50
2.2.2. Transferências Intergovernamentais.....	54
2.3. Federalismo Fiscal Australiano.....	59
2.3.1. Características Gerais e Estrutura Governamental.....	59
2.3.2. Estrutura Administrativo-Tributário.....	60
2.3.3. O Sistema de Transferências.....	63
2.4. O Federalismo Fiscal na Alemanha.....	68
2.4.1. Evolução Histórica.....	68
2.4.2. Estrutura Atual de Governo.....	70
2.4.3. Organização Tributária e Divisão de Receitas.....	72
2.4.4. As Concessões Verticais e o Federalismo Corporativo.....	74
2.5. O Federalismo Fiscal Argentino.....	77
2.5.1. Estrutura Governamental e Aspectos Institucionais.....	77
2.5.2. Estrutura Tributária e Fontes de Recursos.....	81
2.5.3. O Sistema de Transferências Intragovernamentais.....	83
<b>3. Federalismo Fiscal no Brasil: Evolução do Sistema de Transferências de Impostos.....</b>	<b>87</b>
3.1. Experiência Histórica no Contexto Constitucional.....	87
3.2. O Federalismo Fiscal nas Constituições Republicanas.....	96
3.2.1. O Período - 1889/1930.....	96
3.2.2. O Período - 1930/1945.....	109
3.2.3. O Período - 1945/1964.....	113
<b>4. Características e Evolução dos Fundos de Participação no Período de 1965 a 1996.....</b>	<b>118</b>

4.1. A Reforma Tributária de 1965.....	118
4.2. Criação e Evolução dos Fundos de Participação no Período 1965 a 1988.....	123
4.2.1. Instituição dos Fundos de Evolução - 1965-1970.....	123
4.2.1.1. Os Critérios de Distribuição e Rateio.....	123
4.2.1.1.1. Análise da Formulação do Critério de Rateio do FPE.....	129
4.2.1.1.2. Análise da Formulação do Critério de Rateio do FPM.....	131
4.2.2. A Evolução do Período 1970-1988.....	136
4.3. Os Fundos de Participação no Contexto da Constituição de 1988: Evolução Recente e Perspectivas.....	145
4.3.1. A Descentralização e o Processo Constitucional.....	145
4.3.2. Os Fundos de Participação e as Relações Fiscais Intergovernamentais.....	147
4.4. Uma Análise dos Fundos Social de Emergência e Fundo de Estabilização Fiscal e seus efeitos sobre o FPE e FPM.....	152
4.4.1. Os Fundos de Participação e os Fundos de Vinculação.....	152
4.4.2. A Avaliação dos Impactos Recentes do FPE e FPM.....	153

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar as transferências intergovernamentais, com ênfase específica nos Fundos de Participação contextualizando a experiência do Federalismo Fiscal Brasileiro.

Para sedimentar o estudo inicialmente realizou-se uma análise teórica do federalismo, com um enfoque econômico-fiscal, inserindo a relevância do sistema de transferências na relação de trade-off existente entre o Governo Central e os governos subnacionais.

A segunda parte deste trabalho apresenta o nascedouro do Sistema Federativo Brasileiro analisando a historiografia tributária desde o período colonial até meados da década de 60.

A última parte tece uma minuciosa avaliação dos Fundos de Participação desde sua instituição, com o Código Tributário Nacional até o período mais recente, com inclusão dos impactos ocorridos nestas transferências após a aprovação do Fundo Social de Emergência e Fundo de Estatização Fiscal.

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar as transferências intergovernamentais, com ênfase específica nos Fundos de Participação contextualizando a experiência do Federalismo Fiscal Brasileiro.

Para sedimentar o estudo inicialmente realizou-se uma análise teórica do federalismo, com um enfoque econômico-fiscal, inserindo a relevância do sistema de transferências na relação de trade-off existente entre o Governo Central e os governos subnacionais.

A segunda parte deste trabalho apresenta o nascedouro do Sistema Federativo Brasileiro analisando a historiografia tributária desde o período colonial até meados da década de 60.

A última parte tece uma minuciosa avaliação dos Fundos de Participação desde sua instituição, com o Código Tributário Nacional até o período mais recente, com inclusão dos impactos ocorridos nestas transferências após a aprovação do Fundo Social de Emergência e Fundo de Estatização Fiscal.

## ABSTRACT

The present essay has the aim to analyse the intergovernmental transferences with specific emphasis in States Participation Fund (FPE GRANTS) and Municipalities Participation Fund (FPM GRANTS) in accordance to the brazilian fiscal federalism.

To support the research, it has been performed analysis on federalism theory focused on economics and fiscal basis and making clear the relevance of the transference system in relation to the trade-off that exists between the central and the states government.

The second part this work presents the origin of the brazilian federative system analysing the tributary historiography since the colonial period to half sixties.

The last part describes a circumstantial evaluation of the tax sharing from its constitution in the national tributary code up to recent times including the impacts caused by transferences after the approval of the social emergency fund and stabilization fiscal fund.

# 1 - INTRODUÇÃO

O Brasil está organizado em seus mais de 8.500 mil Km<sup>2</sup>, sobre uma estrutura federativa caracterizada por profunda heterogeneidade territorial, administrativo-política, demográfica e econômica.

A Federação Brasileira está estruturada sob três níveis de governo, na qual é composta pelo Governo Central (também conhecido como União), pelos 27 Estados Federados, incluindo o Distrito Federal, que formam o nível intermediário (denominado na literatura de Finanças Públicas de Estados Subnacionais); e por último, do nível local (organizado sob a forma de Municípios), perfazendo atualmente um total de 5.480 unidades.<sup>1</sup>

As desproporções territoriais internas podem ser constatadas quando se verifica as extensões dos Estados do Amazonas e Pará, com 1.564.445 Km<sup>2</sup> e 1.248.042 Km<sup>2</sup>, respectivamente dos Estados de Alagoas e Sergipe, com extensão de 27.248 Km<sup>2</sup> e 21.994 Km<sup>2</sup>, respectivamente.

No aspecto administrativo-político há uma complexa estrutura burocrática, onde os níveis intermediário e local têm funcionamento semelhante à União.

A estrutura dos Governos Estaduais é bastante semelhante ao Governo Central, possuindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de um Ministério Público, instituição criada pela Constituição de 1988, com autonomia funcional e administrativa.

---

<sup>1</sup> Quantitativo informado pela Divisão de Programação da Receita Vinculada/STN-MF para distribuição do FPM a partir de 1997. Não inclui as capitais.

No nível local, a estrutura do executivo e a organização legislativa, se assemelha aos estados subnacionais. No entanto, os municípios não têm um Poder Judiciário, onde as ações são absorvidas pelos Estados e/ou União.

As desproporções do Federalismo Brasileiro continuam no aspecto demográfico. De um lado, temos o Estado de São Paulo, ocupando apenas 3% do território brasileiro com uma população em torno de 33.250 mil habitantes, ou seja, 22% da população brasileira. Do outro lado, temos o Estado do Amazonas que ocupa 18% do território brasileiro e tem uma população de 2.270 mil habitantes(0,01% da população brasileira).

O lado econômico, certamente o mais perverso, demonstra, em termos de grandes regiões, que as mais ricas se concentram no Sul e Sudeste e as mais pobres no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A concentração aponta para indicadores que não se modificaram significativamente nos últimos dez anos(1985-1994).

Em termos de configuração geopolítica a Região Sudeste continua tendo a maior participação no Produto Interno Bruto, registrando 56,69% do total, em 1994; contra 4,82% e 13,97% das Regiões Norte e Nordeste, respectivamente<sup>2</sup>.

Os dados da renda *per capita* sintetizam a situação de desigualdade regional. O grau de dispersão do PIB *per capita*, mostra que entre 1986-89, a desigualdade regional piora, melhora no triênio 1989-91 e retorna a arrefecer entre 1992-94. Tomando o exemplo da dispersão, enquanto os dois Estados mais ricos, São Paulo e Rio de Janeiro registraram rendas *per capita* de R\$ 3.010 e 2.370,

---

<sup>2</sup> Ver, a propósito, OLIVEIRA e SILVA, CONSIDERA, VALADÃO & MEDINA. Produto Interno Bruto por Unidade da Federação: Metodologia e Resultados 1985-1994. 24º Encontro Nacional de Economia-ANPEC, Lindóia-SP, 1996.

respectivamente, os Estados de Tocantins e Piauí, apresentaram valores de R\$ 581 e 538, respectivamente.

Este processo de “suave” concentração é verificado por CANO(1995:407) no Estado de São Paulo, através da análise dos indicadores da indústria de transformação comparados com os registrados para o Brasil.

Nesse contexto de múltiplas diversidades as relações fiscais intergovernamentais no Brasil não poderiam acontecer sob uma articulação simplista, em forma de “pacto federativo”.

A diversidade dos problemas fiscais, advindos da coexistência múltipla de mais de uma estrutura tributária e, o desenvolvimento econômico brasileiro, que levou uma forte concentração geográfica da produção, impõem um desafio maior ao Sistema Federativo Fiscal.

A organização federativa implica em tornar consistentes e coordenadas as ações das esferas governamentais, com identificação clara dos princípios de repartição horizontal e vertical das competências e encargos, bem como ordenamento da discriminação das receitas tributárias, com repartição das competências e distribuição destas.

Assim sendo, o estudo das relações fiscais intra e intergovernamentais, dentro da esfera econômica, reflete a evolução dos (des)equilíbrios entre os objetivos de eficiência alocativa e redistribuição de renda TERMINASSIAN(1995:1) e, atualmente, os aspectos da estabilização macroeconômica e os processos de descentralização.

No contexto da gestão macroeconômica, o Federalismo Fiscal envolve uma série de *trade-offs*, entre os níveis de governo, que relacionam a atribuição e competência de receitas e despesas; o déficit público; capacidade de endividamento dos governos e as transferências intergovernamentais.

Dessa forma, a proposta desta dissertação, adota como estudo, a repartição e distribuição das receitas tributárias, através das transferências intergovernamentais, tendo como enfoque principal, a pesquisa sobre o papel desempenhado pelos Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Paradoxalmente estes instrumentos, que foram instituídos, segundo um caráter redistributivo, surgem apenas 76 anos após a promulgação da primeira Constituição Republicana que legitimou o Sistema Federativo Brasileiro.

Certamente, como instrumento de política fiscal, os Fundos constituem elementos importantes, pois além de serem utilizados em todas as Organizações Federativas, com diversas variações, têm papel relevante em estruturas heterogêneas com capacidade econômicas desiguais.

No entanto, como coloca McLURE(1971:457-478), os objetivos de redistribuição devem ser atendidos por outros instrumentos de política econômica, atribuindo caráter mais significativo à medidas de distribuição direta da renda, especificamente, através do alívio da carga tributária sobre as famílias de baixa renda.

Em síntese, os sistemas de transferências intergovernamentais são indispensáveis para corrigir disparidades, intra e interregionais. Não obstante, não são suficientes, de forma isolada, para corrigir distorções histórico-estruturais de renda.

Portanto, estrutura-se este trabalho, onde os Fundos de Participação são enfocados como elementos do federalismo fiscal brasileiro e, assim sendo,

objetiva-se apresentar, sob vários aspectos, uma análise destes mecanismos de política fiscal das “Finanças Multiníveis”.<sup>3</sup>

O primeiro capítulo da dissertação enfoca os aspectos teóricos vinculados à realidade brasileira. Enfatizou-se, além das formas conceituais que relacionam o tema, a importância dos princípios e caracterizações que identificam os Fundos de Participação.

O segundo capítulo apresenta cinco experiências internacionais, onde o enfoque principal são as transferências intergovernamentais mas, sob o contexto específico do Sistema Federativo de cada Nação. A seleção dos Países (Estados Unidos, Canadá, Austrália, Alemanha, Argentina), seguiu alguns critérios, tais como: representatividade histórico-geográfica; forma de organização federativa e aspectos relacionados com o grau de descentralização.

O capítulo terceiro apresenta a formação do Estado Brasileiro, desde o seu período monárquico, até meados da década de 1960. A inclusão deste capítulo, com inserção do período anterior à Constituição de 1891, deve-se a carência de análise na gestação do Sistema Federativo Brasileiro, onde demonstra-se, mesmo com a carência de dados, a necessidade de se avaliar o processo de descentralização ocorrido no período colonial. A divisão dos períodos analisados, a partir da Constituição de 1891, teve como referência a evolução da historiografia tributária brasileira.<sup>4</sup>

O quarto capítulo apresenta uma análise específica do FPE e FPM, desde sua criação, até o período mais recente. A avaliação de 30(trinta) anos de existência dos Fundos de Participação, aborda os aspectos ligados às formas de concepção, critérios de rateio e evolução, bem como as relações destes Fundos com

---

<sup>3</sup> Termo utilizado por MUSGRAVE(1976:229) para designar um sistema fiscal envolvendo mais de um nível de governo.

<sup>4</sup> Vê-se esta estrutura em: MAHAR(1976) e RIANNI(1983).

algumas medidas de política econômica adotadas durante o período. Dentre estas medidas, ressaltamos a criação do Fundo Social de Emergência; atual Fundo de Estabilização Fiscal-FPE, que vêm influenciando no volume de transferência aos Estados e Municípios e conseqüentemente, na composição do gasto público, num nível federal.

Por fim, na conclusão, apresentamos uma síntese sobre as características da evolução das transferências procedentes do FPE e FPM, enfocando seus impactos principais e os interrelacionamentos da estrutura federativa fiscal brasileira, com os casos internacionais mencionados.

# 1 - O ARCABOUÇO TEÓRICO DO FEDERALISMO

## 1.1- CONCEITO, CARACTERIZAÇÕES E PRINCÍPIOS DO FEDERALISMO

O Federalismo é uma das formas de organização do Estado que se caracteriza pela existência de um Governo Central e vários Governos Subnacionais.

O Regime Federativo distingue-se da Confederação e da sua antítese, que é o Estado Unitário.

A Confederação tem um caráter de soberania e independência que identifica os seus membros, onde a Constituição dos Estados é a suprema lei.

O Estado Unitário, por sua vez, apresenta apenas um centro decisório, podendo apresentar divisões internas, “circunscrições administrativas”; no entanto, estas não têm a investidura da capacidade legislativa e não dispõem de receita tributária própria.

Conforme WHEARE(1951:5), os Estados Unitários, Confederados e Federativos, distinguem-se através da relação entre as esferas de Governo Central e Subnacional ou Regional. No Estado Unitário a subordinação dos governos regionais está bem delineada ao Governo Central, enquanto na Confederação a dependência ocorre no sentido inverso. Por fim, os Estados Federativos caracterizam-se pela dependência relativa, as esferas de governo são coordenadas e independentes nas suas respectivas jurisdições.

A palavra Federação tem origem do latim(*foedus*) e infere a idéia de aliança. Toda Federação é uma forma de aliança, assim federalismo envolve a união

de coletividades públicas que são dotadas de autonomia político-constitucional, onde se realiza por meio de autonomia federativa.

Tradicionalmente o federalismo, do ponto de vista jurídico, é caracterizado por dois princípios balisadores: a Lei da Autonomia e a Lei da Participação.<sup>1</sup>

A autonomia, como primeiro princípio, constitui-se na capacidade de auto-organização, auto-governo. No entanto, obedecendo os limites pré-determinados pela Constituição Federal.

O princípio da Participação, como conseqüência intrínseca do conceito de “aliança”, remete à necessidade de se estabelecer um “pacto federativo”. A idéia de “pacto”, refere-se a “articulação das partes(Estados) com o todo(Nação), por intermédio do Governo Central ou Federal” AFFONSO(1995:57)

Entretanto, sabe-se que o federalismo perfeito é tão impraticável quanto o unitarismo absoluto. A exemplo dos tipos ideais, enquanto abstrações, ambos valem como estruturas modelares a serem adaptadas pela experiência política de cada estado, haja vista que existem graus distintos de desconcentração e descentralização que caracterizam o federalismo.

O grau de desconcentração e/ou descentralização do Estado Federal é função do regime de competências adotado pela Constituição, variando de Estado para Estado. Na medida em que se ampliam as atribuições dos Governos e Poderes Locais, em detrimento da atuação do Governo e Poderes Centrais, intensifica-se a descentralização, que assume um caráter centrípeto. Ocorrendo o inverso, logicamente o resultado será a tendência à centralização, com predominância do caráter centrífugo.

---

<sup>1</sup> Ver, a propósito, BARACHO(1993); VELOSO(1992); BONAVIDES(1967)

Os conceitos de desconcentração e descentralização foram utilizados para caracterizar e distinguir o Estado Federal do Estado Unitário. Embora haja variações na terminologia, nota-se que a descentralização tem um conceito intimamente ligado a autonomia. No que se refere a desconcentração, esta se refere a delegação geográfica ou funcional das atividades de um mesmo governo.

Em resumo, a descentralização implica em redistribuição de poder, uma transferência na alocação das decisões; quanto maior esse grau, mais centrípeta será a Federação. Por conseguinte, a desconcentração é a delegação de competências, sem deslocamento do poder decisório.

A complexidade e os paradoxos do Federalismo foram sintetizados por Daniel J. Elazar em trabalho intitulado *The Role of Federalism in Political Integration*, da seguinte forma:<sup>2</sup>

“1) o Federalismo, como alternativa à forma de Estado Unitário, surgido nos Estados Unidos, apesar de manter a característica básica com a multiplicidade de poder, apresenta arranjos diversificados que distinguem os Estados de Constituição Federativa;

2) o Estado Federal busca a manutenção da unidade e da diversidade, ou seja a unidade deve preservar a diferenciação entre os elementos componentes da Federação. As circunstâncias históricas e políticas definirão qual dos objetivos deve ser perseguido;

3) o Federalismo envolve tanto a questão da estrutura quanto a do processo de governo. A estrutura e o processo influem um sobre o outro, tornando o

---

<sup>2</sup> Ver, a propósito, DALLARI(1986:48-49)

Estado Federal bem mais complexo do que o Unitário. Quando se ressalta a estrutura, menciona-se um Estado com vários governos, diferenciados pela área em que atuam e pelos assuntos que lhes são entregues para decisão. Considerando o aspecto do federalismo como processo, há o reconhecimento de uma multiplicidade de governos, atuando conjugados;

FIORINI

complexo 4) Como fenômeno político, econômico e sócio-cultural, o federalismo tende unir estes aspectos que, quando bastante diferenciados, conseqüentemente ocorrerão os conflitos”.

ção princ. Assim sendo, a análise dos princípios do federalismo, sob aspectos de autonomia e participação, nos parece limitada e pouco convincente para caracterizar um processo de relações dinâmicas, onde se interagem uma série de fatores de ordem política, cultural, social e econômica.

Nesse sentido, AMARAL FILHO(1996:05) apresenta dois outros princípios balisadores do Federalismo, os quais sejam: equilíbrio estrutural e a coordenação.

Segundo esse autor, ambos os princípios deveriam estar sob responsabilidade do Governo Federal, pois, caberia a este, a competência na resolutividade dos problemas de distribuição industrial e, fundamentalmente, na minimização dos efeitos dos choques econômicos, através, especificamente, da coordenação fiscal que promovesse a estabilização econômica.

De nossa parte, agregamos outros princípios que estão completamente interligados aos anteriores e, também, são balisadores desta dissertação. Tais princípios são:

a) repartição horizontal e vertical das competências e encargos;

b) discriminação das receitas tributárias, com repartição das competências e distribuição destas.

A constituição do Federalismo tende a ser, mais complexa à medida que a modificação do grau de heterogeneidade regional se fizer gerando ambigüidade no sistema de relações intra e intergovernamentais, como bem coloca FIORI(1995:23): “...os arranjos políticos federativos tenderão a se fazer tão mais complexos e difíceis quando menos sólidos os sentimentos prévios de identidade coletiva e quanto maiores sejam os níveis de desigualdades da distribuição do poder entre as unidades e na distribuição da riqueza entre as regiões e os grupos sociais”.

Assim sendo, a divisão de competências e a discriminação das receitas, são princípios fundamentais, considerando a tendência recente a centralização, ocorrida a partir da década de 80 que serão abordadas na seção seguinte.

## **1.2. O FEDERALISMO FISCAL: ASPECTOS INSTITUCIONAIS E MACROECONÔMICOS NA DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS E DISCRIMINAÇÃO DE RECEITAS**

A compreensão do Federalismo fiscal e das relações intergovernamentais deve ter como fundamento o conhecimento das funções econômicas que desempenha um governo; classificadas tradicionalmente por MUSGRAVE (1976:25-51):

- “a) assegurar ajustamentos na alocação de recursos;
- b) conseguir ajustamentos na distribuição da renda e da riqueza; e
- c) garantir a estabilização econômica”.

A Função de Alocação refere-se à necessidade do governo interferir no mercado para garantir resultados mais eficientes. No caso dos países de organização federativa, esta função está relacionada com o grau de descentralização, o grau de autonomia concedido aos governos subnacionais para estruturar e cobrar os impostos locais.

**Constituição:** No federalismo fiscal a Função Distributiva está relacionada a forma de como repartir, entre os diferentes níveis de governo, as receitas mediante fórmulas e critérios de cooparticipação.

**Estabilidade:** Por último, destacamos a Estabilidade Econômica que é defendida, tradicionalmente, como uma função de competência do Governo Central, pois este tem o domínio do conjunto das políticas macroeconômicas.

**Yonatan:** Assim sendo, o federalismo fiscal consiste nas relações que surgem da coexistência de mais de uma estrutura tributária, onde todas as esferas de governo têm receita tributária própria. Sendo denominado por MUSGRAVE (1976: 229) de “finanças multiníveis”.

**Wagner, 1974:** A discussão sobre as relações fiscais intergovernamentais, que tem se tornado mais presente, já era objeto de estudo nos Estados Unidos, desde o início da década de 40. O reconhecimento desta problemática foi enfocada por BUCHANAN(1959:106):

*“Un grupo distinto de problemas surge inmanentemente cuando una unidad política que posee autoridad financiera por su propio derecho, contiene dentro de sus límites geográficos unidades políticas mas pequeñas que también poseen autoridad financiera. Especialmente, estos problemas se tornan importantes en una política federal, puesto que la autoridad financiera de las unidades subordinadas es constitucionalmente independiente del gobierno central. En un sistema federal operan dos sistemas fiscales de los ciudadanos”*

O interesse pelo assunto ultrapassou as fronteiras norteamericanas e tomou corpo a partir da década de 80, quando várias razões justificaram a discussão do processo de descentralização do federalismo fiscal.

Em recente resenha, TANZI(1995:1-3) descreve algumas razões que fizeram ressurgir discussões deste processo, dentre elas: 01) a evolução da Comunidade Econômica Européia. Tal fato, passou a ser importante devido a necessidade de se estabelecer um novo padrão nas funções de alocação, redistribuição e estabilização. 02) desilusão com o papel do setor público. A eficácia das ações governamentais no sentido de estabilizar a economia e minimizar os problemas de desigualdade interna da renda, influenciou na crise de legitimidade do papel do estado. 03) evolução política específica de certos países. Neste caso, Vito Tanzi menciona fatos acontecidos no Canadá e na antiga União Soviética, que tiveram profundas alterações nas “finanças multiníveis”. Por último, o autor cita os dispositivos fiscais na Constituição e problemas estruturais que, em países como: Argentina, Brasil, Índia e Nigéria, tiveram que promover ajustes nas suas contas fiscais, seja do lado da receita ou da despesa.

## **1.2.1 A DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS**

### **1.2.1.1. ASPECTOS INSTITUCIONAIS**

A divisão de competências pode ser considerada de duas formas. A primeira delas consiste no estabelecimento de competências expressas para a União, ou na atribuição de poderes enumerados para União, ficando para os Governos subnacionais os poderes remanescentes. Essa técnica é adotada nos Estados Unidos, Argentina, e Austrália, países que serão analisados no capítulo II desta dissertação. A outra forma, consiste em atribuir poderes enumerados aos Estados, ficando para a

União os poderes remanescentes, técnica adotado pelo Canadá. Na Alemanha, a repartição das competências não está explícita na Constituição Federal, mas se fundamenta em regras que são as matrizes da lógica constitucional.

No Brasil, a Constituição de 1988 estabeleceu a repartição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios, fundamentada na técnica clássica de enumerar poderes à União e deixar os remanescentes aos Estados, além de definir, explicitamente, os poderes dos municípios, pois, no caso brasileiro, são componentes do Estado Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (C.F. art. 1º e art. 18). Mas a Constituição de 1988 também combinou a técnica acima descrita, com possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, distrito Federal e Municípios (art. 23), e setores concorrentes entre a União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais à União, (arts. 21, XIX, XX, XXI; 22, IX, XXI, XXIV e 24, § 1º), enquanto se destina aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar ( art. 24, §2º e 3º, e art. 30, II).

### 1.2.1.2. ASPECTOS MACROECONÔMICOS

A designação das competências é fortemente condicionada pela situação das forças políticas da sociedade, que acabam refletidas em critérios legais: a própria Constituição, como vimos anteriormente, outras normas e leis. Mesmo considerando esse aspecto, entretanto, pode-se alinhar alguns critérios que têm influência e impactos macroeconômicos diversos. Esses critérios relacionam a escala do serviço público a ser provisionado com a instância do setor público

responsável pela provisão e podem ser definidos como geográfico - espaciais e econômico-financeiros. MUSGRAVE(1976: 532-552).

Os bens e serviços públicos têm como característica básica a externalidade<sup>3</sup> gerada pelo seu consumo. Portanto, sem se considerar as questões redistributivas e outros julgamentos de valor, em termos ideais, seria justo que existisse um sistema tributário suficientemente flexível de tal sorte que a própria coletividade, que se beneficiasse com as externalidades geradas pela provisão de bem público, assumisse todos os custos envolvidos.

Esse princípio tem como fundamento a amplitude espacial do consumo coletivo do serviço prestado. O princípio da escala geográfica- espacial estabelece que custos e benefícios devem ser igualados em uma dimensão espacial. Nesse caso, o nível de governo que possuísse exatamente a abrangência da coletividade beneficiada seria responsável pela coleta das contribuições e pela provisão desse bem público.

Não há dúvida de que a abrangência das externalidades geradas deva ser o critério básico para que se determine o quadro de competência intergovernamental. Assim, a responsabilidade pela provisão de um determinado bem ou serviço público deveria ser do nível governamental que fosse diretamente responsável, política e administrativamente, pela área geográfica em que está restrita a externalidade provocada pelo seu consumo.

No entanto, essa delimitação geográfica para alguns serviços e os benefícios destes “transbordam” os benefícios ou podem gerar, em caso contrário, externalidades negativas.

---

<sup>3</sup>O desenvolvimento do conceito de externalidade encontra-se no clássico artigo The Anatomy of Market Failure, produzido por Francis M. Bator e publicado em agosto/1958 no The Quarterly Journal of Economics.

Alguns benefícios, como é o caso da segurança nacional e controle de grandes epidemias, abrangem toda federação, fato que caracteriza alguns bens públicos puros, onde a incidência de seus benefícios são de escopo nacional.

Com base nesse critério, caberiam ao governo central aquelas atividades que afetam a todos os cidadãos da nação, independentemente de seus locais de residência.

Observa-se que, em outras situações, o “transbordamento” é apenas marginal, como é o caso, por exemplo, de coleta de lixo, iluminação pública, proteção policial e contra incêndio.

Os exemplos apresentados acima podem ser relativamente delimitados. Entretanto, permanece uma grande área de dúvida, por ser praticamente impossível a delimitação do grau de abrangência espacial dos benefícios de certos bens públicos, pois sabe-se que tornar-se-ia muito difícil se fosse preciso determinar o grau de descentralização desejável quando as características espaciais dos bens públicos variam entre diferentes bens públicos e ao longo do tempo, em decorrência das alterações na tecnologia, as preferências das regiões podem mudar TANZI(1995:8)

A existência de economias de escala na produção de certos bens públicos tem sido comumente apontada como um dos critérios básicos para definição de competência das diferentes esferas de governo.

O denominado critério da escala econômico-financeira está relacionado com o montante dos gastos para determinado nível de serviços e com a eficiência administrativa na gestão destes serviços.

Assim sendo, a concentração dos investimentos no nível superior de governo tornar-se-ia mais eficiente, pois, os custos unitários de produção decaem na medida em que o consumo é realizado por um contingente populacional maior. O

argumento refere-se aos serviços urbanos que, apesar do consumo ser localizado, a produção com recursos locais poderá tornar-se inviável.

Tome-se, por exemplo, o caso da iluminação pública de uma cidade de pequeno porte. Dada a limitação espacial das externalidades geradas, não há dúvida de que se trata de um bem público local e de que sua provisão deva estar a cargo do governo municipal. No entanto, constata-se que a produção de energia é, necessariamente, mais econômica, quando produzida por outro nível de governo.

Verifica-se, portanto, que apesar de se tentar diminuir o campo de dúvida a respeito de competência das diferentes esferas de governo para a provisão de bens e serviços, não se poderá obter uma completa divisão de trabalho entre os níveis governamentais.

### **1.2.2. DISCRIMINAÇÃO DAS RECEITAS E A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA**

A discriminação de rendas e receitas envolve a atribuição de competências e a distribuição de receitas tributárias.

Os tributos, nas suas diversas espécies, compõem o Sistema Constitucional Tributário Brasileiro, que a Constituição inscreve nos seus artigos 145 a 162.

O poder de tributar é privativo do Estado, que se organiza para fazê-lo de forma unitária ou repartida entre os entes federados. Como norma tributária fundamental a Constituição define a competência tributária do Estado Federal.

A competência tributária é apresentada por REZENDE & LOBO (1995:34) da seguinte forma:

“a) Competência Concorrente - Regime onde prevalece a total liberdade impositiva; coordenação administrativa da tributação;

b) Competência Partilhada - O tributo, ou sua receita, é partilhado por dois ou mais níveis de governo; competência legislativa e estabilidade das normas quanto a critérios de partilha consagram graus distintos de centralização tributária;

c) Competência Exclusiva - Impostos e receitas exclusivos; desequilíbrios fiscais verticais são corrigidos por sistemas de transferências intergovernamentais; controles administrativos.”

A competência tributária concorrente ocorre quando a mesma base de cálculo ou incidência é explorada por diferentes níveis de governo. Ou seja, trata-se do mesmo imposto sendo cobrado por mais de um nível governamental, de modo concorrente e independente.

No que concerne as experiências que serão demonstradas no capítulo II desta dissertação, verifica-se que o sistema de competências concorrentes prevalece nos Estados Unidos, Canadá e Austrália.

Nos Estados Unidos, o Imposto de Renda e as contribuições previdenciárias concorrem nos três níveis de governo. O Imposto de Renda Sobre Pessoas Jurídicas e o Imposto Sobre Vendas a Varejo -IVA, concorrem nos níveis estaduais e locais. No Canadá, concorrem o governo central e estados. Na Austrália, a exclusividade ocorre sobre o *exercise duties* e ao Imposto de Vendas de Mercadorias e a concorrência acontece nos demais tributos.

A partilha de tributos permite a cobrança simultânea de um mesmo imposto por dois ou mais níveis de governo. A Alemanha tem um sistema de partilha onde cabe ao governo central a responsabilidade pela determinação da base

das alíquotas e arrecadação, mas seu produto é distribuído entre os três níveis de governo. REZENDE & LOBO (1995:362).

Quanto a competência exclusiva, esta não é regra muito predominante nos países desenvolvidos de regime federativo.

A competência exclusiva tem tradição na história tributária brasileira, gerando centralização, desigualdades regionais e um sistema de transferências que não conseguiu maximizar a eficiência e promover a provisão equitativa de bens e serviços públicos.

### **1.3 ASPECTOS MACROECONÔMICOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E DO REGIME DE TRANSFERÊNCIAS**

A literatura internacional define a descentralização, do ponto de vista macroeconômico, sob vários significados, abrangendo conceitos que envolvem a natureza e a amplitude do processo, seja na tomada de decisão, seja na alocação de recursos e encargos.<sup>4</sup>

De nossa parte, consideramos que a descentralização é um processo que sugere uma redefinição do papel do estado, reorientação dos centros de poder, do nível central para os demais níveis de governo.

No contexto do federalismo fiscal, a descentralização envolve um processo de redistribuição de competências, encargos e rendas, ou seja, um reordenamento político - econômico do Estado federal.

Os argumentos acerca da descentralização em finanças públicas, conforme TANZI (1995:5), têm duas vertentes.

---

<sup>4</sup>Ver, a propósito, MUSGRAVE, (1976b); OATES(1972); TANZI(1995)

A primeira, tendo um raciocínio *ex ante*, foi formulada por Wallace Oates no seu denominado “Teorema da Descentralização.”

Nesse trabalho, OATES (1972) argumenta que a atribuição de encargos em níveis inferiores de governo, têm condições de melhor adaptação às preferências dos usuários em países com grande extensão territorial e organizados de forma federativa.

Wallace Oates trabalha com o critério geográfico - espacial para fundamentar seu “teorema da descentralização”, pois na concepção do autor a centralização é ineficiente quando leva o governo a fornecer um pacote de bens públicos que não corresponde às preferências dos cidadãos de determinadas áreas.

A conclusão de OATES (1972) resume-se no seguinte trecho:

“Em relação a um bem público - cujo consumo é definido segundo subconjuntos geográficos da população total e com referência ao qual os custos incorridos para proporcionar cada nível de produção em cada jurisdição vêm a ser os mesmos para o governo central e para o respectivo governo local -, sempre será mais eficiente (ou pelo menos igualmente eficiente) os governos locais proporcionarem níveis de produção eficiente, conforme a Lei de Pareto, nas respectivas jurisdições, do que o governo central proporcionar qualquer nível de produção especificado e uniforme em todas as jurisdições.” OATES (1972) Apud TANZI (1995).

O outro argumento teórico foi proposto Charles M. Tiebout, denominado por TANZI (1995:7) como argumento *ex post*; confere às opções do setor público alguns dos benefícios que o mercado competitivo proporciona ao setor privado no que se refere à alocação.

Conforme sugeriu TIEBOUT(1970:204-217) , se houvesse um número razoavelmente grande de governos locais e se cada comunidade oferecesse diferente conjunto de bens públicos, então cada indivíduo poderia selecionar a localidade

para fixar a residência que satisfizesse a sua escala de preferências. Assim, cada indivíduo revelaria simultaneamente sua preferência e seria conseguida a ótima alocação dos recursos no setor público.

O modelo Charles Tiebout dos gastos públicos tenta mostrar que é mais apropriado lidar com os dispêndios públicos a nível local do que a nível nacional, isto porque, no primeiro caso, os gastos refletiriam melhor as preferências dos indivíduos.

Conforme mostra TIEBOUT(1970:208) existem vários argumentos que tentam explicar as vantagens do seu modelo, destacados essencialmente nos seguintes pontos:

- Possibilidade de migrações por parte dos indivíduos até que eles encontrem o governo local que ofereça os bens públicos que satisfaçam a seus padrões de preferências.
- As diferenças existentes entre os padrões de gastos e receitas seriam conhecidas pelos indivíduos.
- Não haveria externalidades entre as comunidades nos serviços públicos oferecidos.
- O padrão e conjunto dos serviços a serem oferecidos pela comunidade seguiriam as preferências dos atuais residentes da comunidade, não havendo, em princípio, um tamanho ótimo para a comunidade. Este ótimo seria definido em relação ao número de residentes para os quais se procuraria oferecer os serviços públicos ao menor custo possível.
- O último pressuposto é o de que as comunidades abaixo do tamanho ótimo procurarão atrair novos residentes para diminuir seus custos médios. A situação oposta aconteceria com aquelas comunidades acima do tamanho ótimo. Aquelas que conseguissem obter os seus níveis ótimos tentariam mantê-los.

Verifica-se, portanto, que o movimento migratório é de crucial importância dentro do modelo TIEBOUT. Isto porque este movimento mostrará quanto o consumidor espera ou está disposto a pagar por um bem e atua como um mecanismo pelo qual o indivíduo revela sua demanda pelos bens públicos. Assim sendo, a efetividade do modelo reside na mobilidade dos indivíduos entre as comunidades.

#### 1.4 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E O FEDERALISMO FISCAL

As condições teóricas apresentadas por OATES (1972) e TIEBOUT (1970), apenas caracterizam a necessidade da descentralização.

Isto posto, tais teoremas não conseguem resolver o problema do hiato entre a capacidade própria de arrecadação e as necessidades de expansão dos gastos a nível local, característica universal dos países de Organização Federativa. Este processo, conforme RESENDE(1971a), tende a ampliar-se, na medida em que:

- a) O processo de crescimento econômico e a conseqüente expansão da população urbana exerçam pressão cada vez maior sobre a necessidade de expansão dos gastos a nível local;
- b) A crescente preocupação com os problemas de planejamento e compatibilização de medidas de política econômica exijam uma progressiva centralização das decisões em matéria de política tributária.

Assim, a solução para o problema é minimizada através da transferência de recursos arrecadados pelo Governo Federal aos Governos subnacionais e locais.

Segundo ARAÚJO (1973:29-39), os instrumentos usuais, nos países federativos, para reduzir tais desvantagens e contribuir para fortalecer as receitas estaduais e locais, foram identificados em quatro alternativas.

O primeiro instrumento denominado de crédito de imposto (*tax credit*) consiste no desconto do total devido ao nível superior de governo o montante já pago ao nível inferior, tratando-se normalmente de tributos com o mesmo fato gerador.

Esta alternativa não traz como objetivo a redistribuição, pois fortalece a capacidade arrecadadora dos Estados proporcionalmente ao seu nível de recursos.

Os Estados Unidos e o Canadá utilizam este sistema. O primeiro, nos impostos de transmissão de *causa mortis* estaduais e federais e o segundo, aplica às pessoas físicas e jurídicas no que se refere ao imposto de renda.

O Brasil também adota este mecanismo, especificamente no que concerne à permissão aos Estados e Municípios de receberem o produto da retenção na fonte do imposto sobre a renda de rendimentos pagos por Estados e Municípios.<sup>5</sup>

O segundo instrumento, denominado de suplemento de imposto (*tax supplement*), refere-se à aplicação de alíquotas distintas para mais de uma esfera de governo, sobre um mesmo tributo. Caberia ao governo federal a determinação do imposto e de sua alíquota básica, enquanto as esferas inferiores adicionariam sua própria alíquota.

---

<sup>5</sup> Reza o Art. 157, item I que pertencem aos Estados e ao distrito Federal: "O produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas Autarquias e pelas Fundações que instituírem e mantiverem."(CF - 1988). Situação semelhante ocorre no nível dos Municípios (Art. 158, item I).

1.3- Considera-se, nesta alternativa, que haja uma intensa mobilidade do fator capital às unidades com maiores recursos tendo um efeito perverso na redistribuição dos recursos.

Este sistema não tem no Brasil, entretanto verifica-se que o processo de descentralização do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços iniciado no final da década de 70 levou um acirramento, após a Constituição de 88, de uma competição interjurisdicional que se denominou de “Guerra Fiscal” dos Estados<sup>6</sup>.

Os Estados diante de crises constantes de inflação e recessão e da perda de capacidade de planejamento, por parte do Governo Federal, começaram a “suplementar” o imposto através incentivos e benefícios fiscais objetivando atrair indústrias para fomentar o nível de atividade econômica.

A terceira fórmula denomina-se dedução do imposto (*tax deduction*), aplicada também em relação ao Imposto de Renda nos Estados Unidos, esta fórmula permite a dedução do imposto sobre a renda federal ou estadual.

A quarta modalidade denominada repartição de receitas (*tax sharing*) envolve a coleta de impostos por parte da esfera de governo de nível mais elevado para distribuição entre as demais esferas. Será detalhada na seção seguinte.

---

<sup>6</sup> Vale ressaltar que a “Guerra Fiscal” foi estimulada via legitimação constitucional, através do art. 150, § 6 da CF 88 e da emenda complementar nº 03/93 estabelecendo que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante Lei específica respectiva para os níveis Federal, Estadual ou Municipal.

## 1.5- TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS <sup>7</sup>

Como a capacidade dos governos subnacionais de elevar sua receita dificilmente lhes permite atender a suas despesas; em geral, fazem-se necessárias transferências para cobertura dos déficits. Em princípio, esses déficits poderiam ser cobertos pela transferência dos poderes tributários aos governos subnacionais, pela devolução das responsabilidades por despesas ao governo central ou pela redução dos gastos subnacionais e da qualidade dos serviços. Embora o aprimoramento das autoridades fiscais locais seja fundamental, as transferências também podem ser mais eficientes, porque, dependendo de sua formulação, podem permitir aos governos locais fornecer serviços e ao governo central estabelecer critérios, melhorar a equidade ou influenciar os padrões locais de consumo.

A dependência das transferências intergovernamentais decorre da centralização tributária no governo federal e a conseqüente descentralização das responsabilidades aos governos locais e regionais, gerando assim desequilíbrios verticais e horizontais.

As transferências têm objetivos habituais comuns que podem ser identificados como:

- Criar fundos adequados para permitir aos governos locais proporcionar serviços públicos;
- Assegurar que estes fundos cresçam à medida que se incrementem às necessidades locais;

---

<sup>7</sup> O conceito de Transferências Intergovernamentais aqui utilizado refere-se ao sistema de arrecadação pelo nível mais elevado de governo e posterior distribuição entre as demais esferas governamentais. Contabilmente o conceito está inserido no Anexo II, da Portaria SOF/SEPLAN n° 472, da Lei n° 4.320/64.

- Igualar recursos nas localidades de modo que se transfira maiores volumes de recursos às jurisdições com pequena capacidade de gerar recursos, visando reduzir desigualdades intra e interregionais.
- Administrar programas de transferências com mínimo custos administrativos;
- Fomentar o gasto eficiente pelos governos locais;
- Reduzir os benefícios fiscais ao longo de toda as jurisdições e alcançar os objetivos de estabilização.

Verifica-se que o sistema *tax sharing* pode assumir duas formas de distribuição de receitas tributárias.

A primeira forma o tributo é cobrado pelo nível superior de governo e o produto da arrecadação é destinado, parcial ou inteiramente, ao governo do estado e/ou da localidade onde foi recolhido. Tal sistema ocorre atualmente com o ICMS, onde a arrecadação acontece ao nível de governo estadual e há transferência de 25% aos governo locais, seguindo critérios estabelecidos por cada Estado.<sup>8</sup>

A segunda forma, os mecanismos de repartição de receitas são distribuídos entre as unidades governamentais através de fórmulas.

Em geral, trata-se da destinação de uma porcentagem da arrecadação de determinado tributo ou das receitas orçamentárias para a formação de um fundo (*pool*), empregado na transferência de recursos para outros governos.

Os fundos assumem uma ampla variedade de objetivos. Mas tendem a ter em comum metas relativas à equalização da capacidade fiscal e ao atendimento de determinadas necessidades coletivas (outro fator freqüente respeita ao incentivo do esforço fiscal estadual ou local).

<sup>8</sup> Conforme Art. 158, Parágrafo Único, itens I e II a transferência do ICMS é baseada, no mínimo, em três quartos do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e até um quarto, de acordo com as leis específicas estaduais.

Os problemas mais importantes referem-se à operacionalização dos fundos (por exemplo, a questão da definição dos critérios de rateio mais adequados ao objetivo da transferência) e ao possível desestímulo para o esforço tributário próprio.

No entanto, o que deve prevalecer é o aspecto da equidade interestadual, como foi focado por BUCHANAN(1964:122): *“Ante todo, con su aceptación, las transferencias entre las diferentes áreas, no representan subsidios a las áreas pobres, no significan contribuciones de caridad de los ricos a los pobres...En principio, establece una base firme para la reclamación del derecho que los ciudadanos residentes en los estados de bajo ingreso dentro de una economía nacional, tienen de que sus estados reciban suficientes cantidades de los capitales para que tales ciudadanos se coloquen en una posición de equidad fiscal con sus semejantes de otros estados”*.

Na maioria dos países os recursos a serem transferidos com objetivos de equalização resultam de decisões *ad hoc*. Sendo assim, demonstraremos a seguir os mecanismos de transferências.

### **1.5.1. TRANSFERÊNCIAS VINCULADAS À APLICAÇÃO DE PROGRAMAS ESPECÍFICOS <sup>9</sup>**

A alocação dos recursos nesta alternativa fica condicionada à aplicação em áreas específicas ou programas previamente selecionados, segundo critérios estabelecidos pelo Governo Federal.

---

<sup>9</sup> As classificações expostas foram baseadas em: REZENDE(1971); AFONSO(1986) e SHAH(1993)

As transferências vinculadas têm geralmente, como característica, a complementariedade, através dos recursos próprios, por parte dos governos regionais ou locais.

Estas transferências são comuns em educação, transportes e assistência à saúde e obedecem diversos critérios para que sejam operacionalizadas.

Existem empregos de fórmulas, onde o Governo Federal transfere o recurso baseado nos custos do programa ou ação específica. O uso de fórmulas genéricas também poderá envolver indicadores como população e necessidades locais.

Outra forma de aplicação ocorre segundo decisões *ad hoc* estando facilmente sob pressões de grupos e das contingências políticas.

Existem outras formas de transferências, do tipo vinculadas, que não se enquadram nas características citadas. Nos Estados Unidos tais transferências são completamente fragmentadas, não havendo sistemática definida claramente.

Verifica-se em REZENDE (1971), que a principal vantagem deste tipo de transferência é a eliminação da necessidade de participação direta do Governo Federal, nos programas escolhidos, a nível de cada Estado, além de garantir que a aplicação dos recursos transferidos teoricamente será feita em obediência às prioridades nacionais quanto à atuação nos diferentes programas. As desvantagens apresentadas estão no aumento da interferência da União sobre as decisões locais com relação as prioridades na aplicação dos recursos públicos.

Outro problema encontrado neste tipo de transferência está na medida em que as prioridades locais possam ser diferentes das prioridades nacionais, o resultado poderá não ser tão satisfatório. Assim sendo, o problema poderá ser agravado quando ocorrer contrapartida dos recursos locais, em termos de recursos

próprios, as transferências estariam influenciando a alocação dos recursos próprios dos governos locais.

## 1.5.2. TRANSFERÊNCIAS NÃO VINCULADAS

Neste tipo de transferência, a unidade receptora recebe uma determinada quantia como transferência, podendo dar-lhe o destino que desejar, ou seja, são transferências efetivadas sem quaisquer condições de vinculação para aplicação dos recursos.

Proveniente ou não de parcela de uma receita, organizada ou não sob a forma de fundos, o fundamental aqui é identificar que o objetivo destas transferências é a minimização das desigualdades regionais.

As disparidades, neste caso, geralmente tentam ser resolvidas através da complementação dos recursos próprios para atendimento de demanda por bens e serviços.

Nesse contexto, esta é a alternativa mais largamente utilizada que busca a equalização fiscal, apresentando para sua execução diversos critérios de distribuição, que podem ser utilizados concomitantes como: a) diretamente proporcional à arrecadação do imposto arrecadado no governo local ou estadual; b) diretamente proporcional à população; c) diretamente proporcional à área geográfica ou a densidade populacional e d) inversamente proporcional a renda *per capita* gerada na Unidade Local ou Regional.

O último critério tem um caráter essencialmente redistributivo, transferindo recursos às unidades mais pobres da Federação.

Um outro critério discutido ultimamente, refere-se ao indicador que mensure o “esforço fiscal” próprio dos governos locais ou regionais.<sup>10</sup> Tais indicadores são difíceis de operacionalização satisfatória, principalmente se considerarmos o número das unidades envolvidas na Federação e a extensão do território nacional. No entanto, este indicador poderia reservar, como esforço fiscal próprio, um índice que mensurasse o incremento da participação relativa e a taxa de crescimento da arrecadação tributária própria de cada Unidade Federativa.

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, CASTRO(1992:604) propõe uma mudança nos critérios de rateio do FPE. Além de reforçar o combate às desigualdades regionais, esse autor destinaria 5% do montante dos recursos à criação da “Reserva de Redistribuição de Esforço Fiscal”, que seria distribuída aos Estados com melhor desempenho de arrecadação própria.

## **2 - O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS E O FEDERALISMO FISCAL: AS EXPERIÊNCIAS EXTERNAS**

### **2.1 - ESTADOS UNIDOS: A MATRIZ NORTE-AMERICANA**

#### **2.1.1. ASPECTOS HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS**

As colônias norte-americanas foram instituídas durante o absolutismo inglês. Não obstante, a partir da Revolução Gloriosa (1688), o parlamento britânico passou a ocupar considerável parcela do poder, cujo domínio se estendeu às colônias.

Nesse contexto, as colônias já desfrutavam de ampla liberdade durante a administração colonial, fato que terá repercussão na instituição do novo governo.

Logo após a Guerra dos Sete Anos (1763), que culminou com o Tratado de Paris, a Inglaterra impôs restrições ao comércio colonial e taxou vários produtos. Foram tributados o açúcar (Sugar act, 1764) e todo o material impresso nas colônias (Stamp act, 1765). Estes impostos, apesar de revogados, geraram diversas tensões com a coroa inglesa refletindo a origem do sentimento federativo.

#### **2.1.2. O ARCABOUÇO TEÓRICO**

A formação do federalismo norte-americano ocorreu através de um intenso debate entre grupos que produziram idéias acerca da formação do Estado.

O principal grupo foi formado por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay que, sob o pseudônimo de *publius*, publicaram, entre 27 de outubro de

1787 e 4 de abril de 1788, uma série de oitenta e cinco artigos nos jornais de Nova York os quais foram denominados *The Federalist*.<sup>11</sup>

O Federalista defendia a constituição com bases nos seguintes argumentos: a) a constituição era imprescindível à formação do estado americano; b) era democrática porque o poder emanava em última instância do povo; c) apesar das falhas, estas poderiam ser sanadas através de emendas.

O objetivo imediato dos artigos federalistas, evidentemente, era contribuir para a ratificação da constituição, o que dotava os federalistas de um caráter pragmático e imediatista. Questões meramente teóricas, como a origem do governo ou da sociedade civil, não foram discutidas. A defesa dos princípios políticos e constitucionais é ratificada pela necessidade de se caracterizar um governo central forte. A importância da união para a prosperidade política e a insuficiência da Confederação para manter a unidade. Verifica-se, inclusive, uma preocupação centralizadora, mas, no entanto, a manutenção dos princípios constitucionais e democráticos se sobrepõe, como descreve MADISON(1984:57) no seguinte trecho: “O poder indiscriminado de movimentar verbas é perigoso nas mãos do governo federal? Entretanto, o atual congresso pode requisitar quaisquer quantias que desejar, e os Estados são constitucionalmente obrigados a atendê-lo.... O indiscriminado poder para mobilizar tropas é perigoso? Entretanto, a Confederação atribui também esse poder ao Congresso, que já começou a exercê-lo. É impróprio e arriscado agrupar os diferentes poderes do governo no mesmo conjunto de pessoas? Entretanto, o Congresso - um conjunto de pessoas é o único depositário dos poderes federais. É particularmente perigoso entregar a chave do tesouro e o comando do exército às mesmas mãos? Entretanto, a Confederação

<sup>11</sup> HAMILTON, Alexander. MADISON, James. JAY John. O Federalista. Brasília, Universidade de Brasília, 1984.

assim procedeu relativamente ao Congresso. A Declaração de Direitos é essencial à liberdade? Pois a Confederação não possui tal documento.”<sup>12</sup>

A oposição às idéias federalistas foi feita por Richard Henry Lee que coordenou a publicação *Letters from the Federal Farmer to the Republican* (Cartas do Agricultor Federal ao Republicano). A constituição recebeu dos antifederalistas críticas bastante severas. O ataque usava os seguintes argumentos: 1º) não era democrática; 2º) fora elaborada por uma Convenção que não tinha poderes para tanto; 3º) não possuía uma declaração de direitos, garantindo a liberdade do povo; 4º) era um instrumento dos ricos para oprimir os pobres.

O modelo federal de Estado conhecido contemporaneamente, corresponde a uma criação dos convencionais de Filadélfia, refletindo no modelo de sua criação, as idéias predominantes entre os líderes das colônias inglesas da América. É interessante lembrar que, mesmo antes da independência dos Estados Unidos, as colônias já se reuniam em torno de interesses comuns. Tais iniciativas influenciaram a Declaração de Independência.<sup>13</sup>

Em 1774, antes, portanto, da Declaração de Independência, reuniu-se o primeiro congresso colonial sob o título de *Continental Congress*, composto de delegados de quase todas as colônias.

Vale ressaltar que, com a declaração de independência, as antigas colônias converteram-se em estados e adquiriram soberania, ainda que sem forma definida. Na verdade, as colônias haviam adotado o governo federativo, desde a primeira reunião do congresso continental, que era a autoridade central, encarregada dos negócios de geral interesse. Reconhecida, porém, a insuficiência da organização

<sup>12</sup> O FEDERALISTA, op.cit., p. 32

<sup>13</sup> Já em 1643 quatro colônias haviam decidido reunir seus esforços, ao celebrar um acordo criando a Confederação da Nova Inglaterra. Desde 1774 vinha sendo discutida, por ocasião do I Congresso Colonial, sob o título de *Congresso Internacional*, uma proposta de Benjamim Franklin, para que as colônias se unissem.

existente, sobretudo em vista da guerra da independência que cumpria sustentar e dirigir com o máximo empenho; - resolveu-se estabelecer, desde início, uma verdadeira confederação. Com o objetivo de aperfeiçoar essa Confederação os representantes dos estados reuniram-se na cidade de Filadélfia, em maio de 1787, de onde se desenvolveu uma disputa sobre a existência e manutenção da Confederação e a transformação dessa em Federação, com a adoção de uma Constituição comum<sup>14</sup>. Prevaleceu, desse embate, o regime federativo, com a manutenção na base constitucional dos direitos naturais do indivíduo.

Estabeleceu-se, assim os principais aspectos do Federalismo Norteamericano, conforme registrado por CORWIN (1952:62).

I) “ como em todas as federações, a união de um número de entidades políticas autônomas (os estados) para fins comuns;

II) A divisão dos poderes Legislativos entre o Governo Nacional e os Estados constituintes, divisão esta governada pela regra de que o primeiro é um “governo de poderes enumerados”, enquanto os últimos são governos de poderes residuais;

III) A atuação direta, na maior parte, de cada um destes centros de governo, dentro de sua esfera designada, sobre todas as pessoas e todas as propriedades existentes dentro de seus limites territoriais;

IV) O aparelhamento de cada centro com o completo mecanismo de imposição da Lei, tanto executivo quanto jurídico;

---

<sup>14</sup> DALLARI(1986:49) coloca o seguinte: “A diferença fundamental entre a União de Estados numa confederação ou numa federação está na base jurídica. Na confederação os integrantes se acham ligados por um tratado, os quais podem desligar-se a qualquer momento, uma vez que os signatários do tratado conservam sua soberania e só delegam os poderes que quiserem e enquanto quiserem. Bem diferente é a situação numa federação, pois aqui os Estados que a integram, aceitam uma Constituição comum e, como regra, não podem deixar de obedecer a essa Constituição e só têm os poderes que ela lhes assegura”.

V) A supremacia do Governo Nacional, dentro de sua esfera designada, sobre qualquer afirmação conflitante de poder estadual”.

Dos aspectos acima mencionados, destacamos o primeiro que está bem explicitado no preâmbulo da Constituição Americana que descreve: “Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formarmos uma União mais perfeita... instituímos e estabelecemos esta Constituição.”

No entanto, o caráter indissolúvel da União Americana das treze colônias soberanas autônomas, foi estabelecido depois de quatro anos de guerra civil.

O segundo aspecto que se destaca diz respeito à divisão de poderes entre a Nação e os Estados. A divisão fundamenta-se no princípio de que o Governo Federal é um governo de poderes enumerados, limitado à autoridade a ele delegada na Constituição, enquanto os Estados são Governos de poderes residuais, conservando toda autoridade não concedida ao governo Central.

Vê-se também em WHERE (1964:2) concordância com este “princípio federal”, isto é, o método de divisão dos poderes de modo que os governos geral e regionais sejam, cada um, coordenados e independentes.

O último aspecto que se destaca refere-se à supremacia do poder nacional. Em princípio, um sistema como o norteamericano implica em situações conflituosas entre os Estados e a Nação. No entanto, as relações conflituosas têm acima delas o poder constitucional conforme o Artigo VI da Constituição Federal: “Esta Constituição e as Leis dos Estados Unidos que serão feitas de conformidade com ela; e todos os tratados feitos, ou que forem feitos, sob a Autoridade dos Estados Unidos, serão a suprema Lei do País. E os juízes em cada Estado estarão sob obrigação deste modo. Apesar de qualquer coisa em contrário na Constituição ou nas Leis de qualquer Estado”.

O aspecto da supremacia nacional assegurou o funcionamento efetivo do sistema federal, impedindo que o Governo nacional ficasse subordinado aos estados. Este aspecto destruiu também a efetividade da confederação dos treze estados, formada depois da Revolução Americana.

### **2.1.3. O FEDERALISMO NORTE AMERICANO EM DOIS MOMENTOS**

#### **A) O FEDERALISMO DUAL E ESTADO NÃO-INTERVENCIONISTA**

O conceito de federalismo dual, tal como foi aplicado pela corte suprema, foi um complemento necessário do *laissez-faire* nos Estados Unidos. Sendo assim, a divisão de poderes entre governos estaduais e governo central baseou-se na noção de dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitadores, cujos ocupantes governamentais se defrontavam como iguais absolutos. Segundo tal doutrina, tanto o Governo Federal quanto os Estaduais se atribuem uma área de poder rigorosamente circunscrita. Desde que permaneça dentro de seus respectivos limites, os seus atos são válidos e não serão contestados pelos Tribunais. Essa concepção de Federalismo se baseia no princípio da competição entre os Estados e a União. Cada um é ocupante de determinado campo de poder, dentro do qual, sujeito a certas exceções onde há autoridade concorrente, somente ele tem poder de agir. Nesse aspecto, o equilíbrio necessário para o funcionamento do Sistema Federativo é assegurado e mantido pela demarcação rigorosa da autoridade federal e estadual. SCHWARTZ (1955:47).

DALLARI (1986:52) citando Edward Corwin em *American Constitutional History* coloca: “Na segunda metade do século XIX a Suprema Corte negou competência aos Estados para a regulamentação de atividades econômicas, mas ao mesmo tempo a União se omitia nesse campo, provavelmente porque não havia recebido expressamente a competência para intervir”

Neste caso, a ordem econômica influenciou decididamente a forma de organização do estado, estabelecendo esta relação dual e não - intervencionista.

## **B- FEDERALISMO COOPERATIVO E ESTADO INTERVENCIONISTA**

A doutrina do *laissez - faire*, na qual se baseou o funcionamento da autoridade governamental nos Estados Unidos desde a fundação da República, mostrou-se inadequada para atender aos problemas apresentados pela grande depressão econômica iniciada em 1929.

O *New Deal* foi implantado na Administração Roosevelt fazendo negação do *laissez-faire*.

A mais importante das medidas regulamentadoras adotadas, segundo o *New Deal*, foi a Lei Nacional de Recuperação Industrial de 1933, que estabelecia um amplo domínio das ações do Estado sobre a estrutura produtiva e comercial dos Estados Unidos da época.

Esta Lei vai em desacordo com o conceito de federalismo dual, pois o governo exerce autoridade regulamentadora sobre o sistema econômico.

O lado cooperativo desse modelo de federalismo ocorria através de intensa colaboração entre a União e Estados no objetivo de atingimento do pleno emprego. A ampliação dos poderes federais ocorreu em várias áreas, inclusive no

que concerne ao trabalho de menores, à fixação de salário mínimo e ao estabelecimento do máximo de horas de trabalho por dia; tudo isso regulado por normas federais que claramente interferiam no exercício de muitas competências estaduais, mas julgadas constitucionais pela Suprema Corte.

#### 2.1.4. A ESTRUTURA ATUAL DE GOVERNO

Até 1991 o país tinha 50 estados e 83.186 governos locais denominados de municipalidades, distritos, condados, distritos escolares e distritos de serviços especiais. O papel desempenhado pelos governos subnacionais refletiu-se na tradição que tem por fundamento a democracia e participação no controle e equilíbrio do poder governamental. A delimitação das ações de governo é bastante clara mas as funções variam entre estados.

O estado de New Hampshire, por exemplo, tem um papel predominante no que diz respeito à atribuição de receitas e despesas; em outros estados, como o Hawaí, o papel dos governos locais é bastante limitado. O relacionamento entre os governos locais também é variável de estado para estado. No estado de Massachusetts as municipalidades constituem a forma predominante de governo local, já no estado de Maryland, os condados têm preponderância. STOTSKY & SUNLEY (1995:1).

O setor governamental americano, especificamente os níveis federais e estaduais, tiveram um incremento via expansão dos gastos públicos <sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> A primeira tentativa de explicar o crescimento dos gastos públicos foi desenvolvida por Adolph Wagner. Wagner estabeleceu, há mais de um século, a "A Lei do Crescimento das Despesas Públicas", na qual estabelecia uma relação entre o desenvolvimento industrial e o crescimento do setor público. Outro estudo clássico deve-se a Peacock e Wiseman que desenvolveram um estudo baseado na evolução dos gastos públicos no Reino Unido, o qual denominou-se "efeito translação". Peacock e Wiseman observaram que os gastos governamentais haviam crescido relativamente mais que o PIB e que o nível destes gastos aumentou significativamente nos períodos de guerra e pós-guerra, sendo que neste últimos, os gastos cresciam num nível superior ao nível anterior à guerra. Outros modelos foram também desenvolvidos para relacionar o crescimento dos gastos públicos e estão presentes nos trabalhos de: MUSGRAVE (1969); ROSTOW (1974) e HERBER (1979). MUSGRAVE (1969) relaciona o desenvolvimento

Esta expansão que se acelerou a partir da década de 60 foi fundamentada na transferência de renda para população de baixa renda e idosos, bem como no aumento das transferências intergovernamentais WESTPHAL (1995:54).

#### 2.1.4.1. O PODER DE TRIBUTAÇÃO E GASTOS GOVERNAMENTAIS

O poder de tributação e gastos tem respaldo constitucional e envolve forte intenção regulamentadora desde a implantação do *New Deal*. Um exemplo cabal refere-se à Lei de Ajuste Agrícola, de 1939, que estabelecia um imposto de processamento sobre certos produtos agrícolas e a receita obtida com este imposto era usada para compensar os agricultores que concordassem antecipadamente em cultivar menos ou não produzir tais produtos. Nesse sentido, o principal objetivo de exercício do poder de tributação se concentrava na regulamentação da produção agrícola, em vez da garantia de receita.

O sistema tributário americano é descentralizado tendo, cada governo estadual e local, bem como o governo federal, suas próprias administrações tributárias para arrecadar os impostos que impõem. A descentralização oferece independência fiscal máxima a cada governo, bem como o controle sobre a base e as alíquotas tributárias.

A responsabilidade no fornecimento de bens e serviços públicos básicos cabe tradicionalmente aos governos estaduais e locais.

Os governos estaduais são responsáveis pelos serviços de transportes, bem-estar social e educação superior, enquanto que os locais oferecem os serviços de educação primária, secundária, polícia e bombeiros. Por conseguinte, cabe ao

governo federal a defesa e o bem-estar público. Vale ressaltar, no entanto, que existem sobreposições entre os diferentes níveis de governo em quase todas as atividades públicas.

A despesa total do Governo representou 40,2% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1990, equivalendo a um acréscimo de 30,52% em 28 anos. As despesas do governo federal, incluindo as transferências intergovernamentais, representaram 25,3% do PIB; as despesas estaduais, incluindo também as subvenções, representaram 10,3%; e, as locais, 10,5% do PIB (TABELA 2.1). Verifica-se que ao longo do tempo a participação das despesas referente ao PIB cresceu nos três níveis de governo, mesmo considerando que as transferências intergovernamentais tiveram uma pequena queda relativa após 1975. No entanto, nos últimos anos, os custos da segurança local e os juros da dívida pública aumentaram como parcela dos gastos federais, enquanto que os gastos com defesa nacional e transferências intergovernamentais diminuíram.

Analisando a receita em função do PIB, verifica-se que em 1990 a participação relativa também aumentou, passando de 29,4%, em 1990 para 37,0%, em 1992, o que representa um crescimento de 79,46% em um período de 28 anos. As receitas estaduais, incluindo as transferências, representaram 11,4% do PIB e as locais, 10,5% do PIB.

O federalismo fiscal norteamericano tem algumas particularidades que os países desenvolvidos, na sua maioria, não têm. Inexiste um imposto federal de consumo de base ampla. No nível federal, os impostos sobre a renda das pessoas físicas e os impostos sobre salários tornaram-se as fontes mais importantes de receita, ao passo que o imposto sobre a renda das pessoas jurídicas e alguns impostos sobre vendas diminuíram em importância nos últimos anos.

Conforme coloca STOTSKY & SUNLEY(1995:14), tal fato deve-se a uma combinação de fatores econômicos e políticos. Ou seja, a exigência maior de redistribuição, decorrente do Código Tributário, e a necessidade de uma fonte mais dinâmica de receitas, levaram ao aumento dos impostos sobre a renda das pessoas físicas, ao passo que os impostos sobre salários foram majorados para financiar o aumento das responsabilidades da seguridade social e do Programa *Medicare*.

TOTAL

GERAIS

INTERCOM.

GERAIS DE

EMPRESA

IMPOSTO

DE

DEPOSTO

PEL

VENDAS

DIRET

OUTROS

ENCARGO

FUNDOS DE

TOTAL

GERAIS

INTERCOM.

GERAIS C

DEFESA NA

INTE

FUNDOS E DEVI

OUTRAS

**TABELA 2.1****ESTADOS UNIDOS****RECEITAS E DESPESAS FEDERAIS COMO PORCENTAGEM  
DO PRODUTO INTERNO BRUTO DOS EUA NOS PERÍODOS 1970-1980-1990**

<b>RECEITA</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>
<b>TOTAL</b>	20,3%	20,9%	21,0%
<b>GERAIS</b>	16,2	15,4	14,2
INTERGOVERNAMENTAIS	-	0,1	0,1
<b>GERAIS DE FONTES PRÓPRIAS</b>	16,2	15,4	14,2
<b>IMPOSTOS</b>	14,5	12,9	11,5
<b>IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS</b>	9,0	9,0	8,5
<b>PESSOAS FÍSICAS</b>			
<b>IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS</b>	3,3	2,4	1,7
<b>PESSOAS JURÍDICAS</b>			
<b>VENDAS, RECEITAS BRUTAS E</b>	1,8	1,2	1,0
<b>DIREITOS ADUANEIROS</b>			
<b>OUTROS IMPOSTOS</b>	0,4	0,4	0,3
<b>ENCARGOS E DIVERSOS</b>	1,7	2,4	2,7
<b>FUNDOS DE SEGURO SOCIAL</b>	4,2	5,4	6,8
<b>DESPESAS</b>			
<b>TOTAL</b>	20,6%	22,7%	25,3%
<b>GERAIS</b>	16,5	16,4	18,2
<b>INTERGOVERNAMENTAIS</b>	2,3	3,3	2,7
<b>GERAIS DIRETAS</b>	14,2	13,1	15,5
<b>DEFESA NACIONAL E RELAÇÕES</b>	8,3	5,5	6,3
<b>INTERNACIONAIS</b>			
<b>JUROS E DÍVIDA GERAL</b>	1,4	2,3	3,4
<b>OUTRAS</b>	4,5	5,3	5,9

Fonte: STOTSKY, J. G. SUNLEY, E. M. Fundo Monetário Internacional, Washington, 1995.

**TABELA 2.2**

**ESTADOS UNIDOS**

**SUBVENÇÕES E DESPESAS GERAIS COMO PORCENTAGEM DAS DESPESAS ESTADUAIS E LOCAIS  
DOS EUA NOS PERÍODOS 1965-1970-1991**

<b>ANO</b>	<b>SUBVENÇÕES FEDERAIS COMO PORCENTAGEM DAS DESPESAS GERAIS DOS GOVERNOS ESTADUAIS E LOCAIS</b>	<b>SUBVENÇÕES ESTADUAIS COMO PORCENTAGEM DAS DESPESAS GERAIS DOS GOVERNOS LOCAIS</b>
1965	14,6	29,1
1970	18,4	34,7
1971	18,7	34,4
1972	20,4	34,3
1973	23,1	35,5
1974	21,8	36,3
1975	21,6	35,3
1976	23,0	35,1
1977	24,9	35,3
1978	26,2	35,5
1979	25,3	36,7
1980	24,8	36,7
1981	23,3	37,0
1982	20,2	36,4
1983	19,8	35,1
1984	19,3	34,9
1985	19,1	36,0
1986	18,5	35,7
1987	16,5	35,1
1988	16,4	34,9
1989	16,0	35,9
1990	16,2	34,7
1991	17,0	34,4

Fonte: Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Significant Features of Fiscal Federalism, Vol. 2, Washington, D. C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations, setembro de 1993.

**TABELA 2.3**  
**ESTADOS UNIDOS**

**RECEITAS E DESPESAS LOCAIS COMO PORCENTAGEM DO PRODUTO INTERNO  
BRUTO 1970-1980-1990**

RECEITAS	1970	1980	1990
<b>TOTAL</b>	14,9%	16,6%	18,7%
<b>GERAIS</b>	12,9	14,1	15,4
INTERGOVERNAMENTAIS PROVENIENTES DO GOVERNO FEDERAL	2,1	3,1	2,5
<b>FONTE PRÓPRIA</b>	10,8	11,0	13,0
IMPOSTOS	8,6	8,3	9,2
PROPRIEDADE	3,4	2,5	2,8
VENDAS E RECEITAS BRUTAS	3,0	2,9	3,2
IMPOSTO SOBRE RENDA PESSOAS FÍSICAS	1,1	1,6	2,0
IMPOSTO SOBRE RENDA PESSOAS JURÍDICAS	0,3	0,5	0,4
OUTROS IMPOSTOS	0,7	0,8	0,7
ENCARGOS E DIVERSOS	2,2	2,8	3,8
SERV. DE UTILIDADE PÚBLICA E CASAS DE BEBIDAS ALCOÓLICAS	0,8	0,9	1,1
FUNDOS DE SEGURO SOCIAL	1,1	1,6	2,3
<b>DESPESAS</b>			
<b>TOTAL</b>	14,6%	16,0%	17,7%
<b>GERAIS</b>	13,0	13,6	15,2
EDUCAÇÃO	5,2	4,9	5,3
BEM-ESTAR SOCIAL	1,5	1,8	2,0
HOSPITAIS	0,7	0,9	0,9
SAÚDE	0,2	0,3	0,4
RODOVIAS	1,6	1,3	1,1
POLICIAMENTO	0,4	0,5	0,6
CORREÇÃO PENAL	0,2	0,3	0,4
ESGOTOS E LIXO SÓLIDO	0,3	0,5	0,5
JUROS SOBRE A DÍVIDA GERAL	0,4	0,6	0,9
OUTROS	2,5	2,6	3,0
SERV. DE UTILIDADE PÚBLICA E CASAS DE BEBIDAS ALCOÓLICAS	0,9	1,3	1,4
FUNDO DE SEGURO SOCIAL	0,7	1,1	1,2

Fonte: Departamento de Comércio dos Estados Unidos, Bureau of the Census, Government Finances.

No nível estadual, além do imposto sobre vendas, o imposto sobre a renda das pessoas físicas é também importante fonte de receita dos Governos subnacionais. Existem várias distinções na cobrança de impostos, na maioria dos estados, no que concerne à cobrança de impostos sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas, e dos impostos sobre as vendas e sobre transferência de patrimônio.<sup>16</sup>

A nível local, o imposto sobre a propriedade continua sendo a forma predominante de receita tributária. Verifica-se também que mais de uma jurisdição local faz incidir um imposto sobre a propriedade, havendo determinação de alíquota por cada jurisdição. Outro aspecto é que em alguns estados, os governos locais impõem impostos sobre vendas e sobre a renda.

#### 2.1.4.2. AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

A concessão de transferências ou subvenções pelo nível federal não é recente. O Governo Federal transferiu vastas extensões de terras públicas aos estados para desenvolvimento de escolas e universidades, estradas, canais e ferrovias. Em 1837, quando o Tesouro Federal registrava um *superávit* de US\$ 28 milhões, foram transferidos recursos aos estados em proporção com a representação no Congresso CORWIN(1938:140).

---

<sup>16</sup> "Quarenta e três estados impõem um imposto de base ampla sobre a renda das pessoas físicas e quarenta e quatro impõem impostos sobre a renda das pessoas jurídicas. O estado Michigan substituiu seu imposto sobre a renda das pessoas jurídicas por um imposto sobre o valor adicionado. Os impostos gerais sobre vendas são impostos por quarenta e cinco estados. Os estados do Alaska e New Hampshire não impuseram impostos de base ampla sobre a renda das pessoas físicas ou impostos gerais sobre vendas". STOTSKY & SUNLEY. (1995:15).

Desde 1862, a concessão de transferências condicionais passou a ser comum no sistema americano. Isto ocorreu, mais especificamente, a partir da crise econômica de 1929. Tais transferências coincidiram com a política regulamentadora dos Estados Unidos, implementada no *New Deal* após a crise econômica de 1929. O extenso sistema de subvenções federais era destinado a reabilitar as economias dos estados. Todavia, condições substanciais foram impostas por Washington aos estados, no sentido de supervisionar os planos de renascimento econômico.

Em 1949, um estudo elaborado pela *Comissão Hoover* estimava que 15% de todos os recursos financeiros gastos pelos governos estaduais, nos Estados Unidos, haviam provindo de transferências (subvenções). Em meados de 1980, a assistência nacional aos governos estaduais e municipais excedeu US\$ 90 bilhões, constituindo aproximadamente 25% de todos os gastos dos governos estaduais e municipais.<sup>17</sup>

Atualmente as subvenções intergovernamentais criam uma complexa rede de transferências de um nível de governo para outro. Havendo uma grande dependência dos governos estaduais e locais para satisfazer suas demandas. Em 1991, as subvenções federais equivaleram a 16,6% das receitas próprias dos governos estaduais e locais. As subvenções federais, como porcentagem das despesas gerais dos governos estaduais e locais, aumentaram substancialmente na década de 1960 e início de 1970. Em 1978, por exemplo, as subvenções representaram 26,2% das despesas gerais e atualmente se mantém no patamar de 17%. (TABELA 2.3)

---

<sup>17</sup> Ver, a propósito, *The New York Times*, 03 de março de 1983, pág. A26.

Os governos locais são beneficiados com uma grande parcela das subvenções federais, que são repassadas pelos governos estaduais. Além disso, os governos estaduais concedem suas próprias subvenções aos governos locais. Este total representou 34,1% das despesas gerais em 1991. (TABELA 2.3)

Os programas de transferências nos EUA podem também ser incondicionais ou condicionais. O maior programa incondicional foi o de participação na receita, que se baseava em princípios de equiparação. O governo federal proporcionou participação na receita geral aos governos locais de 1972 a 1986 e aos governos estaduais de 1972 a 1981. Estes fundos eram distribuídos por meio de uma fórmula que continha algumas restrições quanto ao seu uso.<sup>18</sup>

Existem dois tipos de subvenções condicionais. As denominadas subvenções gerais (*Block Grants*), que se aplicam à categorias amplas de funções e impõem poucas restrições quanto à alocação de recursos feita pelos estados e localidades. Existem também subvenções gerais para fins de saúde e serviços sociais.

O outro tipo de subvenção tem destino para programas específicos, tais subvenções têm critérios definidos por legislação ou por Atos Administrativos. Os critérios se baseiam no custo da prestação de serviço e no esforço tributário que a comunidade exerce. Tais fórmulas são bastante diversas. No entanto, relacionam-se com a população e a renda *per capita* da comunidade. A fórmula mais simples pode proporcionar um montante fixo para o recipiente de cada subvenção, independentemente dos custos da prestação do serviço. As fórmulas podem ser fixas e variáveis, pois dependem dos custos da prestação do serviço. No caso da educação, por exemplo, a fórmula pode variar de acordo com o número de alunos

---

<sup>18</sup> A fórmula de participação da receita incluía um conjunto de fatores, que tinham como fundamento a necessidade das despesas e a capacidade fiscal. STOTSKY & SUNLEY (1995:12).

matriculados; no caso de projetos relacionados com a comunidade carcerária, a fórmula pode variar de acordo com a população encarcerada.

As subvenções podem ser também limitadas e ilimitadas.

São limitadas as subvenções que incluem contrapartida ou não de recursos. No entanto, aproximadamente metade das subvenções específicas exigem fundos de contrapartida dos governos estaduais e locais, embora o número de programas que exigem recursos de contrapartida venha tendendo a diminuir nos últimos anos.

As subvenções ilimitadas exigem contrapartida dos recursos<sup>19</sup> A contrapartida varia entre os estados, pois é relacionada de forma inversa à renda *per capita*, sendo que a participação do governo federal varia de 50% a mais ou menos 80% KRAUSE-JUNK & MÜLLER (1993:52).

Os programas federais de subvenções abrangem toda uma gama de atividades governamentais. Em termos de despesa, o maior aumento verificado nas últimas décadas foi com relação à saúde, que subiu de 9,0% das despesas federais com subvenções em 1966, para 41,0% em 1994. Este aumento refletiu, em grande parte, a expansão do programa *Medicare*.

Portanto, constata-se que nos Estados Unidos coexistem uma série de subvenções intergovernamentais. Estudos recentes comprovaram, através de várias pesquisas econométricas, que as subvenções são fatores explicativos e influenciam não apenas o nível, como a composição dos gastos governamentais de governos estaduais e locais.<sup>20</sup> As pesquisas também demonstraram que as subvenções que requerem recursos de contrapartida estimulam despesas ainda maiores do que as

---

<sup>19</sup> Os programas de ajuda à famílias com dependentes menores (ajuda para complementação de renda de famílias pobres, cuja cabeça é geralmente uma mulher solteira) e o *Medicare* ( assistência médica para os pobres), são os dois maiores programas de subvenção ilimitada com contrapartida de recursos.

<sup>20</sup> Estes estudos realizados por STOTSKY (1991), que cita também: CRAIG e INMAN (1982,1986); GRANLICH (1977, 1982) e INMAN (1979).

subvenções que não requerem recursos de contrapartida. Tais constatações ratificam empiricamente a relação de importância entre as subvenções intergovernamentais e a determinação do nível de bens e serviços públicos nos Estados Unidos.

## **2.2 - FEDERALISMO FISCAL CANADENSE**

### **2.2.1. A FORMAÇÃO DO SISTEMA FEDERAL E A ESTRUTURA ATUAL**

O Ato Constitucional de 1867 que instituiu a antiga América do Norte Britânica, criou esta federação composta, em princípio, por quatro províncias (Nova Escócia, Nova Brunswick, Quebec e Ontário).

Atualmente o Canadá é composto de dez províncias heterogêneas, estendendo-se do Oceano Atlântico ao Pacífico. Terra Nova, em 1949, foi a última província acrescentada.

Além das províncias, o Canadá compõe-se de dois territórios (Noroeste e Yukon) e aproximadamente 5.000 governos locais, incluindo cidades, vilas e povoados, condados e distritos de serviços especiais.

A tradição histórica do federalismo fiscal canadense reporta-se ao Ato Constitucional de 1867, que discriminou os poderes legislativos do Parlamento Federal e das legislaturas provinciais.

Os poderes do governo federal estão relacionados com as áreas da ordem pública e a boa administração. A responsabilidade pela dívida pública, propriedades nacionais, regulamentação do comércio exterior e interno, defesa, moeda e sistema bancário, lei penal e levantamento de recursos mediante qualquer tipo de tributação recai sobre o governo federal, que, além disso, detém a autoridade para legislar sobre qualquer área não explicitamente reservada às províncias BOADWAY & HOBSON (1993:7).

Cabe ao governo provincial, pelo Ato de 1867, o direito exclusivo de legislar dentro das províncias em áreas de caráter geralmente local ou privado, como a propriedade e os direitos civis, instituições públicas(hospitais, asilos, prisões e instituições de caridade), educação, administração e venda de terras públicas e administração da justiça. As atividades do governo provincial podem ser financiadas por meio do direito das províncias de usar tributação direta.

Por conseguinte, as províncias destinam aos governos municipais seus poderes, transferindo aos mesmos a responsabilidade pela educação primária e secundária. No entanto, ultimamente, vem acontecendo uma reversão neste processo.<sup>21</sup>

O governo federal mantinha uma posição predominante em relação às províncias. Entretanto, com o passar dos anos, a demanda por serviços públicos dos governos provinciais se expandiu em relação ao nível federal. A receita de todos os governos vem apresentando uma constante tendência ascendente neste século, passando de 19,8% do PIB em 1939 para 44,3% em 1991. Até fins da década de 1970, a receita federal excedia as receitas provinciais e locais (menos transferências intergovernamentais), porém desde então as receitas provinciais e locais têm superado a receita federal.

No que se refere às despesas, houve um acréscimo de 20,5% do PIB em 1939 para 50,4% em 1991. No entanto, a despesa das províncias e as despesas locais cresceram muito mais depressa do que a despesa federal no período pós-II Guerra, refletindo um aumento da despesa nas áreas sob responsabilidade das províncias e dos governos locais.(TABELA 2.4)

BCME - BIBLIOTECA

<sup>21</sup> Conforme assinala BIRD(1990:7), o financiamento do setor público não tem paralelo, pois se consiste numa das federações mais descentralizadas no que concerne a relação "Federal-Provinciais" e uma das mais centralizadas no que se refere aos mecanismos "Provinciais-Municipais".

As principais fontes de receita tributária no Canadá são: o imposto de renda da pessoa física, o imposto de renda da pessoa jurídica e o imposto sobre mercadorias e serviços (um imposto sobre valor agregado que entrou em vigor em 1991, para substituir o imposto sobre vendas industriais), no nível federal; o imposto de renda da pessoa física e jurídica (arrecadados pelo governo federal mas transferidos em parte para as províncias), imposto sobre vendas no varejo e impostos sobre recursos naturais no nível provincial; e o imposto sobre a propriedade no nível local.

TABELA 2.4

## CANADÁ

## DESPESAS DOS GOVERNOS EM PROPORÇÃO AO PIB - 1939-91

ANO	GOVERNO FEDERAL INCLUSIVE SUBVENÇÕES ÀS PROVÍNCIAS (1)	SUBVENÇÕES FEDERAIS ÀS PROVÍNCIAS (2)	GOVERNO FEDERAL EXCLUSIVE SUBVENÇÕES ÀS PROVÍNCIAS (3)	GOV. PROVINCIAS E LOCAIS 1/ (4)	TODOS OS GOVERNOS 2/ (5)
(PORCENTAGENS DO PIB)					
1939	8,2	1,3	6,9	13,6	20,5
1943	39,1	1,3	37,8	6,7	44,5
1950	12,4	1,3	11,1	10,3	21,3
1955	16,4	1,5	14,9	10,7	25,6
1960	17,1	2,4	14,7	10,7	25,6
1965	14,9	2,4	12,6	16,3	28,7
1970	17,2	3,7	13,5	21,4	34,9
1975	20,8	4,4	16,4	23,1	39,9
1980	19,8	4,0	15,7	23,8	40,3
1985	24,0	4,4	19,5	25,9	46,9
1989	21,5	3,9	17,6	24,5	47,3
1990	22,9	3,9	19,0	26,4	47,3
1991	24,2	3,9	20,3	28,0	50,4

*Fontes:* Leslie(1993), com base em Canadian Tax Foundation, *The National Finances 1990*(Toronto, 1990), suplementado e atualizado por cálculos do C.D. Howe Institute empregando Statistics Canadá, *National Income and Expenditure Accounts*.

1/ Inclusive despesas de hospitais públicos.

2/ Inclusive despesas do Plano de Pensões do Canadá e do Plano de Pensões de Quebec, que juntos, totalizaram 2,2% do PIB em 1991. As demais colunas não incluem desembolsos nos termos desses planos compulsórios de pensões públicas, mas incluem pensões pagas com receitas do governo geral (outros planos que não exigem contribuição, financiados com receitas tributárias do exercício).

## 2.2.2. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

As transferências intergovernamentais tornaram-se parte significativa do sistema federal no período seguinte à II Guerra Mundial. Na época, o governo federal pôs em vigor vários programas sociais que foram ampliados pelo Ato Constitucional de 1982, que conferiu consolidação constitucional aos princípios do *Welfare-state*, os quais incluem seguro-desemprego, subsídios familiares, auxílio-velhice e seguro-saúde nacional.

O Ato também dedicou prioridade a “equiparação e desigualdades regionais”, obrigando aos governos provinciais e federais a promover o desenvolvimento econômico regional para reduzir as desigualdades LESLIE (1993). Foi também confirmada a autoridade tributária das províncias sobre os recursos naturais não-renováveis.

Atualmente o governo federal tem duas formas básicas de transferências: transferências com fins gerais e para fins específicos.

A principal transferência com fins gerais refere-se aos pagamentos de equiparação. As transferências com fins específicos compreendem dois programas, o *Established Programs Financing Act-EPF* (Ato do Financiamento dos Programas Estabelecidos), estabelecido desde 1977 e o *Canada Assistance Plan - CAP* (Plano de Assistência do Canadá), instituído desde 1966.

O princípio da equiparação está incorporado à Constituição, onde os três programas de transferência - pagamentos de equiparação, EPF e CAP, buscam promover a equiparação em bases diferentes, considerando: capacidade, população e necessidade. Segundo a fórmula para pagamentos de equiparação, distribuem-se recursos federais somente às sete províncias carentes (Terra Nova, Ilha do Príncipe Eduardo, Nova Escócia, Nova Brunswick, Quebec, Manitoba e Saskatchewan).

Estas províncias têm capacidade tributária abaixo da média, definida como a diferença entre a receita *per capita* obtida nacionalmente de cada fonte específica de receita e a receita *per capita* obtida pela província de cada fonte específica de receita, usando-se uma alíquota média nacional. As 33 fontes de receita abrangem impostos de renda, impostos sobre salários, impostos sobre vendas gerais, impostos sobre consumo, receitas de recursos naturais, receitas de impostos sobre a propriedade, etc. A fórmula atualmente abrange cinco províncias (Colônia Britânica, Manitoba, Saskatchewan, Ontário e Quebec), tendo a seguinte composição:

$$\sum_j E_{ij} = \sum_j t_j (B_{rj}/P_r - B_{ij}/P_i) P_i$$

j

$$t_j = \frac{\sum_i T_{rij}}{\sum_i B_{ij}}$$

Onde:  $E_{ij}$  = Direito conforme fonte de receita j na província i;

$B_{rj}$  = Base tributária para fonte de receita j nas cinco províncias;

$P_r$  = População das cinco províncias representativas;

$B_{ij}$  = Base tributária para fonte de receita j na província i;

$P_i$  = População da província i;

$T_j$  = Alíquota média nacional para a fonte de receita j;

$T_{rij}$  = Receita tributária efetiva arrecadada da fonte de receita j na província i.

A fórmula acima, proporciona um sistema de redistribuição às províncias “carentes”, pois estas recebem uma compensação positiva, enquanto as províncias abastadas não sofrem compensação negativa. Assim, em decorrência dos

recursos federais se originarem das províncias que pagam uma proporção maior de impostos federais, há uma redistribuição dos recursos.<sup>22</sup>

Apesar do sistema de pagamentos de equiparação não considerar os serviços fornecidos, ou seja, as diferenças de carência decorrentes de razões demográficas, este sistema promove uma redistribuição bastante significativa, pois, as províncias carentes passaram a receber 93% da nova receita média nacional. KRELOVE. STOTSKY. VEHORN (1993:27).

O programa EPF baseia-se no valor igualizado das transferências tributárias e numa transferência monetária que eleva a transferência total a uma alocação *per capita* igual, ou seja:

Transferência Monetária Total = Direito Total - Valor Equiparado da Transferência Tributária.

As transferências efetuadas no âmbito do CAP são ilimitadas e em regime de contrapartida.<sup>23</sup>

O CAP proporciona muita flexibilidade às províncias, o que lhes permite escolher as categorias de assistência.

O governo federal não exige provas de meios, de modo que a habilitação se baseia tão somente no conceito subjetivo de carência. Os recursos cobrem os custos de assistência financeira direta, dos serviços de bem-estar e da administração, mas não cobrem custos de capital (instalação e equipamentos).

---

<sup>22</sup> Sobre as *Unconditional Transfers* ( Pagamentos de Equiparação) KRAUSE-JUNK & MÜLLER (1993:28) colocam: "To avoid that total revenues of a province fall below those of the preceding year, "stabilization" payments are made up to a fixed per capita amount. If any shortfall is left, the difference is provided in form of interest-free loan".

<sup>23</sup> "Federal grants under the CAP are matching and conditional. The federal government shares 50% of the costs for providing social assistance and welfare to persons in need who require public support. The conditions are also attached to the provision of minimum standards. KRAUSE-JUNK & MÜLLER(1993:12)

A equiparação e o EPF, cresceram 98% e 84%, respectivamente, no período 1980-81 a 1992-93. Já o CAP, que é um subsídio ilimitado com contrapartida, cresceu, no mesmo período, 180%. O governo federal limitou o crescimento dos pagamentos de equiparação ao crescimento do PIB. O crescimento do EPF também está limitado desde a década de 1980. No fim da década de 1980, o limite era a taxa de crescimento do PIB menos 3%. Em 1990, o governo federal congelou por dois anos as transferências do EPF nos níveis *per capita* de 1989 e no orçamento de 1991, prorrogou esse congelamento por mais três anos. A TABELA 2.5, demonstra o crescimento *per capita* nos três principais programas de transferência no período 1980/81 a 1992/93 e a discriminação das transferências tributárias e monetárias.

Como vimos, o sistema de transferências canadense tem duas características bastante desejáveis de um sistema federal: é descentralizado, considerando o aspecto das relações federação-províncias, e é redistributivo.

No entanto, atualmente o sistema de subsídios vem sendo abalado por uma crise fiscal, criando problema para as províncias com menor capacidade tributária. Esta crise se agrava à medida que o governo federal for reduzindo o seu papel, o que está influenciando, também, os movimentos separatistas.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> A crescente importância dos organismos transacionais e o acordo de livre comércio com os Estados Unidos vem deslocando o eixo de comércio, ampliando o poder das províncias. A província de Quebec é um exemplo deste processo com forte movimento emancipacionista. Quebec é a única província canadense que não participou dos acordos de arrecadação tributária do governo federal, de modo que lança e arrecada seu próprio imposto de renda sobre a pessoa física. Quebec também pôs em vigor seu próprio plano de pensões (*Quebec Pension Plan*)

## TABELA 2.5

### CANADÁ

#### PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS AOS GOVERNOS

#### PROVINCIAIS

#### EXERCÍCIOS DE 1980/1993

PERÍODO	FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS ESTABELECIDOS				PLANO DE ASSISTÊNCIA DO CANADÁ		
	EQUIPARAÇÃO (1)	DINHEIRO (2)	VALOR DOS PONTOS TRIBUTÁRIOS (3)	TOTAL (4)	DINHEIRO (5)	VALOR DOS PONTOS TRIBUTÁRIOS (6)	TOTAL (7)
<b>(DÓLARES CANADENSES PER CAPITA)</b>							
<b>TODAS AS PROVÍNCIAS</b>							
1980/81	155,5	213,1	194,6	407,7	80,1	12,1	92,2
1982/83	181,1	235,1	218,2	453,3	92,4	13,7	106,0
1982/83	198,1	261,8	241,6	503,3	117,1	14,1	131,2
1983/84	210,7	301,0	244,3	545,3	133,9	13,9	147,8
1984/85	216,4	318,0	265,3	583,2	142,9	15,0	157,9
1985/86	205,0	335,1	288,0	623,1	154,5	16,3	170,8
1986/87	228,5	343,9	315,2	659,1	160,5	17,4	177,9
1987/88	258,6	339,4	350,4	689,8	170,3	19,7	190,0
1988/89	281,3	342,6	378,7	721,3	178,8	20,2	198,9
1989/90	298,4	342,8	415,2	758,2	196,5	22,1	218,6
1990/91	303,6	330,1	427,9	758,0	206,9	23,9	230,8
1991/92	301,1	315,1	437,1	752,2	221,9	24,6	246,6
1992/93	307,3	294,2	458,0	752,2	232,8	25,3	258,1

Fonte: LESLIE (1993:27)

## 2.3 - FEDERALISMO FISCAL AUSTRALIANO<sup>25</sup>

### 2.3.1. CARACTERÍSTICAS GERAIS E ESTRUTURA GOVERNAMENTAL

A Federação Australiana foi estabelecida em 1901 e compreende atualmente o governo federal e seis estados subnacionais, originários das antigas colônias e dois territórios (*self-governing mainland territories*). Há também quase 900 governos locais.

A Austrália é reconhecida como uma federação extremamente centralizada, onde o governo central arrecada cerca de 70% da renda total do setor público, mas é responsável por apenas metade das despesas desse mesmo setor. Esse fator influencia um largo desequilíbrio entre a renda e a distribuição dos gastos em cada um dos três níveis de governo.

Essa centralização é referendada pela Constituição Federal que define poucos, mas, exclusivos poderes para o governo central, um dos quais é o poder para impor direitos alfandegários e o dever de aplicar e obrigar a pagar esses impostos.

Os seis estados coloniais, os quais se juntaram para elaborar a Constituição, mantiveram responsabilidades legislativas exclusivas para um número de serviços que incluem educação, saúde, desenvolvimento urbano e moradia, estrada, transporte ferroviário, provimento de eletricidade, gás, água, bem como o estabelecimento da Lei e da ordem. A partir do momento em que a Constituição não reconhece o governo local, este nível de governo submete-se ao controle legislativo

---

<sup>25</sup> Esta seção foi fundamentada em CRAIG (1995:1-33) e RYE & SEARLE(1996:1-25)

do estado. Nas questões fiscais e intergovernamentais, os dois territórios do continente, ou seja, o território do norte e o território da capital australiana recebem tratamento estadual semelhante.

### **2.3.2. ESTRUTURA ADMINISTRATIVO-TRIBUTÁRIA**

Os sistemas de impostos do governo federal, estadual e local são administrados por entidades distintas. A administração dos impostos é realizada pela *The Australian Taxation Office*. Os estados e governos locais mantêm agências específicas para este fim.

Apesar de não haver disposições legais que regulem a troca de informações entre os diferentes níveis de governo, existem reuniões, dois meses antes da aprovação da proposta orçamentária, entre o governo central, representado pelo *Australian Treasury* e pelo *Ministry of Finance*, e os representantes dos estados e governos locais. Estas reuniões ainda ocorrem seis meses antes da execução orçamentária. Portanto, existem esforços objetivando a cooperação entre o governo central e os governos subnacionais.

O governo central exerce o controle de fluxo sobre as quatro mais importantes fontes de renda, ou seja: o imposto de renda pessoa física e jurídica; impostos alfandegários e impostos sobre vendas. Aproximadamente 90% da renda do governo central provém dos impostos, sendo que o imposto de renda pessoa física e jurídica correspondem a 60% desse total e os impostos sobre produtos e serviços respondem por 23%. As transferências, subvenções e doações do governo central constituem cerca de 40% da renda dos governos estaduais. (TABELA 2.6).

As taxas sobre a propriedade residencial (o IPTU, no caso do Brasil), constituem mais da metade da renda dos governos locais.

Em decorrência da verticalização do sistema, verifica-se que 80% dos pagamentos do setor governamental para os governos locais constituem-se das transferências de fundos recebidos do governo central. Os governos locais ainda têm importante fonte de renda nas empresas prestadoras de serviços.

SUBV  
DOA  
DOAC  
PAGA  
PAGA  
REEX  
TOTAL  
TOTAL  
SUM

**TABELA 2.6****AUSTRÁLIA****PAGAMENTOS ÀS AUTORIDADES ESTADUAIS E LOCAIS  
EM PERCENTAGEM DO PRODUTO INTERNO BRUTO**

<b>PAGAMENTOS AOS ESTADOS</b>	<b>1992/93</b>	<b>1993/94</b>	<b>1994/95</b>
<b>SUBVENÇÕES PARA PROPÓSITOS GERAIS</b>	3,62	3,49	3,37
CORRENTES	3,50	3,37	3,32
<b>DOAÇÃO DE ASSIST. FINANCEIRA (FAGS)</b>	3,35	3,22	3,12
OUTROS	0,15	0,15	0,21
CAPITAL	0,12	0,13	0,05
<b>DOAÇÃO PARA PROPÓSITOS ESPECÍFICOS</b>	4,26	3,91	3,76
CORRENTES	3,17	3,21	3,20
CAPITAL	1,09	0,70	0,56
<b>TOTAL DOS PAGAMENTOS BRUTOS DOS</b>	<b>7,88</b>	<b>7,40</b>	<b>7,13</b>
<b>QUAIS:</b>			
<b>PAGAMENTOS PARA OS ESTADOS</b>	6,42	5,94	5,65
<b>PAGAMENTOS ATRAVÉS DOS ESTADOS</b>	1,46	1,46	1,48
<b>REEMBOLSO DE EMPRÉSTIMOS</b>	-0,66	-0,31	-0,44
<b>PAGAMENTOS LÍQUIDOS</b>	<b>7,22</b>	<b>7,09</b>	<b>6,69</b>
<b>PAGAMENTOS LÍQUIDOS PARA</b>			
<b>AUTORIDADES LOCAIS</b>			
CORRENTES	0,05	0,04	0,05
CAPITAL	0,08	0,01	0,01
<b>TOTAL DE PAGAMENTOS</b>	<b>0,13</b>	<b>0,06</b>	<b>0,05</b>
<b>TOTAL DE PAGAMENTOS AOS GOVERNOS</b>	<b>7,34</b>	<b>7,15</b>	<b>6,74</b>
<b>SUBNACIONAIS (ESTADUAIS E LOCAIS)</b>			

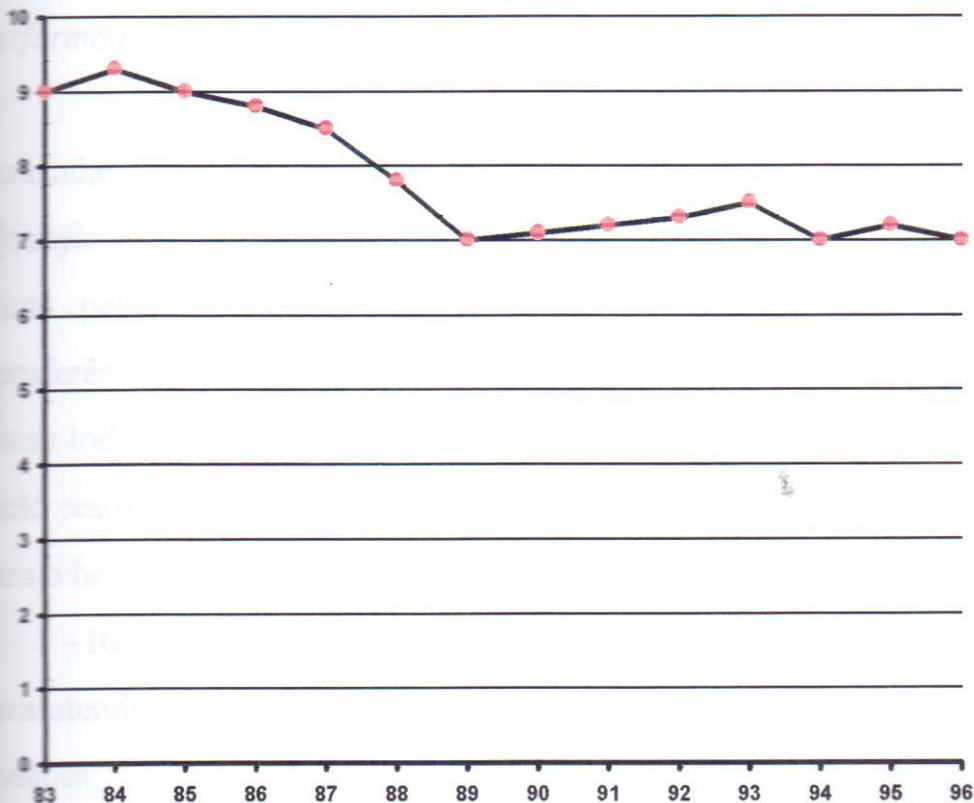
Fonte: "Commonwealth financial relations with other levels of government," Budget, paper nº 03.

### 2.3.3. O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS

O sistema de transferências tem uma importância bastante significativa considerando o grande desequilíbrio vertical existente na Austrália. Apesar das transferências terem se reduzido nos últimos anos, estas têm um papel mais importante que outras federações como Canadá, Suíça, Estados Unidos etc. Atualmente as subvenções e empréstimos aos estados têm registrado uma participação de cerca de 7% do Produto Interno Bruto australiano, conforme evolução gráfica abaixo:

**GRÁFICO 2.1**  
**AUSTRÁLIA**

**SUBVENÇÕES DO GOVERNO CENTRAL PARA OS ESTADOS**  
**(EM PERCENTUAIS DO PIB)**



Transferências para propósitos gerais e específicos são feitas pelo governo central aos governos estaduais e locais. Nos últimos anos as transferências para propósitos gerais somaram menos de 50% do total das transferências líquidas. As transferências para propósitos gerais são feitas para cobertura de despesas corrente e de capital e, geralmente, em bases incondicionais, para os governos estaduais e locais.

A transferência intergovernamental com maior impacto nas finanças estaduais é o *Financial Assistance Grants (FAGs)*, que tem como parâmetro a população e o movimento de preços ao consumidor.

O FAG's é repassado aos governos locais através dos governos estaduais, que funcionam como agentes. As doações de capital do governo federal para os estados, atualmente, consistem em pequenos pagamentos os quais são destinados ao desenvolvimento urbano, e são distribuídos de acordo com a *performance*, relativamente aos objetivos propostos.

Nenhuma transferência de capital para propósitos gerais, hoje, é realizada diretamente aos governos locais. Os repasses para propósitos específicos (*Specific Purpose Payments - SPP's*) abrangem uma grande esfera de pagamentos feitos pelo governo central na busca de objetivos de sua política. Essas transferências destinam-se tanto às despesas de capital como correntes. Atualmente, quase todos os fundos são distribuídos em forma de “doações” e os empréstimos estão restritos à assistência a desastres naturais. Em geral, as condições requeridas para o benefício do SSP, devem enquadrar-se em quatro categorias:

- Requisitos para programas gerais: o estado transfere recursos para hospitais para atendimento gratuito da população e esses hospitais tem como contrapartida doações;

(p) - Requisitos para pagamentos a serem feitos em propósitos específicos: pagamentos que incluem transferências às universidades, escolas particulares e governos locais;

- Acordos que cobrem fornecimento de serviços e programas de mecanismos de entrega; e

- Condições específicas na operação de programas de despesas vinculadas, incluindo autorizações de programas e projetos.

As principais despesas financiadas pelo SPP são educação, saúde e habitação (TABELA 2.7)

Os pagamentos do SPP são indexados à inflação, e a alocação para os estados é fundamentada em diversas variáveis: alguns pagamentos são influenciados por padrões históricos estabelecidos por ocasião de sua negociação; outros, são baseados através da avaliação das necessidades levantadas pelo governo central, enquanto outros, são distribuídos em bases *per capita* iguais.

A federação australiana tem se preocupado em estabelecer a igualdade horizontal entre os estados. Em 1933 foi estabelecida uma autoridade permanente e independente denominada de *Commonwealth Grants Commission - CGC*, que tem como objetivo avaliar as reivindicações dos estados. Esses processos de avaliação têm mudado ao longo dos anos. Atualmente, a função da CGC, envolve avaliação e alocação entre os estados de um enorme número de doações de rendas gerais estimadas num total de A\$ 18,7 bilhões, para o biênio 1995/96 (cerca de R\$ 14,87 bilhões). A CGC opera somente sob termos estabelecidos pelo governo central, após consulta aos estados e territórios. A CGC realiza investigação para identificar as necessidades de acordo com o seguinte princípio: “A cada estado deveria ser dada a capacidade (meios) de prover o mesmo padrão de serviços dos outros estados, se cada estado proceder aos esforços para aumentar suas rendas

(provenientes de suas próprias fontes) e conduzir os seus afazeres com o mesmo nível operacional de eficiência”.

SE  
SFOU  
MORA  
RECH  
COMB  
IND  
MANT  
TRANSP  
OUTROS  
TOTAL  
PART  
TPE  
SERV  
DE  
SU  
ED  
SAL  
SER  
MORA  
RECRE  
COMB  
AGR  
IND  
MANUF  
TRANSP  
OUTROS  
OUTROS

TABELA 2.7

## AUSTRÁLIA

**TOTAL DOS PAGAMENTOS PARA PROPÓSITOS ESPECÍFICOS- PPE/SPP**  
**(EM MILHÕES DE DÓLARES AUSTRALIANOS)**

	1992/93	1993/94	1994/95
SERVIÇOS PÚBLICOS GERAIS	252	276	293
DEFESA	--	--	--
SEGURANÇA PÚBLICA	124	130	131
EDUCAÇÃO	6,395	6,583	6,695
SAÚDE	4,413	4,840	5,089
SEGURIDADE SOCIAL	561	894	942
MORADIA E COMUNIDADE	1,000	1,044	1,028
RECREAÇÃO E CULTURA	28	23	27
COMBUSTÍVEL E ENERGIA	10	03	02
AGRICULTURA, INDÚSTRIA FLORESTAL E PESCA	252	140	227
IND. EXT. MINERAL, ATIVIDADES MANUFATUREIRA E CONSTRUÇÃO	15	18	22
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	1,885	1,059	848
OUTROS NEGÓCIOS ECONÔMICOS	100	46	39
OUTROS PROPÓSITOS	2,130	1,625	1,698
<b>TOTAL</b>	<b>17,165</b>	<b>16,681</b>	<b>17,041</b>
<b>PARTICIPAÇÃO DO TOTAL DOS PPE</b>	<b>EM PERCENTUAIS</b>		
SERVIÇOS PÚBLICOS GERAIS	1,47	1,65	1,72
DEFESA	--	--	--
SEGURANÇA PÚBLICA	0,72	0,78	0,77
EDUCAÇÃO	37,26	39,46	39,29
SAÚDE	25,71	29,02	29,86
SEGURIDADE SOCIAL	3,27	5,36	5,53
MORADIA E COMUNIDADE	5,83	6,26	6,03
RECREAÇÃO E CULTURA	0,16	0,14	0,16
COMBUSTÍVEL E ENERGIA	0,06	0,02	0,01
AGRICULTURA, INDÚSTRIA FLORESTAL E PESCA	1,47	0,84	1,33
IND. EXT. MINERAL ATIV. MANUFATUREIRA E CONSTRUÇÃO	0,09	0,11	0,13
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	10,98	6,35	4,98
OUTROS NEGÓCIOS ECONÔMICOS	0,58	0,28	0,23
OUTROS PROPÓSITOS	12,41	9,74	9,96

Commonwealth financial relations with other levels of government.

## 2.4 - FEDERALISMO FISCAL NA ALEMANHA<sup>26</sup>

### 2.4.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A Alemanha nunca foi um país centralizado ou um estado centralizado. Mesmo durante o regime nazista não se conseguiu alcançar a almejada centralização.

O atual federalismo alemão tem uma longa tradição de poder político fortemente estruturado, tendo assim bases históricas. Ao mesmo tempo, ele é o produto do século XIX, e suas características decorrem do fato de que sua ligação com as instituições estatais estão fortemente ligadas a ele e sua ligação com as instituições da federação e dos estados são múltiplas.

Exceto a Prússia e a Áustria, que na época integravam as cinco potências europeias, os outros eram países relativamente pequenos e, com respeito à política, dependiam de seus vizinhos maiores. Disso originou-se a variante positiva da formação de pequenos estados. Tais pequenos países concentravam sua energia política na construção interna do país, na instituição de uma administração efetiva, num sistema educacional bem estruturado, e no incentivo da cultura nacional.

Assim, na primeira metade do século XIX houve um impulso, com o qual o Estado alemão adquiriu uma nova imagem que ele continua apresentando diversificadamente. Ao mesmo tempo deu-se clara prioridade à política interna - sempre com a exceção da Prússia e da Áustria consolidando-se assim o caráter de Estado dos países em questão.

No entanto, até então, não havia no processo de modernização a participação da sociedade civil. Os países destruíram a unidade do setor econômico

<sup>26</sup> Esta seção foi baseada em SPAHN (1996:1-19) e KRAUSE-JUNK & MULLER (1993:35-39).

e, assim, também o mercado, e impediam a unificação de Reich e a liberdade de circulação. A própria Liga Alemã impedia qualquer participação civil, que já existia em muitos países alemães, mesmo que limitadamente. Por isso, a reivindicação de uma outra política e de uma outra estrutura tornou-se cada vez mais forte, tornando-se uma das causas dos acontecimentos revolucionários de 1848.

Na Constituição de Weimar de 1919, que inspirou diversas outras constituições, inclusive a Constituição Brasileira de 1934, não se realizou tudo; o que se criou foi principalmente uma administração unificada das finanças do *Reich*, deixando a maioria dos assuntos do *Reich* na incubência dos estados. Esta filosofia foi adotada também em 1949 na Constituição da República Federal da Alemanha. Com respeito à incubência executiva, os estados tornaram-se mais fortes ainda.

A estrutura do Estado Federado Alemão foi mantida em 1919 na Constituição de Weimar, se bem que com uma posição mais fraca dos estados. Um terceiro estado federal alemão foi instituído, em 1949, em Bonn, após a II Guerra Mundial, através do Conselho Parlamentar, para a região das três zonas de ocupação.

As bases da fusão foram os antigos e os novos estados, já existentes em 1948. Também não se pensou seriamente em sair do tipo de federalismo em voga para, por exemplo, entrar numa solução de senado e numa administração unificada para a Federação. O federalismo, após as experiências do domínio nazista, obteve mais que antigamente, uma legitimação teórica estatal.

Numa análise apenas superficial do sistema de transferência da Alemanha, verifica-se que esta poderia ser caracterizada como Estado Unitário, pois existe um governo central forte, com uma extensa área de influência; existe

uniformidade na legislação sobre quase todos os assuntos importantes; e existe um sistema tributário uniforme.

#### 2.4.2. ESTRUTURA ATUAL DE GOVERNO

A Alemanha, após a reunificação, tornou-se muito mais estratificada, pois, são dezesseis estados, em vez de onze.

É próprio do Federalismo Alemão - como também em todos os estados federais, que as tarefas estatais sejam repartidas entre a federação e os estados. Na Alemanha, isto ocorre claramente já na própria Constituição. Ela determina que as tarefas estatais são assuntos dos estados, caso a Constituição não as atribua, total ou parcialmente, ou em forma de direitos de co-gestão consultativa, à Federação. E foi com maior prontidão do que em outros lugares que os estados transferiram, em 1949, o encargo à Federação: a situação logo após a guerra, o afluxo de milhões de fuggitivos e desterrados e a enorme destruição deixaram transparecer que era necessário transferir à Federação, ao lado da política do exterior - e depois, da política de defesa - e do setor monetário, também a política econômica e social, e, com elas, a política de comunicações, incluindo o correio, a via férrea, a construção de auto-estradas, a navegação marítima e fluvial e a aviação, e por último, a política ambiental.

Os estados, por sua vez, são em geral responsáveis pela política de educação - as escolas e as universidades da Alemanha são, sem exceção, instituições públicas - e, além disso, por todo o aparelho policial, pelo pessoal e pela organização da administração pública. Além disso, as constituições dos municípios são estabelecidas pelas leis estaduais, e os estados podem atuar sobre a administração dos municípios. Os municípios executam uma grande parte das leis

federais e estaduais (do estado correspondente), estando assim ligados à administração da Federação.

A legislação federal também requer que algumas funções sejam financiadas pelos níveis inferiores de governo, com seus próprios recursos, e sem compensação. Os níveis inferiores de governo (governos locais) geralmente executam políticas em consonância com os níveis superiores, onde o financiamento está vinculado, algumas vezes, à *performance* da função, com correspondente concessão ou restituição de custos.

No que se refere às relações financeiras, a distribuição horizontal das funções é caracterizada pela predominância da divisão de receitas. Todos os principais impostos (renda pessoal, renda das empresas e impostos sobre o valor adicionado) são cobrados conjuntamente pelos governos federal e estaduais. A legislação sobre impostos é uniforme e centralizada. Parlamentos (Assembléias) de jurisdição regional não têm poder para legislar sobre impostos nacionais, embora alguns impostos menores continuem a ser atribuídos ao estado ou governos locais. Todos os impostos são avaliados de acordo com o mesmo Código Tributário Nacional, com pequena flexibilidade para os governos subnacionais, que estabelecem as alíquotas dos impostos.

Virtualmente, toda lei que afeta o interesse dos estados tem que passar pelo *Bundesrat* (Assembléia Legislativa dos Estados).

O *status do Bundesrat* tem propiciado aos estados alemães em conjunto, uma posição muito forte, a qual contrabalança com a perda da soberania individual dos estados em áreas específicas da União. Esta característica se distingue de outras de Federações como Estados Unidos, Canadá e Austrália, pois os membros do *Bundesrat* são nomeados pelos governos dos estados, reconduzidos

por eles, e estritamente direcionados para os problemas de seus respectivos governos, daí ser considerada a *true states house* (A Casa Efetiva dos Estados).

### 2.4.3. ORGANIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E DIVISÃO DE RECEITAS

Na Alemanha o poder para legislar sobre impostos específicos tem sido totalmente distinto do direito de cada esfera de governo de se apropriar do uso desses impostos. A legislação tributária é totalmente centralizada. A organização tributária para níveis específicos de governo é determinada pela Constituição, com pequenos ajustes realizados através de legislação federal. Fundamentalmente, as principais revisões das medidas financeiras federais só podem ser efetivadas via emenda constitucional requerendo uma maioria de dois terços em ambas as casas do Parlamento Federal.

O significado dos impostos atribuídos diretamente a cada nível de governo é pequeno na Alemanha. Os principais impostos federais (15 % do total dos tributos, aproximadamente) são impostos sobre consumo, sendo os mais importantes os que incidem sobre o petróleo, tabaco e álcool (exceto cerveja). O governo federal tem também o direito de arrecadar uma sobretaxa sobre o imposto de renda, que tem se tornado mais importante recentemente.<sup>27</sup>

Os estados têm no imposto sobre veículos auto-motores e sobre a riqueza líquida, seus principais impostos; no entanto, tais impostos, representam apenas 5% do total dos tributos.

Já os municípios arrecadam tributos sobre a propriedade e serviços públicos locais, o que perfaz 8% de todos os impostos.

---

<sup>27</sup> A sobretaxa sobre o Imposto de Renda que foi introduzida no final dos anos 60, no objetivo de conter a demanda, atualmente está sendo utilizada para financiar os investimentos da unificação alemã.

Todas as principais fontes de receita são divididas na Alemanha. O imposto sobre os salários e o direito de taxar a renda, o imposto sobre as corporações e o Imposto Sobre Valor Agregado - VAT, rendem cerca 3/4 do total do imposto de renda. São todos apropriados conjuntamente. Da divisão do VAT, o governo federal tem extraído a contribuição financeira da Alemanha para o orçamento da União Européia. Como resultado, o imposto sobre os negócios locais, embora não seja oficialmente um imposto interligado, é também repartido por todos os níveis de governo.

A distribuição vertical dos impostos sobre a renda é fixada pela Constituição, conforme TABELA 2.8 a seguir:

**TABELA 2.8**

**ALEMANHA**

**DISTRIBUIÇÃO VERTICAL DOS IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA REPARTIDA - 1994**

<b>TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA REPARTIDA</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>LOCAL</b>
Imposto sobre renda pessoal	42,5	42,5	15
Imposto sobre renda das cooperações	50,00	50,00	0
Imposto sobre valor adicionado	56,0	44,0	0

Fonte: SPAHN (1996: 7)

Com exceção de doações, qualquer ajustamento na distribuição vertical dos fundos públicos é exclusivamente afetada através da divisão do movimento dos impostos do VAT que é negociado entre os governos federal e os governos dos estados. O resultado desta barganha é moldado em uma lei federal com consentimento do *Bundesrat*.

No que se refere à distribuição horizontal do imposto de renda, a mesma é baseada no princípio de derivação, ou seja, segue o padrão regional de rendimento de impostos de acordo com o princípio do domicílio, com funções especiais para a fixação do imposto das empresas. A distribuição regional do VAT está essencialmente sobre a base *per capita*, o que implica um forte efeito de equalização.

#### **2.4.4. AS CONCESSÕES VERTICAIS E O FEDERALISMO COOPERATIVO**

Antes da unificação, o Sistema Federativo Alemão não utilizava a transferência vertical de renda de forma sistemática e em grande escala, elas foram se tornando significativas a partir dos ajustamentos negociados entre os níveis federal e estaduais. O governo federal também usou uma parcela do VAT para uma equalização vertical assimétrica.

Com a unificação o governo implantou o *Federal Consolidation Program*, onde a concessão vertical assimétrica se tornou bastante importante, fundamentalmente para os estados mais pobres.

Além disso, houve, e ainda existem, transferências verticais específicas que implicam no co-financiamento federal de projetos do estado. Estas concessões são condicionais, e operam como uma complexa rede de cooperação interestadual. Tal cooperação é operacionalizada por um grande número de tratados e acordos entre os estados e foram se solidificando muito antes da unificação.

Destacam-se neste modelo as denominadas *Joint Tasks*, as quais implicam numa tomada de decisão conjunta onde se combinam o planejamento, as responsabilidades e o financiamento de tarefas e atividades com os estados.

Estes elementos do federalismo cooperativo foram introduzidos em 1969, quando comprovou-se que a legislação unicamente federal não era suficiente para acomodar políticas a nível central. A divisão federal de funções, com a estrutura da legislação voltada para o centro e a implementação de políticas pelas esferas mais baixas de governo, foi inadequada para assegurar políticas de estabilização coordenada, conforme SPAHN (1996:8)<sup>28</sup>. O modelo também excluiu o governo federal da orientação ou prerrogativa naquelas áreas nas quais as políticas não podiam ser controladas pela legislação, a saber: a provisão de bens públicos e serviços, especialmente de infra-estrutura pública. Vale ressaltar, que através destas funções de planejamento e gastos atribuídos aos estados, tornaram-se mais importantes do que as funções legislativas de responsabilidade do governo federal.

Outro importante mecanismo são as subvenções (*grants-in-aid*) concedidas aos estados para investimentos regionais e locais, que são definidos por lei federal ou acordos entre estados e o governo federal. Prevalece também, o princípio da equidade das condições de vida. É visível nesses acordos, como a Constituição estipula que tais concessões devem ser usadas somente para equalizar as disparidades regionais, para estabilização e vinculação com crescimento. A distribuição dos recursos, de acordo com as fontes e a categoria de transferência, é apresentada a seguir:

---

<sup>28</sup> *"The centralization of competence as a consequence of policy coordination for stabilization purposes reached its peak at the end of the sixties, when article 109 of the Constitution was amended (1967), the Stability and Growth Law was enacted (1967), a Business Cycle Council and a Finance Planning Council were established, and the principles governing the budgets of federal states governments were harmonized (1969)"* SPAHN (1995:8)

## TABELA 2.9

### ALEMANHA

#### FONTES DE RECEITA - 1994

(EM PERCENTAGEM DA RENDA TOTAL)

<b>FONTE DE RECEITA</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>
Impostos Exclusivos	24	09	17
Impostos Repartidos	71	57	15
Transferências Incondicionais	-	01	19
Transf. p/ Depósitos Específicos	-	22	16
Outros	05	11	33
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: SPHAN (1996:8)

A Alemanha tem um sistema de transferência horizontal cujo objetivo é a equalização interestadual. Esta equalização, busca através de um conjunto específico de regras, favorecer a reunificação e minimizar as desigualdades intra-regionais.

## 2.5 - FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

### 2.5.1. ESTRUTURA GOVERNAMENTAL E ASPECTOS INSTITUCIONAIS

A Constituição Argentina define que o atual sistema de governo é representativo, republicano e federal. Neste princípio, o país está organizado em três níveis de governo: central (federal), provincial e local (municipal).

Nesta estrutura federal todos os poderes emanam oficialmente das províncias, estas, por sua vez, delegam algumas atividades ao Governo Nacional. Isto significa que os governos subnacionais (provinciais) são autônomos, no sentido de que são regidos por suas próprias constituições, as quais regulamentam os níveis municipais, como parte do sistema de governo de cada província.

O artigo 5º da atual Constituição Nacional expressa que cada Província terá sua própria constituição, estando submetida ao sistema representativo republicano, de acordo com os princípios, declarações e garantias da Carta Magna Nacional BERTRANOU (1993:17). Mesmo assim, as Constituições Provinciais devem assegurar a administração da justiça, forma de governo municipal e a educação primária.

Os Governos Provinciais, por sua vez, têm estabelecido na Constituição o direito de eleger governadores, legisladores e demais funcionários da Província, sem intervenção do Governo Federal.

A Constituição Nacional estabelece também, de forma explícita (artigos 107 e 108), o que é proibido aos governos provinciais. Algumas destas proibições consistem em que as províncias não podem exercer o poder delegado à Nação

(Governo Federal), como tampouco celebrar tratados parciais de caráter político; nem expedir Leis sobre comércio, navegação interior ou exterior; nem estabelecer aduanas(alfândegas) provinciais; nem cunhar moedas; nem estabelecer bancos, com faculdade de emitir títulos etc.

A Argentina se destaca por ter um nível de descentralização relativamente elevado, conforme demonstra um estudo do Banco Mundial, em 1991(QUADRO 2.1). Essa descentralização foi responsável pelo aumento das atividades de provisão e/ou produção de serviços por parte das províncias.

A provisão de bens e serviços públicos está também facultada ao exercício concorrente ou conjunto nos governos nacionais e provinciais, bem como provinciais e municipais, como demonstra o quadro a seguir:

## QUADRO 2.1

### ARGENTINA: ESTRUTURA GOVERNAMENTAL DE PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

NÍVEL DE GOVERNO	RESPONSABILIDADE
GOVERNO NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"><li>• DEFESA</li><li>• RELAÇÕES EXTERIORES</li><li>• TRANSPORTE INTERPROVINCIAL E REGULAMEN- TAÇÃO DO COMÉRCIO ENTRE AS PROVÍNCIAS</li></ul>
GOVERNO NACIONAL E GOVERNO PROVINCIAIS	<ul style="list-style-type: none"><li>• EDUCAÇÃO SUPERIOR</li><li>• MEDICINA PREVENTIVA</li><li>• SEGURIDADE</li><li>• DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</li><li>• PRINCIPAIS TERMINAIS DE PASSAGEIROS E DE CARGA</li><li>• HABITAÇÃO</li><li>• ENERGIA ELÉTRICA E GÁS.</li></ul>
GOVERNOS PROVINCIAIS E MUNICIPAIS	<ul style="list-style-type: none"><li>• ENSINO SECUNDÁRIO, PRIMÁRIO E PRÉ ESCOLAR</li><li>• ATENÇÃO PRIMÁRIA DE SAÚDE</li><li>• ESTRADAS REGIONAIS E LOCAIS</li><li>• ÁGUA E ESGOTO</li><li>• CONTROLE DE CONTAMINAÇÃO</li><li>• CONTROLE DE INCÊNDIOS</li></ul>
GOVERNOS MUNICIPAIS	<ul style="list-style-type: none"><li>• COLETA E ELIMINAÇÃO DE LIXO</li><li>• VIAS PÚBLICAS E ESGOTOS LOCAIS</li><li>• PARQUES</li><li>• MERCADOS</li><li>• CEMITÉRIOS</li><li>• PLANEJAMENTO E CONTROLE DE USO DA TERRA</li></ul>

Fonte: WORLD BANK (1991)

No entanto, este processo de descentralização teve, a exemplo ao Brasil, um movimento pendular que caracterizava também a Argentina, marcada por instabilidade política - institucional, com alternância de regimes democráticos e ditatoriais.

Assim sendo, as relações intergovernamentais oscilaram entre um “federalismo de cooperação” e um “unitarismo prático”. FERNANDEZ (1995: 192).

A partir de 1991 o Governo Nacional passou a redefinir as funções do estado, transferindo funções que anteriormente eram exercidas pelo Governo Federal. Através da Lei de Transferência de Escolas e do Orçamento de 1992, repassou-se aos Governos Provinciais e a municipalidade de Buenos Aires os serviços de educação, saúde, e centros de atendimento aos menores.<sup>29</sup>

Este processo de descentralização possibilitou as províncias e municípios a responsabilidade pela prestação, de forma exclusiva, dos serviços de educação pré-escolar, primária/ginasial. Por conseguinte, o Governo Nacional assumiu os Institutos de Formação de Docentes e as Universidades, tendo a responsabilidade de definir a política educacional e cultural, estando também com o encargo de desenvolver o sistema nacional de informação em educação, gerar investigações e pesquisas de novas tecnologias educacionais e exercer o controle de qualidade do ensino.

No setor saúde, as províncias e municípios ofertarão os serviços hospitalares, enquanto o Governo Nacional se concentrará no desenvolvimento de ações de prevenção, planos de maternidade e infância.

---

<sup>29</sup> Fábio Bertanou estimou que 1.025 estabelecimentos educativos com 126.200 agentes, dos quais 112.000 professores. Esta transferência envolveu cerca de um milhão de alunos. Na saúde, foram transferidos 20 estabelecimentos e 22 institutos de atendimentos a menores BERTRANOU(1993:19)

## 2.5.2 ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E FONTES DE RECURSOS

O denominado *Plan de Convertibilidad*, aplicado a partir de março de 1991, obteve êxito no que concerne a superação do processo hiperinflacionário, a estabilização da economia e o impulso do nível de atividade econômica.<sup>30</sup>

No que se refere à situação fiscal e, especificamente, à política e administração tributária, o plano representou um ponto de inflexão, pois foi exitoso considerando que houve ampliação da base tributária; limitação das isenções e tratamentos preferenciais; diminuição de taxas locais e, simplificação do sistema de impostos, mediante a eliminação dos impostos distorcivos e menores.

Para o Governo Nacional foi estipulado, através da Constituição Nacional, as seguintes fontes da receita: a) recursos fixados de forma exclusiva e permanente (impostos sobre o comércio exterior e utilidades de serviço postal); b) recursos fixados de forma conjunta e permanente com as províncias (impostos internos); e, c) Recursos fixados temporariamente e em cooparticipação com as províncias (impostos diretos em caso de calamidade pública e/ou emergência nacional). As responsabilidades legais, segundo os níveis de Governo, estão demonstradas a seguir:

---

<sup>30</sup> A inflação, em 1990, registrava um índice de variação mensal de 24,9% e despencou para 5,2% e 1,3%, em 1991 e 1992, respectivamente. O nível de atividade econômica, medido pelo PIB, que em 1990 gerou uma taxa de 0,1%, elevou-se em 1991 para 8,9%.

## QUADRO 2.2

### ARGENTINA: RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA CONFORME NÍVEL DE GOVERNO - 1993

Tipo do Imposto	Nível de Governo		
	Nacional	Provincial	Municipal
1- Imposto sobre renda trabalho e renda	X		
2- Imposto sobre valor agregado	X		
3- Imposto Internos - Gerais - Eletricidade e gás	X	X	X
4- Impostos sobre a propriedade - sobre ativos - imobiliário e automotor	X	X	X
5- Taxas por serviços			X
6- Impostos sobre vendas em cascata		X	X
7- Impostos sobre comércio exterior	X		

Fonte: BERTRANOU(1993:20)

As modificações ocorridas no sistema tributário argentino foram centradas, fundamentalmente, no Imposto Sobre Valor Agregado - IVA.

O IVA teve a sua base tributária ampliada quando se estendeu a imposição aos serviços financeiros, transporte de carga, operações de seguros e resseguros. Outra modificação que elevou a arrecadação desse imposto foi a alteração da alíquota, que passou de 13%, em 1990 para os atuais 18%<sup>31</sup>.

Os tradicionais impostos diretos na Argentina tiveram também uma melhora, mas não muito significativa como a do Imposto sobre Valor Agregado, o que caracteriza a baixa progressividade do Sistema Tributário.

O *Imposto a las Ganancias*, como é denominado, representa apenas 9,6% da receita total, com participação de 1,77% no PIB argentino de 1994.

Afora a contribuição compulsória da Seguridade Social, que representa cerca de 31% na atual estrutura tributária, os demais impostos não tiveram uma elevação significativa.

### 2.5.3 O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

As relações fiscais intergovernamentais sofreram também o reflexo dos regimes ditatoriais, que centralizavam as decisões no âmbito do Governo Federal.<sup>32</sup>

O regime de cooparticipação argentino foi instituído em 1935, através de um acordo entre o Governo Federal e as Províncias, no sentido de centralizar a arrecadação de certos impostos e transferi-los posteriormente. O sistema não estava

<sup>31</sup> O IVA elevou sua participação na Receita Total em 58,09%, no período de 1991 a 1994. Houve também um aumento na participação deste Imposto no Produto Interno Bruto, o mesmo elevou-se de 2,31%, em 1990 para, 6,50% em 1994. DURÁN & SABAINI(1995:34)

<sup>32</sup> Conforme coloca BERTRANOU(1993:11) os Regimes de Relações Intergovernamentais sofreram variantes no tempo distinguindo-se em três etapas: "a) La etapa de separación de fuentes impositivas entre la Nación y las Provincias(1853- 1890); b) la etapa de concurrencia de hecho(1890-1935); y c) la etapa de coparticipación impositiva (1935 em adelante)

previsto na Constituição argentina, bem como não estabelecia critérios objetivos para sua redistribuição, conforme salienta FERNANDEZ (1995:196).

O sistema atualmente vigente na Argentina é denominado de Regime Básico de Cooparticipação Federal (CFI), e foi instituído pela Lei No. 23.548/88. O Sistema inclui os principais impostos ( IVA, renda, impostos internos e parte do imposto de combustíveis) e representam 75% das transferências totais relativas aos Fundos de Origem Nacional. As transferências não têm uso específico, pois os Governos locais podem decidir livremente sua aplicação (transferência incondicional). Não obstante, existem também transferências condicionais, estabelecidas para determinado setor ou atividade. (TABELA 2.10)

**TABELA 2.10**

**ARGENTINA: TRANSFERÊNCIAS NACIONAIS ÀS PROVÍNCIAS SEGUNDO  
COMPOSIÇÃO**

Em milhões de Pesos constantes

Período	Incondicionais				Condicionais		Transferências Totais	
	CFI	Outras	Total	%	Valor	%	Valor	%PIB
1991	6.891,8	720,3	7.612	85,2	1.323,6	14,8	8.935,7	5,0
1992	8.669,	945,3	9.615	77,2	2.834,8	22,8	12.450,0	5,5
1993	8.954,4	1.372,2	10.326	74,5	3.542,6	25,5	13.869,2	5,4
1994	9.261,1	1.530,6	10.791	73,6	3.878,4	26,4	14.670,1	5,2

Fonte: Secretaria da Fazenda apud PORTO & SANGUINETTI(1996:33)

Observa-se na TABELA 2.10 que a maior parte dos Fundos são incondicionais, onde o Regime Básico da Cooparticipação Federal representa a maior parte. No entanto, verifica-se também que as transferências condicionais vêm

crescendo continuamente, registrando um percentual de 26,4% do total das transferências, em 1994.

A distribuição das transferências por Província depende de uma série de parâmetros que variam de acordo com o tipo de transferência considerada. No caso do CFI, os Fundos são transferidos através da Lei No. 23.548/88, porém sem nenhum critério ou fórmula explícita.

Segundo PORTO & SANGUINETTI (1996:5), até 1984 os fundos eram transferidos com base em percentuais que eram determinados por uma fórmula que incluía a população, nível de desenvolvimento relativo e a densidade populacional.

O regime atual não tem fórmula definida, o que caracteriza a importância de variáveis políticas na determinação da distribuição das transferências. Nesse sentido, difere-se, quanto aos critérios de rateio, do atual sistema adotado pelo Brasil.

Outros fundos específicos e condicionais fazem parte do sistema de transferência por diversas leis a partir de 1991.

O Fundo para Desenvolvimento da Infra-Estrutura Social Básica é uma transferência que retém 14% sobre o *Impuesto a las Ganancias* (imposto de renda). Deste percentual, 10% destinava-se à Província de Buenos Aires e 4% é distribuído entre outras províncias, com base nos indicadores de Necessidade Básica Insatisfeita - NEI.

Juntamente com o Regime de Cooparticipação Federal -CFI, existem os Regimes Especiais, que são transferências condicionais e se destinam a educação, seguridade social e habitação.

Considerando o atual sistema de transferências, verifica-se que o Federalismo fiscal argentino se caracteriza por uma crescente descentralização de

funções e gastos nos níveis provinciais, mantendo, paralelamente, uma centralização tributária no Governo Federal. O atual Sistema de Transferência Federal - Províncias está na ordem de 6% do PIB, representando, em média, 50% dos gastos das províncias e, ao mesmo tempo, tais transferências são 50%, em média, maiores que as receitas próprias destas províncias, PORTO & SANGUINETTI (1996).

Não obstante os avanços conseguidos pela Argentina, no sentido de prover serviços, através do processo de descentralização fiscal, ainda persistem fortes desequilíbrios intra-regionais.

A Argentina, como o Brasil, enfrenta dificuldades no sentido de fortalecer o sistema de descentralização de recursos e gastos, que também foi garantido contitucionalmente.

Dentre os fatores limitantes mais importantes que acenam para dificuldade do processo de descentralização na América que se assemelham às dificuldades enfrentadas no Brasil, podemos destacar os seguintes:

- A Argentina carece de uma coordenação adequada nos níveis de governo(Nação-Províncias-Municípios) que garanta a prestação do serviço público e a distribuição dos recursos para seu atendimento;
- Fragilidade de uma base de dados/sistema de informações para gestão pública, que fornece indicadores econômicos-sociais para os três níveis de governo;
- Sistema de Administração Orçamentária e Financeira deficiente no nível provincial e municipal;
- Falta de definições concretas das missões e funções nos três níveis de governo.

### **3 - FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS**

#### **3.1 EXPERIÊNCIA HISTÓRICA NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL**

##### **3.1.1. Antecedentes do Federalismo Fiscal Brasileiro.**

O Estado Federal Brasileiro teve suas origens no desencadeamento de um movimento Histórico-Nacional, do qual adveio a descentralização do antigo Estado Unitário, transformando-se neste novo Estado, as províncias, em Estados subnacionais ou Estados-Membros autônomos.

A organização política e administrativa durante a experiência colonial portuguesa no Brasil, teve como característica principal, a escassa presença do poder metropolitano como gestor, e a frágil relação entre as regiões que compunham a colônia.

O legado colonial é bastante conhecido. Portugal sempre teve grandes dificuldades para explorar e colonizar o Brasil. Tais dificuldades envolviam, além da extensa dimensão territorial, constantes guerras com os índios, e a ameaça de outras potências, particularmente Espanha, Holanda e França. Assim, a exploração, colonização e povoamento tornava-se bastante custosa à Coroa Portuguesa que manteve a colônia praticamente abandonada por mais de meio século, como coloca CARVALHO(1993:51-80).

“Por um período de 60 anos (1580-1640), la autonomia de la metrópoli desapareció bajo el dominio español. Durante ese lapso, los holandeses ocuparan la

parte más rica de la colonia. Liberarse de España y expulsar a los holandeses fueron tareas adicionales que agotaron todavía más a la metrópoli.”

Diante de todas essas limitações, Portugal foi obrigado a recorrer à iniciativa privada, visando a defender e desenvolver a colônia americana. A criação das capitâneas hereditárias, em 1534, tinha exatamente este objetivo.

As Capitâneas Hereditárias que foram entregues aos ricos fidalgos portugueses, eram quase completamente desconhecidas. O território da colônia foi dividido do Amazonas a São Vicente em lotes retangulares que partiam da costa litorânea até uma linha imaginária a de Tordesilhas, no interior do País. Como troca dos serviços os donatários das capitâneas receberam, em princípio, ampla jurisdição local com isenção de inspeção por parte da coroa portuguesa. No entanto, este “ensaio” de política descentralizadora foi revertido, em parte, em 1549, quando o próprio D. João III, que criou as Capitâneas, instituiu o Governo Geral da colônia, com sede na Bahia.

A divisão do território brasileiro em Capitâneas Hereditárias pela Côrte de Lisboa já havia estabelecido, àquela época, um esboço de descentralização, favorecido pela distância que dividia as Capitâneas. Assim, não havia interferência de uma Capitania sobre a outra, não se registrando também relações fiscais e administrativas entre as mesmas.

Nesse contexto, as colônias assumiram duas características. Em primeiro lugar foram consideradas como feudos, pois cada donatário era um barão ligado ao rei por um pacto de lealdade e cooperação. Em segundo lugar, o sistema também se aproximava de uma federação, se considerarmos o aspecto da autonomia

política das Capitânicas Hereditárias. Contudo, esse processo de descentralização se caracterizava pela desagregação entre as colônias.<sup>33</sup>

O processo de formação do Federalismo Brasileiro é exposto por OLIVEIRA(1959:78), da seguinte forma:

“Há toda uma vertente de interpretação da historiografia brasileira que enfatiza a centralização do Estado no Império. Contudo, se observado ‘de perto’, esse modelo não se sustenta, conhecendo-se todas as transferências de poder que o Estado realizava para pessoas privadas, revelando a incapacidade de o Estado Imperial abranger a imensidão do território e a diversidade de sua formação. Em outras palavras, as oligarquias provinciais e regionais já eram uma forte realidade bem antes de a República vir a conhecer a relativa autonomia de que desfrutaram os novos Estados até a Revolução de 1930”.

O Sistema que se desenvolveu a partir das Capitânicas Hereditárias, não tinha um elo que as vinculasse, era um processo de núcleos disseminados, onde lentamente iam configurando as futuras províncias que atualmente são os Estados Subnacionais.<sup>34</sup>

Portanto, constata-se que o amplo processo de descentralização ocorreu apenas em função da incapacidade de sustentação financeira, por parte do Estado, o que implicou em ampla desagregação das Capitânicas e futuras províncias; inviabilizando a formação de um Sistema Federativo Cooperativista.

---

<sup>33</sup> A associação Federalismo e Feudalismo foi descrita paradoxalmente por Cirne Lima(1959:27): “A concepção hodierna do Estado Federal é originalmente o resultado da combinação de elementos do Estado Feudal e do Estado Nacional, favorecida pela mesma oposição e contraste entre aquele e este tipo de Estado.”

<sup>34</sup> O botânico francês Saint-Hilaire resumiu esta situação após ter visitado extensamente a colônia na época da independência. “Cada Capitania tenía su pequeño tesoro, ellas apenas si se comunicaban entre sí, muchas veces hasta ignoraban la existencia de las otras. No había en Brasil un centro común: era um círculo inmenso cuyos rayos convergían muy lejos de la circunferência”. Carvalho(1993:54)

As Capitânicas Hereditárias não foram abolidas imediatamente. Os donatários foram perdendo poderes e, pouco a pouco a Coroa recuperava os lotes, até que, em meados do século XVIII o Marquês de Pombal acabou com todas elas. Portanto, os clássicos movimentos pendulares, com oscilação mais tendente à centralização, tiveram início anterior à Constituição de 1891.

Verifica-se que a experiência com a política de descentralização, através das Capitânicas Hereditárias, não foi exitosa. Muitos donatários se arruinaram junto com as Capitânicas e outros, não chegaram nem a tomar posse dos lotes. Historicamente, foi reconhecido que apenas as Capitânicas de Pernambuco, ao Norte e San Vicente, ao Sul, se destacaram em decorrência da produção açucareira.

Conscientes da debilidade portuguesa, que constantemente estava ameaçada por outras potências da época, as elites tinham três opções: estabelecimento da União, ou seja, de uma Federação Monárquica, a independência com monarquia; e, o desmembramento republicano, com ou sem Federação.

A possibilidade de independência com opção consciente pela monarquia foi se redesenhando após o regresso de D. João VI à Portugal, em 1821. Esta opção tinha amplo apoio dos deputados da corte de Lisboa, havendo assim uma impossibilidade de desmembramento republicano que implicaria em plena descentralização de poder.

Não obstante, o fundamento federalista criado no período colonial, o estudo do federalismo fiscal e o próprio sistema tributário, são caracterizados por uma completa desorganização da legislação.

O poder de tributação ou direito de taxar, consistia em saber a quem pertencia esta autoridade. Durante mais de dois séculos esta função foi desempenhada pelas Câmaras Municipais, ficando a metrópole em completa inatividade.

O Governo Municipal, como criador dos impostos, estabeleceu a tributação sobre importação, consumo e exportação, tributação esta, gerada sobre a circulação de valores comerciais. Havia isenção direta e indireta para os ganhos do trabalho e do capital, o que propiciou a formação de uma aristocracia agrícola, pois as propriedades urbana e rural auferiram das vantagens da isenção.

VIVEIROS DE CASTRO(1989:13) considera que as colônias não tinham a mesma legislação da metrópole, bem como nas próprias colônias não eram cobrados os mesmos impostos. Sendo assim, o direito de taxar consistia no principal problema desse período da história tributária. Essa tese é defendida também por Hermes Lima, conforme se pode desprender do seguinte argumento:

“Urgia organizar os interesses do real fisco. Desse modo a administração tendeu, política e formalmente, a centralizar-se. Assim se explica o estabelecimento do governo geral do Brasil. Esse postulado da centralização, de unitarismo político, vai afinal prevalecer, até o fim da monarquia. O que se verifica é uma completa desorganização e indefinição da competência tributária, o que, decisivamente, influenciou o centralismo do período”

O centralismo político desencadeava a concentração tributária, pois, a partir de 1727 os próprios impostos e sua arrecadação passaram a pertencer à Fazenda Real que repassava aos governos municipais quantias insignificantes para manutenção das despesas locais. Conforme coloca VIVEIROS DE CASTRO(1989:18).

“O Governo Municipal passou a perceber as migalhas que lhe quisessem dar de suas rendas para as despesas locais. É o ato político de mais alcance da vida nacional e a origem das mais graves e sérias consequências. Ele firmou o programa de arrocho da política econômica, que nos acompanhou até a República, e foi causa do nosso empobrecimento.”

Tal fato, teve como conseqüência um arrocho da política econômica e empobrecimento dos governos municipais.

A problemática da discriminação das rendas perdurou, durante o Segundo Reinado, não apenas no aspecto da divisão de receitas mas, também, na instabilidade e incompetência da administração das províncias, associado ao fisiologismo político de subserviência ao Imperador.

A dimensão territorial do país sugere a necessidade da descentralização administrativa e tributária que é o caminho óbvio da busca da eficiência.

Essa descentralização já se denotava no Projeto de Constituição de 1823, que destinava poderes abrangentes ao Legislativo, como se nota nos artigos 42 e 218:

“Art. 42 - Pertence ao Poder Legislativo:

II. Fixar anualmente as despesas públicas e as contribuições, determinar a sua natureza, quantidade e maneira de cobrança.

IV. Repartir a contribuição direta, havendo-a, entre as diversas comarcas do Império.

Art. 218 - O Poder Legislativo repartirá a contribuição direta pelas comarcas; o presidente e o Conselho Presidial pelos distritos; o subpresidente e Conselho de Distrito pelos termos; e o decurião e municipalidade pelos indivíduos, em razão aos rendimentos que no termo tiveram, quer residam nele, quer fora.”<sup>35</sup>

No entanto, foi a Lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, que marcou época na história tributária brasileira, pois foi esta que discriminou as imposições

---

<sup>35</sup> Segundo o referido Projeto de Constituição, a administração deveria ser assim organizada: em cada comarca haveria um presidente, nomeado pelo imperador e demissível *ad nutum*, e um conselho presidial eletivo; em cada distrito, um subpresidente e um conselho de distrito eletivo, e em cada termo, um administrador ou executor, denominado decurião, e que presidiria a respectiva municipalidade.

que deviam fazer parte da Receita Geral, delimitando, assim, a esfera tributária das províncias, alterando profundamente a taxaçoão que até então vigorava.

A manutenção do centralismo monárquico, limitou a autonomia das províncias através da Lei Interpretativa de 1840, que minimizou a autonomia provincial estabelecendo poder de tributar.<sup>36</sup>

Nesse sentido, a descentralizaçoão assume apenas um relativo caráter administrativo, pois já àquela época os movimentos separatistas locais tinham também como causa a distribuiçoão das rendas, como coloca LYRA (1985: 2).

“Sabemos que havia um certo esvaziamento das receitas locais, drenadas pelos impostos cobrados pela administraçoão do Rio de Janeiro habituada à prática do centralismo administrativo, o que gerava cada vez mais a indignaçoão dos setores produtivos, que não conseguiam admitir tal estado de coisas. O fato de todos estes impostos irem para o Rio de Janeiro irritava as outras províncias, porque se estabelecia uma espécie de exploraçoão interna de caráter interprovincial.”

Essa “espécie de descentralizaçoão”, que já durava três séculos, era marcada por momentos de centralismos locais, que se romperia com a instalaçoão do império e a conseqüente centralizaçoão administrativa do País, acarretando descontentamento nas elites por toda a Naçoão.

Vários movimentos explodiram no Brasil, em decorrência da divisao de interesses locais da época. A maioria demonstrava anseios liberais.<sup>37</sup>

Assim sendo, constata-se a falta de consistência na formaçoão embrionária do federalismo fiscal brasileiro, como bem coloca ARAÚJO(1973:24):

<sup>36</sup> Cabia às Assembléias Provinciais, a legislaçoão de questões estritamente locais, não podendo legislar sobre importaçoão nas alfândegas marítimas.

<sup>37</sup> A propósito, RODRIGUES(1982-7) coloca: “Não é somente a Confederaçoão do Equador que exprime os anseios de liberdade e de expressáo popular. O movimento popular militar no Rio Grande do Sul(19 de maio de 1823), as lutas no Pará(1823-1824), as revoltas das naçoões na Bahia de 1822,... etc, os motins de Pernambuco em 1823, as indisciplinas nativas, como a dos periquitos, na Bahia(25 de outubro de 1824)...”

“A extensão da centralização pode ser medida através de um único exemplo: era necessário submeter ao governo imperial os projetos de obras e reforma das prisões e era atribuição do governo imperial estabelecer os salários dos carcereiros...”

Dessa forma, não obstante a existência de Assembléias Legislativas provinciais, o Brasil não conheceu a organização federativa enquanto monarquia; algumas tentativas ocorreram ao longo dos cinquenta anos de reinado de Pedro II, mas foram convenientemente rechaçadas.”

A centralização monárquica ocorria política e administrativamente. Politicamente, ocorria através do exercício do poder moderador que podia nomear e mudar livremente o ministério; o Senado era vitalício e a nomeação dos presidentes das províncias ficava a cargo do governo central. Pelo lado administrativo, a justiça era centralizada nas mãos do ministro da justiça, que nomeava e destituía desde o ministro do Supremo Tribunal até os guardas de presídio de todo o território nacional.

A centralização administrativa pode ser verificada também pela concentração da burocracia do governo que se acumulava na antiga capital do país e nas Capitânicas Provinciais.

A repartição da receita pública nos três níveis de governo também denota a expressão da centralização. O peso da receita proveniente do comércio externo se reflete na desigualdade de recursos entre as esferas de governo, haja vista que em 1885, o governo central arrecadava quase 77% da receita pública, ficando as províncias com 18% e os municípios com 5%.CARVALHO(1993-50)

Portanto, nesse contexto, o período colonial resume-se em três pontos, os quais são colocados por CARVALHO (1993: 54) como herança colonial:

3.2 “a) Un poder metropolitano endeble, incapaz de ejercer una administración centralizada y que por esto recurría a la cooperación del poder privado y a la descentralización política y administrativa;

b) Un poder privado fuerte pero oligárquico, centrado principalmente en la gran propiedad de la tierra y en la posesión de esclavos, y

c) Una colonia que era un conjunto de capitanías débilmente unidas entre sí para las cuales el poder del virrey era prácticamente nominal.”

O centralismo político promovido pela reforma constitucional de 1834, que estabeleceu um excesso de conservadorismo, provocou reações a partir da década de 1860. O ataque dos liberais concentrava-se basicamente no Poder Moderador que, na realidade distorcia o Governo Parlamentar e escolhia livremente os ministros. Portanto, um movimento liberal com inspiração na Escola Inglesa, particularmente em Stuart Mill, e na experiência americana, que se fundamentava nos princípios de liberdade, federalismo e república.

O movimento pela república ganhou mais força após a abolição dos escravos, em 1888. No ano seguinte, movimentos republicanos em São Paulo, Pernambuco e Rio Grande do Sul adquiriram força para a proclamação republicana.

## 3.2. FEDERALISMO FISCAL NAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANA

### 3.2.1.O PERÍODO - 1889/1930

O golpe de 15 de novembro de 1889, varrendo em definitivo a Monarquia, implantou, dois anos após a Proclamação da República, o Sistema Federativo Brasileiro que vigorou até 1930. A Constituição Federal aprovada pela Assembléia Constituinte de 24 de fevereiro de 1891 cumpriu no seu texto a promessa de descentralização grafada no lema republicano de 1870: “Centralização, Desmembramento, Descentralização, Unidade”.

Os idealizadores da Primeira República foram influenciados pela filosofia do liberalismo econômico do século XIX.

A Constituição de 1891, consagrou o federalismo através do regime de repartição de competências políticas e tributárias entre a União e os Estados.

Durante os primeiros anos da República Federal, as funções públicas foram exercidas basicamente pelo Governo Federal. Essa centralização inicial da atividade estatal transformou o Brasil numa Federação por desagregação e não por agregação como acontecera nos Estados Unidos. Entretanto, uma vez que a Constituição de 1891 reservava todo “poder residual” para os Estados, cedo a centralização deu lugar à descentralização, que se efetivou nos grandes estados, especificamente em São Paulo.

A característica desse período foi, sobretudo a de um federalismo dual; situação na qual os governos federal e estaduais mantinham pouca cooperação no planejamento e no exercício das funções do estado.

A discriminação de competências na Constituição de 1891 levou a uma constante competição dos Estados entre si e entre a União e os Estados; daí o período ser denominado de federalismo centrífugo.

A nível nacional, a competição entre os Estados pode ser verificada na questão da tarifa protetora do mercado interno do açúcar. Considerada um instrumento de proteção importante, gerava um certo constrangimento ao nível da política tributária interna, pois, os estados produtores de açúcar no Nordeste, especialmente Pernambuco, usufruíam de uma tarifa a mais quando exportavam para o Centro Sul.

Conforme coloca PERRUCI(1978:109), que registra um projeto contra esse mecanismo de proteção do açúcar, citando uma notícia vinculada no jornal *Le Brésil*, em janeiro de 1911:

“O açúcar do Norte chega (a São Paulo) sobrecarregado pelas taxas de entreposto e de embarque, pelo frete e pelo imposto de exportação do Estado de origem. A propósito desse imposto convém dizer que Pernambuco vive atualmente às custas de São Paulo e do Rio Grande do Sul, seus melhores clientes. Para o açúcar exportado para os Estados do Brasil, Pernambuco percebe 8% *ad valorem*, enquanto para o açúcar exportado para o estrangeiro ele exige somente 2%, a fim de poder lutar contra o açúcar de Beterraba. Esta situação é tão verdadeira que, se a exportação para São Paulo cessasse, o tesouro pernambucano ficaria numa situação tão crítica como a dos agricultores e usineiros”.

A crítica realça o empirismo precário que caracterizava o Federalismo Fiscal da Primeira República, onde não havia por parte da União e, explicitamente, no Texto Constitucional de 1891, qualquer mecanismo que promovesse uma redistribuição de receitas fiscais da esfera Federal para os Estados e Municípios (ou da esfera Estadual para a Municipal).

Nesse sentido, o Governo Federal atendia apenas aos reclamos dos setores agro-açucareiros do País, que dominavam principalmente a economia nordestina, garantindo o mercado interno para o açúcar de produção nacional, via imposição de tarifa alfandegária sobre o potencial concorrente oriundo do estrangeiro. Assim, o Governo Federal propiciava, apenas, as condições para as negociações entre o setor oligárquico, como bem coloca BEZERRA(1986:24).

“Insistia-se na defesa da proteção tarifária do açúcar, para garantir o espaço interno de manobra e a própria sobrevivência da economia açucareira do país a ameaça concorrencial do açúcar de beterraba; os temas e limites do debate fiscal oligárquico estavam assim previamente colocado e cingidos a essa agenda liberal-conservadora, não se aprofundando no sentido de avaliar a possibilidade de criação, p. ex: de fundos fiscais compensatórios, na linha dos atuais fundos de participação dos estados destinados àquelas unidades da federação menos prósperas”.

Vale ressaltar que a idéia da necessidade de criação das transferências fiscais fora exposta por Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda do Governo Provisório. Sem muita preocupação com os critérios de equidade. ROURE(1924:119-124) transcreve um trecho do próprio Ministro de defesa da Constituinte de 1891:

“Na própria especialidade que nos ocupa, a discriminação dos poderes locais e federais em matéria de rendas, não é no sentido de alargar a ação dos Estados que se pronunciam as tendências novas da opinião (o Ministro se referia ao que vinha ocorrendo nos Estados Unidos). Em face da experiência, que parece acusar ali defeito no Regime Tributário dos Estados, não é em desenvolver a ação independente destes que cogitam os economistas empenhados no exame do problema. O alvitre, pelo contrário, que vejo defender-se naquele país, é o de concentrar nas mãos do Governo Federal a arrecadação de certos impostos, hoje

exercida pelos estados, e confiar ao governo da união a distribuição do produto por estes”.

FRANCISCO DE OLIVEIRA(1995:80), observa que a federação se resumia apenas à soma dos estados e estes, por sua vez, representavam o espaço de dominação oligárquica, conforme constata-se:

“A federação oligárquica foi o produto cruzado e contraditório de uma aliança de classes antiliberal: a precoce dominação econômica do café, inicialmente fluminense e posteriormente paulista, deu-se as mãos com os latifundiários do sertão, tirando fogo as castanhas de uma política cambial - a única ao alcance da precária autonomia do estado brasileiro - que dizia respeito aos interesses de exportadores, fossem cafeicultores, na ponta fluminense paulista, fossem algodoeiros, na ponta sertaneja nordestina, fossem extravistas, na ponta amazônica, fossem pecuaristas, na ponta sulista.”

Ressalte-se porém, que a prática da Federação só efetivou-se nos grandes Estados da época, ou seja: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, pois nestes havia basicamente toda concentração da atividade econômica.

Nesse contexto, o federalismo brasileiro inicia-se defeituoso com desigualdade na distribuição regional da renda. Assim o texto constitucional, na prática, omitiu-se em questões de redistribuição e equidade fiscal.

Outro aspecto para análise, diz respeito à crise financeira originária do final do império que não estancou com a transformação das províncias em estados subnacionais. O déficit orçamentário (receita arrecadada menos despesa efetuada) importou em 391.412 contos de réis no período de 1873 a 1887, vide TABELA 3.1 a seguir:

## TABELA 3.1

### BRASIL

#### RECEITA E DESPESA DO GOVERNO NACIONAL - 1872 / 1886

Contos de Réis

EXERCÍCIO	RECEITA ARRECADADA	DESPESA ARRECADADA	DÉFICIT
1872	110.713	121.874	11.161
1873	102.652	121.481	18.829
1874	104.707	125.855	21.148
1875	100.718	126.780	26.062
1876	98.970	135.801	36.831
1877	109.221	151.492	42.271
1878	111.802	181.469	69.667
1879	120.393	150.134	29.741
1880	128.364	138.583	10.219
1881	139.456	139.471	9.015
1882	129.698	152.958	23.260
1883	132.593	154.257	21.664
1884	121.974	158.496	36.522
1885	126.883	153.623	26.740

**FONTE:** “Estatística das Finanças do Brasil” e “Anuário Estatístico do Brasil”, Ano I, Volume II, “Quadros Estatísticos, n.º 2 e Informações do Serviço de Estatística Econômica e Financeira.

A administração fazendária do império debatia-se também na busca de soluções para suas próprias dificuldades financeiras, pressionada pelos onerosos compromissos associados a uma dívida pública interna crescente.

Essa dívida, desde a Guerra do Paraguai, em função da necessidade governamental de financiar as operações militares, teve saldos aumentados que superaram o ritmo de crescimento nominal do imposto de importação (vide TABELA 3.2).

## TABELA 3.2

### BRASIL

#### EVOLUÇÃO NOMINAL DO SALDO DA DÍVIDA PÚBLICA INTERNA (DI) COMPARADA À DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO (AI) - 1864/1889

ANOS	CONTOS DE RÉIS		
	DI	AI	DI/AI
1864	80.376	34.478	2,33
1869	234.312	52.370	4,47
1885	405.640	71.453	5,67
1889	534.988	90.216	5,93

FONTES: Tannuri, Castro Carreira e Deveza(1986).

Acrescente-se a este aspecto o problema da dívida externa que como escreve TANNURI(1981:36), temos:

“Na última década imperial o endividamento externo sofre constantes acréscimos, em virtude de se ter constituído em importante alternativa para o financiamento do déficit público.”<sup>38</sup>

Portanto, a Constituição de 1891, institucionalizando o regime republicano e a federação, adotou o esquema liberal-concentrador, característico desde o final do império, onde o “imposto de exportação para os Estados e imposto de importação para a União,” favorecia diretamente aquelas Unidades da Federação onde a atividade econômica principal se realizava mediante exportação e propondo às demais, cujos produtos se destinavam ao mercado interno, um pacto de dependência fiscal.

<sup>38</sup> Para se ter idéia mais concreta da grande importância desse endividamento, entre 1883 e 1888, o Império contraiu empréstimos no exterior no valor de 16 milhões de libras esterlinas, enquanto o saldo de todas as divisas forâneas atingia 14 milhões de libras CARRERA(1989:63).

Todavia, na prática, alguns estados impunham impostos às importações que contrariava a constituição, gerando assim, o início do que hoje está se denominando de “guerra fiscal” entre os estados. Algumas disputas marcaram o período como a que ocorreu entre Pernambuco e Rio Grande do Sul, quando foi taxado o imposto para importação de aguardente de cana, principal produto de Pernambuco. Este último estabeleceu represálias tributando a carne seca do Rio Grande do Sul.

Outra disputa histórica envolveu estados com interesses comuns. Apesar da necessidade de proteção ao café, os estados de São Paulo e Minas, entravam em constantes conflitos sobre a tributação interestadual.

A denominada “Comissão dos 21”, estabelecida em junho de 1890 ficou encarregada no Congresso de fornecer parecer sobre a discriminação das rendas, aceitou uma emenda que concedia aos estados a quota de dez por cento sobre os impostos de importação das mercadorias de procedência estrangeira, quando destinadas ao consumo no respectivo território.

A comissão justificou sua defesa da emenda alegando a gravidade da crise enfrentada por grande parte dos Estados, “principalmente os da zona da Bahia até o Maranhão,” e adiantava que essa crise se devia à forte “deterioração” dos principais produtos de exportação desses Estados. Nesse sentido, a idéia resultante do projeto seria a de transferir para os Estados o total do imposto de exportação, antes cobrado pela União e pelos Estados, em competência concorrente, e que não favoreceria aqueles Estados em crise, mas apenas àqueles exportadores de café.

No decorrer dos debates a proposta dos “dez por cento” foi alterada diversas vezes; uma delas sugeria o aumento de 10% para 15% do imposto de importação, “distribuídos proporcionalmente à população e não mais ao consumo de cada um.”

O conjunto destas propostas demonstra a idéia sistemática da redistribuição das receitas tributárias emergida na Constituição de 1891.

No entanto, o federalismo fiscal brasileiro não deu margem ao processo redistributivo das receitas, havendo rejeição ao conjunto de todas as emendas, inclusive a proposta da “Comissão dos 21”.

Sobre este assunto AGOSTINHO BEZERRA mostra que: “A implantação de esquemas de transferências fiscais compensatórias, à maneira de programas anticíclicos, destinados a reequilibrar as finanças públicas daqueles Estados atingidos pela crise de suas exportações tradicionais, teve que se restringir à agenda liberal prevista na Constituição (imposto de exportação para os Estados, aceitando-se, inclusive, a tributação das vendas interestaduais, por arranjo político consensual, alheio ao texto legal, e a competência residual para a criação de novas fontes de receitas delegadas também aos Estados, em igualdade de condições com a União, tal como previa o artigo 12, da Constituição de 1891).”

Na realidade o federalismo de 1891 não favoreceu as relações intergovernamentais, trazendo como corolário o congelamento das relações entre os poderes central e locais. O auxílio financeiro a ser prestado pela União aos Estados caracterizou-se como hipótese extrema. Seria prestado apenas em caráter eventual, em forma de subsídios a título de socorro, em caso de calamidade pública, quando solicitados. (Art. 5º, Constituição de 1891).

A União, através do Ministro da Justiça, em 1897, divulgou norma que caracterizava os casos de calamidade pública que poderiam dar origem ao subsídio, e o fazia dependente da exaustão dos recursos locais, devidamente comprovada. A orientação fixada pelo governo federal foi, também, seguida pelos estados, ou seja, apenas no caso de calamidade pública seriam os municípios socorridos.

Dois mecanismos exógenos ao sistema caracterizavam esse período: o da intervenção política da União nos Estados, e a fragilidade das relações intergovernamentais, considerando, fundamentalmente a participação financeira da União em Estados Subnacionais; a intervenção federal, entretanto, seria inerente ao Estado Federal para desempenhar a função estabilizadora, tornou-se regra geral a prática intervencionista, contrapondo-se a autonomia política das Unidades Federadas no que se refere a criação de municípios, como mostra o artigo 68 da Constituição de 1891:

“Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo que respeite o seu peculiar interesse”.

Essa ênfase dada à autonomia político-jurídica do Estado Membro, influenciou o distanciamento das relações fiscais entre o Governo Federal e os Estados Membros. As subvenções e políticas compensatórias foram consideradas em hipótese extrema. O auxílio financeiro ocorria basicamente em caso de calamidade pública.

Abordando também o tema MACHADO HORTA (1950:65)descreve:

“Sustentava-se que a ajuda financeira da União, em caráter normal, só encontrou cabimento no período de organização do Estado e, superada esta fase não mais se justificava a permanência do subsídio”.

O orçamento de 1893, em texto descrito por Epiácio Pessoa, concluía: “Não consigna verba alguma para serviços de natureza estadual, o que quer dizer que o Congresso entendeu que, decorrido o ano de 1892, os Estados deviam estar de posse de todos os seus serviços sem mais dependência alguma da União.”

A crise fiscal dos Estados e a ausência do poder da União, no que concerne à colaboração das instituições federais, provocou por parte dos Estados e Municípios a busca de capitais no mercado financeiro internacional.

A intensidade destes empréstimos pode ser verificada através do volume da dívida em 1922: 50% da dívida externa contraída era estadual e municipal.

Em 1918, através da Lei nº 3.454, foi fixada a despesa geral para o exercício de 1918, onde constava na despesa do Ministério da Viação e Obras Públicas, entre outras, duas autorizações típicas das intermitentes e improvisadas relações intergovernamentais da Primeira República. A primeira autorizava o Presidente da República a ceder aos estados do Pará e de Santa Catarina, por empréstimo, duas dragas de propriedade da União, para serviços locais naquelas unidades federadas, mas com todas as despesas, inclusive as de transporte de responsabilidade dos estados (Art. 130-Constituição de 1891). A segunda autorização obedecia ao mesmo princípio: estabelecia que o Presidente da República deveria promover acordo com os empreiteiros das obras de saneamento da baixada fluminense, a fim de que as mesmas fossem concluídas sem novos ônus para o Tesouro.

No entanto, foi o mecanismo denominado de “subvenção quilométrica”, instituído na Lei nº 3.454/1918 que inaugurou uma fórmula de transferência intergovernamental. O mecanismo estabelecia que o governo federal concedia até dois contos de réis, a empresas ou particulares, que a Lei destinava, para estender a subvenção federal aos estados, que empregassem na construção de suas estradas pelo menos o dobro da contribuição federal.

A União tornou-se praticamente ausente para os Estados, pela falta de colaboração, na prática, das instituições federais. Inexistiam mecanismos de transferências intergovernamentais fundamentados dentro de um planejamento

sistêmico que compatibilizasse as contrapartidas dos estados e verificassem as desigualdades regionais.<sup>39</sup>

O governo de Campos Sales substituiu a “política dos estados” pela “política dos governadores”. A presença dos estados na política federal visava a oferecer sólida base legislativa ao Executivo Federal. Campos Sales introduziu “política dos governadores” para garantir o apoio do Congresso para as políticas fiscais e monetárias requeridas pelos empréstimo de financiamento, que consolidariam a dívida externa brasileira. Esse apoio se caracterizava por medidas impopulares como a elevação dos impostos, diminuição da moeda em circulação e dos gastos governamentais LOVE(1993:201-202)

A verificação do processo de descentralização da receita e despesa para os Estados e Municípios, e, ao mesmo tempo concentração de renda pode ser ratificada através da Tabela 3.3.

---

<sup>39</sup> O Diário do Congresso Nacional, de 04 de maio de 1924, citando uma mensagem do Presidente Artur Bernardes, expõe pontos reclamando a revisão nas relações União e governos nos Estados. A mensagem dizia: “Em regra, o Governo Federal ignora oficialmente o que ocorre na vida administrativa e, principalmente na gestão financeira dos Estados”.

### TABELA 3.3

#### BRASIL

#### RECEITAS E DESPESAS POR ESFERA ADMINISTRATIVA, EM PERCENTAGEM DOS TOTAIS DO SETOR PÚBLICO.

ANOS	% DA RECEITA TOTAL		% DA DESPESA TOTAL	
	FEDERAL	ESTADOS E MUNICÍPIOS	FEDERAL	ESTADOS E MUNICÍPIOS
1907	65,8	34,2	63,6	36,4
1910	59,5	40,5	62,0	38,0
1915	51,3	48,7	63,2	36,8
1920	59,6	40,4	65,5	35,5
1925	56,6	43,4	55,8	44,2

Fonte: IBGE, Anuário Estatístico - 1939/40, pág. 1.409

Esse crescimento relativo do poder fiscal dos estados demonstrado na TABELA 3.3 acima não revela a concentração das receitas e despesas em alguns estados específicos. Na verdade, a atividade fiscal, durante o período da Primeira República, concentrava-se nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Entre os períodos de 1897/1906 e 1927/30, as receitas e despesas desses três Estados cresceram de 45% para quase 70% do total nacional.

A concentração é verificada também em termos *per capita*. Em 1930 as finanças de São Paulo e Rio Grande do Sul eram as mais significativas entre os seis mais populosos estados, sendo que Minas Gerais e Rio de Janeiro ocupavam a terceira posição.<sup>40</sup>

O caso específico de São Paulo merece um destaque quando verificamos as relações entre os estados.

<sup>40</sup> IBGE - Anuário Estatístico - 1939/40

Em 1907, período em que os estados tiveram menor participação relativa na receita total (vide TABELA 3.3), São Paulo produzia a metade do café do mundo e 75% da produção nacional. No primeiro censo econômico de 1920, São Paulo já se tornara hegemônico na produção agrícola e industrial, o que equivalia mais do dobro da produção do segundo estado colocado, que era Minas Gerais. Entre 1907 e 1919, a indústria de São Paulo cresceu 8,5 vezes, alterando sua participação no total da indústria brasileira de 13,9% para 31,5% no período.<sup>41</sup>

Dada a posição econômica de São Paulo, não surpreende que os recursos financeiros do Governo Estadual fossem bastante elevados quando comparados com outro estado qualquer. São Paulo em 1937, representava mais de um terço de todas as receitas estaduais, mesmo considerando a persistência dos baixos preços do café nos anos trinta; a sua receita no ano do golpe que instalou o Estado Novo foi aproximadamente a quinta parte correspondente ao Governo Federal.<sup>42</sup>

Conforme aponta Mahar, quatro problemas básicos que formam o quadro da Primeira República:

- a) “Insuficiência das fontes de receita federal;
- b) Inexistência de tributos interestaduais;
- c) Crescente dívida externa dos Estados e Municípios;
- d) Desequilíbrio fiscal regional”

<sup>41</sup>Ver também sobre o assunto WARREN DEAN. The Industrialization of São PAULO: 1880-1945. Austin. University of Texas Press. 1969.

<sup>42</sup>IBGE - Anuário Estatístico do Brasil 1939-1940, Rio de Janeiro, pag. 1271, 1.409

### 3.2.2. O PERÍODO DE 1930/45

Esse período foi marcado por profundas transformações nos aparelhos de estado com reflexos no sistema federalista vigente à época. Contrariando o liberalismo do *laissez-faire*, a era Vargas traz uma forte presença do Estado na atividade econômica.

A tendência centralizadora é inevitável e universal. Influenciado pela Revolução de 30, este período se caracterizou por mudanças profundas no federalismo brasileiro.

Antecedendo a Constituição de 1934, a economia brasileira enfrentou as conseqüências do choque externo, com a redução significativa dos preços de exportação e interrupção do influxo de capitais estrangeiros.<sup>43</sup> Nesse contexto foi necessário o país “voltar-se para dentro” adotando políticas “pré-keynesianas” com objetivo de sustentar o nível de atividade econômica FURTADO,(1961:186-194 ).<sup>44</sup>

Marcado pela existência de duas Constituições(1934 e 1937), este período representou alterações nos fundamentos do regime federalista de 1891.

A Constituição Federal de 16 de julho de 1934 influenciada pelas Constituições Alemã e Austríaca, inaugurou a Segunda República com inspiração do Estado intervencionista.

---

<sup>43</sup> Em 1931, o Brasil não tinha reservas e entre 1931-32 as importações caíram a um terço do seu valor em libras esterlinas de 1928, enquanto as exportações decresceram 60% e 16%, respectivamente, entre 1928 e 1932. ABREU(1990:81)

<sup>44</sup> Algumas teses elaboradas por FAUSTO(1971);FRITSCH(1980), e PELAEZ(1968 E 1971), se contrapuseram à tese de FURTADO. No entanto, ABREU(1990) faz um resgate dos argumentos furtadianos no que se refere à política expansionista do governo de acomodar a crise fiscal da época.

O federalismo clássico e dualista, predominantemente centrífugo, cedia lugar ao novo federalismo, fundamentado na extensão dos poderes federais dentro da tendência centrípeta, que inaugurava a fase das relações intergovernamentais, para compensar a plenitude dos poderes da União e a conseqüente redução dos poderes reservados aos estados.

Assim, a expansão dos poderes federais, a criação de mecanismos de transferência, a cooperação e integração governamental, associados à definição da autonomia municipal, são alguns dos elementos que refletem mudanças significativas frente ao texto constitucional de 1891.

A repartição de competência tributária do novo instrumento é inteiramente favorável à União. Embora coubessem aos estados manifestações compensatórias, que não eram mais marcadas pela excepcionalidade da cooperação entre União e os Estados.

No que se refere à competência concorrente da União e Estado, estabeleceu-se o aspecto da solidariedade dos dois níveis de governo, quando da prestação de serviços públicos de interesse geral. (Art. 10).

Estabelecida a nova divisão de competências, coube ao governo federal o direito exclusivo de impor tributos sobre vendas, cabendo aos municípios o poder de tributar sobre as propriedades urbanas. Os municípios tiveram também direito à repartição da metade da arrecadação do imposto sobre a indústria e profissões; o que marcou o início formal da redistribuição tributária no Brasil.

O crescimento das receitas municipais se deu até 1940, quando estas representavam cerca de 11% das receitas orçamentárias no País, havendo assim, um aumento na participação relativa, tais que, em 1835, tal percentual era de 8,9%. Após 1940 as posições fiscais das esferas estaduais e locais de governo tiveram uma inversão.

A TABELA 3.4 mostra, em termos reais, que os municípios arrecadavam menos receitas em 1945, que em 1939. A perda relativa deve-se à deficiência da máquina administrativa tributária municipal.

### TABELA 3.4

#### BRASIL

#### ÍNDICE DAS RECEITAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS A PREÇOS DE 1939

ANOS	FEDERAIS	ESTADUAIS	MUNICIPAIS
1939	100	100	100
1940	102	100	104
1941	94	105	100
1942	88	107	95
1943	92	119	90
1944	100	116	79
1945	97	106	73

Fonte: Anuário Estatístico, 1949, Pág - 545

A grande inovação da Constituição de 1934, residiu na caracterização explícita de três princípios. A autonomia política, autonomia financeira-tributária e autonomia administrativa - e na fixação das categorias da tributação municipal, em desdobramento específico da autonomia financeira.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> O Art. 13 da Constituição de 1934 estabelecia: "Os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e, especialmente: I - A eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; II - A decretação dos seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação de suas rendas. III- A organização dos serviços de sua competência".

No campo da cooperação intergovernamental propriamente dita, estabeleceu-se que: a União organizaria o serviço nacional de combate às endemias, cabendo-lhe o custeio, a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução do mesmo excedesse as possibilidades dos governos locais (Art. 140).

O golpe de 10 de novembro de 1937, com a carta da mesma data, embora não tenha descartado o regime federativo, pois dispunha sobre autonomia estadual e municipal, consagrou a hipertrofia dos estados subnacionais, suprimindo a competência estadual para instituir imposto sobre o consumo de combustíveis de motor a explosão e a competência municipal para o imposto de renda cedular de imóveis rurais, que foi transferido para União. No entanto, em 1940, foi aprovado o Imposto Único Sobre Combustíveis (Dec-Lei nº 2.615, de 21 de setembro de 1940). Cabia à esfera federal 40%; à estadual, 48%, e, 12% aos municípios. No entanto, a distribuição das cotas não tinha nenhuma função redistributiva. Ao contrário, a repartição ocorria com relação ao consumo de combustíveis nos seus respectivos territórios.

A centralização também pôde ser verificada através da expansão do serviço público federal, que absorveu funções desempenhadas pelos estados e municípios nas áreas do trabalho, educação e controle das mercadorias. Nesse período, o governo criou os Ministérios da Educação e Saúde Pública, do Trabalho, Assistência Social. A participação governamental na economia se concretizou no período de 1941 a 1945, onde foram criadas, dentre algumas empresas, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce, a Fábrica Nacional de Motores, etc.

A experiência do Estado Novo se encerra em outubro de 1945 com a saída do ditador. No entanto, um movimento continuísta - “queremismo”,

paradoxalmente, através do processo de redemocratização, dirigido pelo próprio Getúlio Vargas, tenta recolocá-lo no poder.<sup>46</sup>

A expansão da administração federal indireta com o surgimento de autarquias, empresas, serviços sociais autônomos, e também o aprofundamento dos desequilíbrios fiscais regionais caracterizavam esse período.

Nesse período, foram eliminados os tributos interestaduais e intermunicipais. Foi também proibida a contratação de empréstimos externos pelos estados e municípios.

### 3.2.3. O PERÍODO 1945/64

A Constituição de 18 de setembro de 1946 que iniciou este período foi escrita sob um clima de liberdade e aspirações democráticas, com influência do ambiente político externo e interno.

A vitória sobre o totalitarismo no mundo ocidental, pondo fim à Segunda Grande Guerra, aliada à reação nacional contra o centralismo dominante no Estado Novo, permitiram a incorporação de novos desejos liberais.

No entanto, esta Constituição foi um produto híbrido que incorporou elementos da Constituição de 1934.

Em que pese as influências dos princípios do *laissez-faire*, a Nova Carta não tinha como fundamento restabelecer os poderes previstos na Constituição de 1891, apesar de ter dado ênfase à cooperação financeira intergovernamental.

A evolução dos acontecimentos econômicos associado às crescentes necessidades do padrão de acumulação, com profundas modificações introduzidas

---

<sup>46</sup> O “queremismo” foi o movimento de massas iniciado em 1945 que fundamentado no lema “Queremos Getúlio”, tinha como objetivo sustentar, através de apoio popular e eleitoral, a permanência de Vargas no poder.

no País, resultantes de um processo acelerado de urbanização, de transformações na sua estrutura produtiva e do avanço tecnológico, pressionaram no sentido de maior centralização do poder, bem como de intervenção crescente do Estado na atividade econômica.

Na realidade, a participação do Estado colocaria a necessidade da realização de uma reforma profunda no sistema tributário, com o objetivo de aumentar a captação de recursos visando ao desempenho satisfatório das funções do setor público.

A tendência à centralização também foi prevista por alguns cientistas políticos, conforme BARACHO (1983: 32) que cita Mário Masagão que na Assembléia Constituinte de 1946 advertia:

“Caminhamos, infelizmente, para uma centralização administrativa tão categórica que, nessa marcha, dentro de pouco tempo os últimos resquícios da federação estarão extintos”.

Conforme pronunciava-se, da mesma forma, ATALIBA NOGUEIRA (1982: 47) : “Estamos, a cada passo, reduzindo o país ao Estado unitário. A esfera de competência privativa da União foi se alargando de tal jeito que contribuiu para este inconveniente e desnaturante centralização. A União é, aqui, o Estado-Providência. Acham-no capaz de resolver, milagrosamente, todos os problemas e lhe entregam, de mãos atadas, a Federação”.

O tratamento estabelecido pela Constituição de 1946 valorizou o princípio de autonomia política do município e a ampliação de sua base financeira, através dos seguintes aspectos:

a) Caracterização da autonomia política municipal consubstanciada pela eleição do prefeito e vereadores e pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, à decretação e arrecadação de tributos de

sua competência, à aplicação de suas rendas e à organização dos serviços públicos locais(Art. 28);

b) Possibilidade de intervenção da União no estado, para garantir a autonomia municipal(Art. 7º, VII - e);

c) Limitação das hipóteses de intervenção do Estado no município a apenas dois casos, ambos dirigidos para regularizar suas finanças(Art. 23);

d) Expansão da base financeira no município através de:

- Reservas de competência tributária exclusiva ao município, agora ampliada pela exclusão do estado, parceiro do município no regime da Constituição de 1946, na arrecadação do imposto sobre indústrias e profissões (Art. 29);

- Sistema de partilha tributária caracterizado pela distribuição de 10% do imposto sobre a renda, em partes iguais a todos os municípios, com exceção das capitais; distribuição ao município e estados, segundo critério populacional, de extensão territorial, produção e/ou consumo, de, pelo menos, 60% do imposto único federal sobre lubrificantes e combustíveis, minerais e energia; devolução de trinta por cento dos excessos arrecadados pelo estado sobre a receita local aos municípios que não os das capitais; partilha dos impostos que vieram a ser instituídos pela União ou pelo estado ( Arts. 15,20,21).<sup>47</sup>

Os municípios ainda foram favorecidos pela Emenda Constitucional N° 05, de 21 de novembro de 1961. Essa Lei elevou a participação municipal na arrecadação do imposto sobre renda para 15%, regulamentou os períodos de pagamento e incluiu as capitais dos estados na repartição dos tributos.

A Lei também outorgou aos municípios uma participação de 10% nos recolhimentos do imposto federal sobre o consumo MAHAR (1970).

No objetivo de garantir a autonomia dos municípios, a Constituição de 1946 criou uma série de distorções na definição das competências e no sistema de transferências.

A divisão de competências e atribuições de cada esfera de governo foi um empecilho no desenvolvimento do federalismo, pois, embora não haja dúvidas quanto ao caráter estritamente local de certos serviços como limpeza urbana, conservação das vias públicas, cabe a dúvida em outros serviços. Dessa forma, as atribuições não ficaram precisamente repartidas pelas três esferas de governo.

A regra geral definia que, quanto mais ricos os municípios, maior amplitude de suas atribuições e mais serviços estes transferiam para os estados, os quais dependiam de subsídios e transferências do governo federal.

O sistema de transferências de receitas, contido na Constituição de 1946 que, em princípio, favorecia os municípios, considerando o imposto sobre indústrias e profissões, demonstrou que as transferências aos poucos foram transformando-se em valores irrisórios com queda também na receita própria. Portanto, a receita total dos municípios, em moeda constante, por habitante, caiu cerca de 50%, de 1955 a 1964.

O sistema de repartição de receitas embutia deficiências de concepção e provocou um agravamento, em decorrência do critério de distribuição de ajuda federal, estabelecido em bases falhas, sem poder redistributivo através das cotas-partes, que consistia na participação igual dos tributos sobre a renda de consumo. Este critério, além de transferir para os municípios mais populosos parcelas inexpressivas de recursos, pois não levava em conta critérios de população, atuava como estímulo à criação de novos municípios que, obviamente, lutavam para participar do bolo, fragmentando ainda mais os escassos recursos que lhes eram atribuídos. (Vide TABELA 3.5 a seguir).

No período de 1960-63 o número de municípios cresceu 48% representando acréscimo bastante superior ao registrado nos quinquênios antecedentes a 1960.

### TABELA 3.5

#### BRASIL

#### EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS NO PERÍODO 1945-1963

REGIÃO	1945	1950	1955	1960	1963
NORTE	97	99	117	121	412
NORDESTE	395	417	512	665	1.138
LESTE	594	673	815	844	1.248
SUL	499	593	780	981	1.132
C. OESTE	84	112	185	244	303
TOTAL	1.669	1.894	2.409	2.855	4.233

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Anuário Estatístico (Diversos Números)

A União, sofrendo sérios problemas de caixa, deixou de distribuir as cotas-partes com regularidade, fazendo com que o problema se agravasse ainda mais. Em 62 e 63, foram desconsiderados os 15% do imposto de consumo para distribuição; em 64, não ocorreu distribuição dos recursos; e em 1965 os municípios receberiam apenas 18% do que tinham direito e com bastante atraso.

Conforme relata MAHAR(1971:29) relata que menos de 10% dos fundos destinados aos municípios, no período de 1962 a 1964, foram desembolsados e, em 1964, nenhuma cota fora transferida apesar de ter sido orçado o montante de Cr\$ 40 milhões para transferência aos municípios.

## 4 - CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO NO PERÍODO DE 1965 A 1996

### 4.1- A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1965

O Movimento Militar de 1964, representou, indiscutivelmente, o passaporte para a realização das reformas de curto e longo prazos que seriam decisivas para retomada do crescimento.

Alguns objetivos foram destacados pelo então ministro da Fazenda, Otávio G. de Bulhões para justificar a reforma.

Dentre estes objetivos, destacava-se o elenco de medidas adotado para combater à inflação, meta prioritária da política econômica do Governo Militar, que passava, necessariamente, por reformas profundas no aparelho de estado e, fundamentalmente, pela Reforma Tributária.

O caráter prioritário da Reforma referia-se, sobretudo, à expansão da carga tributária, tendo como objetivo de captar recursos de forma não inflacionária.

A Reforma Tributária foi reclamada logo após a Constituição de 1946, com a elevação das despesas ao redor de 8% do PIB, no final da década de 40, para percentuais de 11%, em 1957 e 13% em 1960, sem a necessária contrapartida da receita.

Assim sendo, a reforma visava eliminar, por um lado, o déficit público que foi diagnosticado no Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG, como uma das principais causas da inflação. Vale ressaltar, que o Tesouro já registrava um *déficit*, em 1962 e 1963, superior à marca de 4% do PIB.

No final de 1963, foi criada a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, tendo à frente o Prof. Carl S. Shoup, que teve a tarefa de reorganizar e modernizar a administração fiscal.

O trabalho resultou no denominado *Relatório Shoup*, que fundamentou-se em quatro partes: 1) entrevistas com membros do Governo Brasileiro, juristas, contadores e outros; 2) leis tributárias votadas recentemente; 3) conferências e debates realizados; 4) documentos da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda a cargo da Fundação Getúlio Vargas- FGV.<sup>48</sup>

Apesar do anacronismo do sistema, a única mudança mais significativa ocorrida neste período está contida na Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964, que transferiu à União o Imposto Territorial Rural, embora continuasse cabendo aos municípios o produto de sua arrecadação. O objetivo principal, entre outros de menor importância, foi transferir para a União um imposto que, pela sua natureza, poderia ser manipulado como um importante instrumento para eventuais reformas que viessem a ser feitas no sistema agrário, compatibilizando-as com os objetivos do Estatuto da Terra.

A reforma do sistema tributário se apresentava inadiável, considerando a necessidade do sistema adequar-se à situação em que se encontrava a economia e ao novo papel que o Estado se preparava para desempenhar no processo de acumulação de capital. Havia necessidade, com a modernização do Sistema Tributário, de se criar novos mecanismos de financiamento não inflacionários e recompor as necessidades de recursos do setor público.

As diretrizes básicas da Reforma Tributária de metade da década de 60 foram consubstanciadas, em caráter preliminar, na Emenda Constitucional nº 18, de

---

<sup>48</sup> Ver, a propósito, O Sistema Tributário Brasileiro. Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. (*Relatório Shoup*). Fundação Getúlio Vargas, 1964.

outubro de 1965. Foi, entretanto, a Lei nº 5.172, de 25/10/66, criadora do Código Tributário Nacional(CTN), que explicitou, de forma cristalina, seus contornos jurídicos, estabelecendo pautas a serem obedecidas pelas três esferas governamentais em matéria de tributos. A Constituição de 1967, com pequenas alterações, consolidou suas diretrizes.

Segundo AUGUSTO DE OLIVEIRA(1978:47) os principais objetivos da Reforma Tributária do período podem ser sumarizados em :

a) aumentar a captação de recursos financeiros para os cofres públicos, visando garantir ao Estado condições de desempenhar as novas funções que incorporara ao longo do processo;

b) transformar o sistema tributário numa poderosa e eficaz ferramenta capaz de impulsionar, promover e orientar o processo de acumulação;

c) estruturar o sistema de forma a permitir a atenuação das desigualdades regionais;

d) torná-lo mais progressivo, procurando penalizar mais fortemente os indivíduos com rendas mais elevadas.

A consecução destes objetivos impunha, por sua vez, a transferência para a União da competência da cobrança da maioria dos tributos com a conseqüente centralização no Governo Federal sobre as decisões de aplicação dos recursos estaduais e municipais.

Verifica-se que a receita tributária própria da União cresceu de forma contínua no período de 1967 a 1977 e; no período de 19 anos(1967 a 1985), o crescimento da receita da União foi superior a 25%; enquanto Estados e Municípios tiveram perda na participação relativa; sendo que nos Estados a participação foi reduzida em torno de 23% (TABELA 4.1.)

**TABELA 4.1****BRASIL****REPARTIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA 1967-1985**

<b>ANO</b>	<b>UNIÃO</b>	<b>ESTADOS</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>
1967	45,8	49,4	4,8
1968	51,5	44,7	3,8
1969	53,6	42,7	3,7
1970	54,4	41,9	3,7
1971	56,4	40,0	3,6
1972	58,4	37,8	3,8
1973	58,5	37,7	3,8
1974	59,3	36,9	3,8
1975	58,9	37,0	4,1
1976	62,3	33,0	4,7
1977	60,9	34,0	5,1
1978	58,1	36,1	5,8
1979	58,3	35,9	5,8
1980	58,7	36,2	5,1
1981	58,2	36,7	5,1
1982	57,2	37,6	5,2
1983	57,9	37,0	5,1
1984	56,9	38,6	4,5
1985	57,7	38,2	4,1

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

Assim, a TABELA 4.1. mencionada, mostra que, além da centralização dos recursos dentro do Governo Federal, os governos estaduais foram os que tiveram a participação relativa diminuída, em termos da receita tributária total.

No que se refere aos recursos efetivamente disponíveis, constatou-se também uma redução da sua participação relativa para estados e municípios. Em 1967, os estados, que participavam com 45,2% do total dos recursos disponíveis, tiveram sua disponibilidade reduzida para 33,8%, em 1986. E os municípios decresceram de 17,9% para 12,3% no mesmo período.

Em contrapartida, o Governo Federal elevou sua disponibilidade de recursos, de 36,9%, em 1967, para 53,7%, em 1986.

Do ponto de vista técnico, não há mais dúvidas de que o sistema tributário foi profundamente modernizado. As inovações nele introduzidas representaram ruptura com o sistema precedente, pois ousou em eliminar os impostos cumulativos, adotando, em substituição, o imposto sobre o valor adicionado, que atualmente é adotado na Europa e América Latina.

No que se refere às finanças federais, a receita do Tesouro Nacional, que atingira 8,6% do PIB, em 1962, recuperou-se, em 1965, registrando, 12% VARSANO(1996:9).

Os impostos componentes do Sistema Tributário foram agrupados em quatro classes:

- Impostos Sobre o Comércio Exterior;
- Impostos Sobre o Patrimônio e Renda;
- Impostos sobre a Produção e a Circulação de Bens;
- Impostos Especiais.

Nesse sentido, o Poder Central ficou fortalecido pela criação de novos tributos e absorção de outros e, ainda, pelo alargamento de seus limites de competência, ao assumir a determinação de alíquotas, inclusive de impostos a cargo de outros níveis da Administração Pública.(vide QUADRO 4.1 no Apêndice).

Visando atenuar a brusca perda de receita, por parte dos estados e municípios, em decorrência do remanejamento de competência tributária determinada pela Emenda Constitucional nº 18/65, foram criados os Fundos de Participação, com novos critérios de distribuição, estendendo aos estados e municípios transferências de parcelas de receitas tributárias federais.

## **4.2 - CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO NO PERÍODO 1965-1988**

### **4.2.1. INSTITUIÇÃO DOS FUNDOS DE EVOLUÇÃO 1965-1970**

A instituição dos Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, com base no produto da arrecadação de impostos federais, procedida pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, originou-se da necessidade, sentida pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, de racionalizar o processo de participação das demais unidades do governo na receita tributária da União, substituindo os critérios que tinham como regra de rateio a mera divisão pelo número de unidades receptoras.

Os Fundos de Participação, foram consolidados através do Código Tributário Nacional(Lei nº 5.172, de 25/10/1966), tendo como fundamento algumas observações do *Relatório Shoup*. Nesse documento é avaliado o sistema anterior, visto como um mecanismo de desperdício de recursos, pois, por ser simétrico, não

levou em conta variáveis como a renda, população e outros indicadores de diferenças entre os municípios. Para o autor, Carl S. Shoup, a distribuição deveria ser desigual, repassando mais às unidades menos privilegiadas. No mesmo relatório o referido autor se expressa enfaticamente da seguinte forma:

“Sob qualquer sistema de distribuição de impostos e de concessão de subvenções, mais do que mera conveniência administrativa, os Estados e Municípios mais ricos devem conformar-se com o papel de quem dá mais do que recebe: os ricos devem contribuir para ajudar os pobres”.

Além das variáveis renda e população Carl Shoup menciona também a importância de fórmulas de distribuição que tenham, também, como parâmetros as necessidades das localidades, a capacidade tributária e os esforços feitos no sentido de utilizar essa capacidade.

Inicialmente, a Emenda nº 18/65 apresentou como principais inovações, em relação ao sistema anterior, as seguintes melhorias:

a) foi eliminada a participação direta dos municípios no produto da arrecadação dos Impostos de Renda e sobre Produtos Industrializados (que sucedeu ao Imposto de Consumo), à razão de 15% do primeiro e de 10% do segundo;

b) fixou-se em 20% do produto da arrecadação dos impostos mencionados no item anterior a parcela a ser destinada à distribuição intergovernamental, admitidos os Estados e o Distrito Federal na participação;

c) a distribuição se faria não diretamente às entidades participantes mas aos dois fundos então criados: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e o Fundo de Participação dos Municípios - FPM;

d) embora a aplicação dos fundos devesse ser regulada por Lei Complementar, a Emenda Constitucional fixou, desde logo, os seguintes critérios básicos:

- o cálculo das parcelas seria da competência do Tribunal de Contas da União;

- a entrega das parcelas aos beneficiários se faria mensalmente, através dos estabelecimentos oficiais de crédito;

- os recipiendários seriam obrigados a destinar 50%, pelo menos, das importâncias recebidas aos respectivos orçamentos de capital;

- do produto da arrecadação do Imposto de Renda, a ser partilhado, seria excluída a parcela relativa aos impostos incidentes sobre os proventos dos servidores públicos estaduais e municipais e sobre a renda das obrigações da dívida pública dos Estados e Municípios por estes recolhido, na fonte, e que a eles se destinava por força do disposto no art. 20, nº II, e parágrafo único.

A Emenda nº 18/65 previu três modalidades distintas de participação:

a) destinação aos Estados e Municípios do produto da arrecadação, na fonte, do Imposto de Renda das obrigações de sua dívida ativa pública e sobre os proventos dos seus servidores e de suas autarquias;

b) destinação ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, de 20% do produto da arrecadação dos Impostos de Renda e sobre Produtos Industrializados, sendo 10% para cada fundo;

c) possibilidade de participação em até 10% da arrecadação efetivada nos respectivos territórios, do Imposto de Renda incidente sobre o rendimento das pessoas físicas e do Imposto sobre Produtos Industrializados, excluindo o incidente sobre fumo e bebidas alcóolicas, dos Estados e Municípios que celebrassem com a União convênios destinados a assegurar ampla e eficiente coordenação dos respectivos programas de investimentos e serviços públicos, especialmente no campo da política tributária.

Constata-se, portanto, que a constituição dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, representaram, a este respeito, ainda que não tenha sido seu objetivo precípuo, uma das medidas que contribuíram para o aprimoramento da fiscalização destes tributos. Isto se deve ao fato de que os Estados e Municípios ao participarem do produto da arrecadação, tanto do IPI como do Imposto de Renda, teriam, seguramente interesse em contribuir para a fiscalização, diminuindo dessa maneira, a sobrecarga atribuída à União.

Em sua exposição de motivos, Otávio G. de Bulhões, Ministro da Fazenda à época, é bastante explícito a este respeito ao afirmar que:

“... um convênio fiscal entre a União, Estados e Municípios não somente economizará consideravelmente as despesas de fiscalização por parte do Governo Federal, como permitirá aprimorar o serviço de arrecadação de todos os tributos.”<sup>49</sup>

No entanto, até a presente data, nenhum mecanismo de cooperação que buscasse a otimização da arrecadação tributária, através de parcerias entre Governo Federal, Estados e Municípios, efetivou-se.

#### **4.2.1.1. Os Critérios de Distribuição e Rateio**

A criação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, constituiu, sem dúvida, num mecanismo de controle do Poder Central sobre a aplicação da parcela dos recursos das esferas inferiores. Assim, a Emenda nº 18, em seu art. 21, e o CTN, em seu art. 86, estabelecem que os Fundos são constituídos por recursos provenientes do Imposto de Renda(10%) e do IPI(10%), devendo ser destinado 10% para os Estados e Distrito Federal e 10% para os Municípios.

---

<sup>49</sup> Ver, a propósito, BALEEIRO(1977:46)

Em que pese a constituição dos Fundos, que representaram, inegavelmente, um importante passo para solucionar parcela dos problemas financeiros dos Estados e dos Municípios, ao mesmo tempo que consolidaram a tutela da União, permitindo-lhe impor a vinculação dos mesmos, quer para despesas de capital, quer para gastos sociais de produção(educação, saúde, saneamento), medidas posteriores reduziram sua importância e amplitude.

Em 1967, a União, devido a dificuldades financeiras, reduziria o Fundo a 14%<sup>50</sup>, diminuindo, ao mesmo tempo, a parcela do Imposto Sobre Combustíveis e Lubrificantes(IVCL) a ser distribuído aos Estados, Distrito Federal e Municípios a, apenas, 40%, ao invés dos 60% anteriores(Art. 28, Constituição de 1967). A medida que aparentemente era voltada para combater a inflação e suprir às necessidades de caixa da União, constituiria um golpe para as finanças estaduais e municipais. Uma outra redução ocorreu através do Ato Complementar nº 40, de 30/12/68, que reduziu ainda mais tais transferências; estando as mesmas distribuídas da seguinte forma: 5% para o FPE, 5% para o FPM e destinou 2% para a constituição de um Fundo Especial.<sup>51</sup>

Verifica-se também que, em 1968, as vinculações se tornaram mais rígidas, passando a cobrir aproximadamente 50% dos recursos disponíveis que deveriam ser aplicados na formação de capital. Este fato, aliado à definição pouco precisa dos encargos entre os distintos níveis de governo, comprometeu financeiramente as esferas inferiores, dado a necessidade do crescimento econômico e à expansão da população urbana, o que se traduzia em demandas crescentes por serviços coletivos.

---

<sup>50</sup>Constituição de 1967, Art. 182.

<sup>51</sup> O Fundo Especial foi instituído pela Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969. A distribuição e utilização dos recursos foram inteiramente decididos pelo Governo Federal.

Sem dúvida, os Estados e Municípios que mais se ressentiram com essas mudanças foram os menos desenvolvidos, pois possuíam uma base tributária bastante estreita, dependendo fortemente das transferências do Governo Central. Para os mais desenvolvidos, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, as transferências, por serem insignificantes em relação à receita total, pouco afetariam suas finanças.<sup>52</sup>

As modificações introduzidas pelo Ato Complementar nº 40, de 30/12/1968, podem ser sumarizadas da seguinte maneira:

a) as transferências para Estados e Municípios passam a 12% do Imposto de Renda e do IPI (ao invés de 20%, como anteriormente);

b) instituiu-se um sistema de controle da aplicação dos Fundos (FPE e FPM), antes inexistente, em face do texto constitucional; essa ausência de controle era responsável pela baixa produtividade, quase generalizada, no uso dos recursos. Com a regulamentação proposta, os Estados e Municípios teriam de apresentar programas e projetos;

c) subordina-se a aplicação dos recursos a diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Governo Federal.

Além dessas normas, o Governo Federal também baixou o Decreto-Lei nº 468, de 04/02/1969, determinando que na aplicação das quotas fossem observadas as prioridades do Programa Estratégico de Desenvolvimento, proibida a utilização em despesas de simples embelezamento urbanístico ou de caráter supérfluo ou sanitário.

---

<sup>52</sup> Em 1967, a participação das transferências na receita total foi de 51,9% para o Norte, 30,8% para o Nordeste, 7,1% para o Sudeste, 10,4% para o Sul e 26,7% para o Centro-Oeste.

#### 4.2.1.1.1. Análise da Formulação do Critério de Rateio do FPE

Com todas estas alterações ocorridas, principalmente no período 67-69, o critério de rateio instituído para ter vigência a partir de 1969 para o FPE, é estabelecido segundo indicadores que envolvem área geográfica, população e renda *per capita*, e pode ser explicitado segundo a fórmula abaixo:<sup>53</sup>

$$Q_{it} = (0,05Fe) \frac{a_i}{\sum a_i} + [(- 0,05)] Fe \frac{K_i}{\sum K_i}, \text{ sendo}$$

$Q_{it}$  = Cota do Estado  $i$  no período  $t$

$Fe$  = Fundo de Participação dos Estados

$a_i$  = Superfície do Estado  $i$

$K_i$  = Coeficiente individual de participação =  $f_i \cdot J_i$

$f_i$  = Fator representativo da população, calculado com base na participação da população do Estado  $i$  na população do país.

$J_i$  = Fator representativo da renda *per capita* do Estado  $i$ , calculado com base no inverso do índice relativo à renda *per capita* de cada entidade, tomando-se como 100 a renda *per capita* média do Brasil.

Denota-se, pelo que foi estabelecido na fórmula do FPE que, apesar do critério de redistribuição consignado na renda *per capita*, ocorre um viés pois, a variável população é inserida duas vezes no cálculo do rateio, ou seja:

<sup>53</sup> Fórmula descrita a partir de ARAÚJO, TAQUES HORTA & CONSIDERA(1973)

$$K_i = F_i \cdot J_i \quad \text{sendo, } f_i = \frac{P_i}{P_b}$$

$$K_i = \frac{P_i}{P_b} \cdot \frac{1}{\alpha_i R_i}$$

$$K_i = \frac{P_i}{P_b} \cdot \frac{1}{R_i}$$

$$P_i$$

$$K_i = \frac{P_i}{P_b} \times \frac{P_i}{\alpha_i R_i}$$

$P_i$  = População do Estado

$P_b$  = População do País

$\alpha_i$  = Índice da Renda *per capita*

Portanto, tais mecanismos, mesmo que relacionados com renda *per capita*, acabam valorando significativamente a população; mesmo considerando que ambos expressam o nível de procura dos serviços públicos, ou seja, as “necessidades” da população, critério já estabelecido no *Relatório Shoup*. O outro parâmetro, que diz respeito a área geográfica, e distribui os 5% restantes, foi considerado razoável dado a exigência de investimentos em infra-estrutura física, principalmente nos setores de transporte, comunicação e energia elétrica.

Apesar da inovação do critério de rateio, com a inclusão do inverso da renda *per capita*, constata-se uma outra distorção quando se estabeleceu igual peso

para o fator população, pois, no caso específico do Brasil, os Estados mais ricos são os mais populosos. Tal fato, também se traduz num viés do objetivo redistributivo.

Outra crítica fundamental de formulação, refere-se a não inclusão de um indicador que favorecesse o esforço fiscal próprio dos Estados subnacionais, já mencionado por nós no primeiro capítulo desta tese.

Verificou-se também que, a partir de 1969, os antigos Territórios Federais foram incluídos no cálculo de rateio do FPE, o que denota uma distorção, pois estes, tinham sua administração executada pelo Governo Central.

#### **4.2.1.1.2. Análise da Formulação do Critério de Rateio do FPM**

Os critérios de distribuição do FPM foram também estabelecidos através da Lei nº 5.172/66 - CTN, que em seu art. 91, definiu a repartição dos recursos do fundo destinando 10% aos municípios das capitais dos Estados e os 90% restantes aos demais municípios.

Conforme coloca ARAÚJO, HORTA & CONSIDERA(1975:56), os municípios das capitais têm cotas rateadas conforme critério idêntico ao do FPE, ou seja, em função da população e da renda *per capita*, conforme fórmula a seguir:

$$Q_{it} = 0,10F_m \left( \frac{K_i}{\sum k_i} \right), \text{ sendo}$$

$Q_{it}$  = Cota que cabe à capital  $i$  no período  $t$ ;

$$K_i = f_i \cdot j_i$$

$f_i$  = Fator representativo da população, estabelecido em termos da participação percentual de cada município no total das capitais;

$j_i$  = Fator representativo da renda *per capita* do respectivo Estado, idêntico ao previsto na Lei nº 5.172/66 para o FPE.

Quanto aos municípios do interior, o critério tem como parâmetro, apenas a população, que tenha determinação conforme cota estabelecida na seguinte fórmula:

$$Q_{it} = 0,90 F_m \frac{(h_i)}{\sum h_i}, \text{ sendo}$$

$$\sum h_i$$

$Q_{it}$  = Cota que cabe ao município  $i$  no período  $t$ ;

$F_m$  = Fundo de Participação dos Municípios;

$h_i$  = Fator representativo da população.

A deficiência do sistema de estatística nacional influenciou na desconsideração da renda ou uma *proxy* da mesma, que fosse adotada como critério para transferência de recursos.

As diferenças estabelecidas entre os dois fundos influenciaram reações que levaram a edição do Ato Complementar nº 35, de 28/02/1967 (vide Apêndice), eliminando o fator de distribuição com base na superfície geográfica e introduzindo a distribuição para as capitais de 10% do montante do FPM.

As críticas estabelecidas aos critérios de rateio do FPE podem ser repassadas ao FPM com complicador da não inclusão de um indicador que mensurasse a renda dos municípios, além da crescente limitação que os municípios sofreram, em face das vinculações ocorridas.

No que concerne às vinculações, constata-se que foi completamente desconhecida a extrema desigualdade existente entre os diferentes municípios que se manifestam nos níveis intra e intergovernamental.

No período 1968/69, constata-se que os municípios mais pobres tinham, em média, 60% de suas receitas provenientes do FPM, enquanto que a

mesma parcela para os municípios mais ricos não chegava a 4%. É lógico concluir que, no caso das unidades locais mais pobres, a parcela vinculada da cota do FPM pode restringir bastante a autonomia econômica do município. Caso este tenha, em média, 60% de suas receitas provenientes do FPM, teriam 30% dos recursos deste município, no mínimo, vinculados à despesas específicas. Tal fato, confronta-se com a autonomia municipal, bem como, com a possibilidade dos recursos estarem sendo desviados para setores que não seriam tão prioritários.

Como consequência disto, podemos inferir que as vinculações do FPM, não foram otimizadas, no que se refere à aplicação de recursos aos municípios mais pobres e mais abastados; mesmo considerando que houve um fortalecimento das finanças municipais, apesar também, de se ter acentuado as desigualdades intermunicipais.<sup>54</sup>

A vinculação, que tornou-se regra geral no âmbito das transferências realizadas pelo Governo Federal, se expandiu com a instituição do Fundo Especial.

Vale ressaltar, que a Emenda de 1969 (art. 25, parágrafo 1º) inseriu a contrapartida dos governos Subnacionais tanto em termos de utilização de sua capacidade tributária, quanto da descentralização de encargos. A entrega das cotas dos Fundos passou a depender da vinculação de recursos próprios para a execução dos programas em que seriam aplicados os recursos transferidos, bem como, da transferência efetiva para os Estados e Distrito Federal e os Municípios, de encargos executivos da União.

---

<sup>54</sup> ARAÚJO, HORTA & CONSIDERA(1975:125-253) utilizam uma amostra de 549 municípios, extratificados segundo níveis de população e de receita própria, por regiões e verificam que a receita total *per capita* eleva-se em todos os extratos considerados nos biênios 1965-66 e 1968-69. A pesquisa constatou também que o crescimento foi mais freqüente nos municípios mais ricos com elevação de 10 vezes a sua receita *per capita* em 1965-66 e 14 vezes no período 1968-69. Os autores revelam que “a reforma em nada atendeu ao objetivo redistributivo”

Denota-se, nesse caso, outra fragilidade no sistema de transferência, pois, como a preocupação maior era com a vinculação e o controle das aplicações, não se introduziu, nas fórmulas de rateio, parâmetros sobre as contrapartidas exigidas dos governos subnacionais.

A análise da evolução regional das receitas estaduais no período 1965-1970, demonstra que as Regiões Norte, Nordeste e Sul diminuíram sua participação em relação ao total de recursos disponíveis(Vide TABELA 4.2).

TABELA 4.2

## BRASIL

PARTICIPAÇÃO DA RECEITA TOTAL DE CADA ESTADO NO TOTAL  
DAS RECEITAS ESTADUAIS

ESTADOS	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>NORTE</b>	2,5	2,2	1,6	2,0	2,0	1,8
AMAZONAS	1,1	1,0	0,7	1,0	0,9	0,8
PARA	1,4	1,2	0,9	1,0	1,1	1,0
<b>NORDESTE</b>	12,5	11,1	13,3	12,7	12,0	11,6
MARANHÃO	0,8	0,7	0,9	1,0	1,1	1,0
PIAUI	0,5	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5
CEARÁ	1,9	1,5	1,8	1,7	1,4	1,3
R.G. NORTE	0,7	0,5	0,7	0,6	0,5	0,4
PARAÍBA	1,1	1,0	1,2	0,9	0,9	1,0
PERNAMBUCO	2,9	2,7	3,2	3,0	2,7	2,6
ALAGOAS	0,7	0,5	0,7	0,8	0,7	0,6
SERGIPE	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,4
BAHIA	3,6	3,5	3,8	3,6	3,7	3,8
<b>SUDESTE</b>	65,9	67,0	66,5	67,6	69,4	69,0
MINAS GERAIS	9,2	8,4	7,7	8,2	6,9	7,5
ESPÍRITO SANTO	1,0	1,0	0,9	1,1	1,0	0,9
RIO DE JANEIRO	4,4	4,3	4,3	4,1	3,8	3,7
GUANABARA	11,7	10,9	12,6	12,9	13,4	12,2
SÃO PAULO	39,6	42,4	41,0	41,3	44,3	44,7
<b>SUL</b>	16,5	17,0	15,8	15,2	14,0	14,7
PARANÁ	6,3	6,1	5,5	5,5	5,3	5,5
STA. CATARINA	2,3	2,2	2,2	2,6	2,1	2,0
R.G. SUL	7,9	8,7	8,1	7,1	6,6	7,2
<b>CENTRO-OESTE</b>	2,6	2,7	2,9	2,5	2,6	2,9
MATO GROSSO	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
GOIÁS	1,7	1,8	1,9	1,5	1,6	1,9
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Balanços Estaduais, Banco do Brasil.

O TABELA 4.2 mostra a que a Região Norte, que em 1965 era responsável por 2,5% das Receitas Estaduais, e tem sua participação reduzida, em 1970, para 1,8%. A Região Nordeste teve também uma redução pois, o valor relativo a 1970(11,6%) é inferior ao registrado em 1965(12,5%). Reduziu-se também, o valor relativo da Região Sul. Por conseguinte, as Regiões Sudeste e Centro-Oeste melhoraram sua participação relativa ao longo do período.

#### **4.2.2. A EVOLUÇÃO NO PERÍODO 1970-1988**

O referido período pode ser subdividido em dois subperíodos, no que se refere ao comportamento das relações fiscais intergovernamentais e, especificamente, das transferências provenientes dos Fundos de Participação.

O primeiro subperíodo pode ser caracterizado no intervalo de 1970-75 que reflete o resultado das mudanças introduzidas no Sistema Tributário desencadeadas no biênio 1968-69.

Nesse período, houve um aprofundamento da concentração dos recursos por parte da União, que elevou sua participação dos recursos efetivamente disponíveis de 45,7%, em 1970, para 50,3%, em 1975. Enquanto Estados e Municípios tiveram suas receitas reduzidas no mesmo período(Vide TABELA 4.1).

A estimativa de perda de receita do FPE e do Fundo de Reserva Especial- FE, foi calculado por GONÇALVES(1979:89-91).

O referido autor calculou os valores que seriam distribuídos aos Estados, caso fosse mantido o percentual de 10%, estabelecido pela Emenda nº 18/65.

A estimativa de perda para os Estados do Norte e Nordeste, no intervalo de 1970-75, seria de aproximadamente 65% e no período de 1967-77 a

perda ficaria em torno de 46% dos recursos, minimizada em decorrência das alterações promovidas nos critérios de rateio do FPE/FPM estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 1.434/75 e Emenda Constitucional nº 05/75.

A constatação e a análise do FPE, como mecanismo de redistribuição de receita e, conseqüente redução das desigualdades regionais, também não foi satisfatória na análise de ARAÚJO, HORTA & CONSIDERA(1973:112-115).

Os autores concluem que, não obstante a utilização do FPE como instrumento para reduzir as desigualdades de receita entre os Estados, as transferências realizadas através do FPE, não foram significativas para amortecer as desigualdades verificadas em relação à receita própria, fundamentalmente dos Estados mais pobres.

O segundo subperíodo inicia-se em 1975 e se estende até ao ano da promulgação da última Constituição, 1988.

As mudanças institucionais ocorridas na estrutura interna dos Fundos de Participação foram reflexos da crise de endividamento que abalava os estados brasileiros, pois estes também se ressentiam da exaustão do “milagre brasileiro”.

Verifica-se que até 1975, Estados e Municípios elevaram bastante o montante da sua dívida pública passando de um crescimento negativo de 30%, em 1974, para valores relativos positivos de 53,4%, o que coincide com a perda de recursos disponíveis por parte dos governos estaduais e locais. (Vide TABELA 4.3.), a seguir:

**TABELA 4.3**  
**BRASIL**  
**MONTANTE DA DÍVIDA DOS ESTADOS**  
**1972-1977**

Cr\$ milhões

ANOS	VALORES		ÍNDICE	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL
	NOMINAIS	REAIS		
1972	13.265	50.610	100	-
1973	19.008	62.982	125	24,5
1974	17.102	44.043	87	-30,0
1975	33.510	67.560	134	53,4
1976	54.873	78.323	155	16,0
1977	77.006	77.006	153	-1,6
<b>TOTAL</b>	214.764	380.524	-	-

FONTE: BANCO DE DADOS - SEF/MF

INFLATOR: IGP-DI/FGV

CÁLCULO: GONÇALVES(1979:100)

As mudanças no FPE e FPM aconteceram a partir da Emenda Constitucional nº 05/75, que elevou os percentuais de destinação de recursos aos Fundos de Participação de 6%, em 1976, para 9%, de forma sequencial, até 1979.

Todavia, logo em 1976, a União estabeleceu através do Decreto nº 77.565/76, novas exigências aos Estados e Municípios na aplicação de recursos provenientes dos fundos por categorias econômicas<sup>55</sup> (vide Apêndice, QUADROS 4.3a e 4.3b).

<sup>55</sup> As categorias econômicas estão previstas na Portaria SOF nº 8, de 04/02/1985, Anexo I, da Lei nº 4.320/64.

A partir de 1975, pela primeira vez, é criado um mecanismo diferenciador de recursos, denominado de Reserva Especial para os Estados do Norte e do Nordeste - REENE. A reserva que foi instituída pelo Decreto-Lei nº 1.434/75, estabeleceu que 10%, em 1976 e 1977 e 20%, em 1978, seriam destinados às Regiões Norte e Nordeste.

No entanto, o mecanismo da Reserva Especial revelou-se tímido para equacionar questões históricas de concentração de recursos regionais. Por outro lado, conforme já exposto acima, os esquemas de vinculação previstos para essas transferências, estabelecia um forte controle fiscal do poder central sobre as regiões menos desenvolvidas.

Em 1980, a Emenda Constitucional nº 17/80, elevou os percentuais do FPE, do seguinte modo: 10%, em 1981, 10,5%, 1982 e em 1983 e 11% a partir de 1984. O percentual de 11% não chegou a se efetuar, já que a Emenda Constitucional nº 23/83(Senador Passos Porto) fixou novos percentuais para o FPE; 12,9% em 1984 e, de 14% a partir de 1985. Para o FPM a mesma Emenda fixou os percentuais, de 13,5% em 1984 e 16% a partir de 1985.

Verifica-se, que durante o período 1976 até 1983 as transferências tributárias da União mantiveram-se na faixa de 8,5 a 9,5% da sua receita tributária, apesar da elevação progressiva dos percentuais do IPI e IR, destinados aos Fundos de Participação.

A manutenção das transferências ocorreu em função do aumento das participações da União, tanto na arrecadação como na receita tributária disponível do setor público, onde tais índices alcançam picos históricos VARSANO(1996:11). Assim sendo, a cada ação de descentralização dos recursos, correspondia uma reação no objetivo de neutralizar seus efeitos.

É importante também mencionar que a partir de 1984 houve um forte processo de desconcentração dos recursos o que, em menor escala, refletiu as mudanças geradas pela Emenda Constitucional nº 23/83, e mais aos efeitos da forte recuperação da arrecadação do IR, IPI e ICM.

No entanto, questiona-se, nesse período, o efeito redistributivo do FPE, em decorrência da metodologia de formação do Fundo.

Tomando a Região Nordeste como exemplo, verifica-se um comportamento completamente aleatório e pouco homogêneo, dessa variável durante o período de 1984 a 1988, a participação média do FPE-Nordeste em termos do FPE-Brasil, ficou em torno de 49,7%, atingindo um pico de 52,1%, em 1987 e um piso de 46,6%, em 1988.

Quanto ao FPM no Nordeste, este apresentou um comportamento mais homogêneo, com a participação média, em relação ao Brasil, oscilando próximo aos 36%.<sup>56</sup>

De uma análise crítica desse período(1970-1988) pode-se concluir que inexistia um propósito geral que definisse o objetivo do Sistema de Transferências, a começar pela quantidade de alterações ocorridas na legislação tributária, as quais tinham como fundamento, apenas manter o nível de arrecadação federal. Tal aspecto refletia o regime político vigente, onde o Poder Executivo Federal valia-se de seus poderes discricionários, respaldados por Atos Institucionais e Complementares, para modificar direta ou indiretamente, a estrutura e a natureza das Transferências Tributárias, através de documentos nem sempre apreciados pelo Poder Legislativo ou em condições de serem alterados por esse poder, como é o caso dos Decretos-Lei(vide Apêndice, QUADROS 4.3a e 4.3b).

---

<sup>56</sup> Ver a propósito, VIANNA, Pedro Jorge Ramos. O Setor Público na Economia Nordestina: Mitor, Realidade e sua Contribuição para o Bem-Estar Social, tese apresentada no concurso de Professor Titular da Universidade Federal do Ceará- UFC, 1992)

Outra contundente crítica às transferências provenientes do FPE e FPM, diz respeito aos critérios de rateio. Merecendo atenção especial a forma como é ponderada o parâmetro população nestes Fundos. Intervalos populacionais foram definidos arbitrariamente e não impedem situações em que devido a existência de 1(um) habitante a mais ou a menos, o coeficiente de participação pode implicar em variações expressivas das receitas.

A fixação dos limites inferiores e superiores, implicando em tratamento uniforme à unidades distintas, gera distorções entre localidades de Estados distintos e no mesmo Estado.<sup>57</sup>

Assim sendo, conforme Resolução nº 235/86 do TCU, as faixas de população em que se inseriam os Municípios não-capitais, entre 10.188 e 156.216 habitantes davam a 2.437 unidades um tratamento homogêneo. Os Municípios com população abaixo do piso - um total de 1.640 - e aqueles com mais de 156.216 habitantes - 78 Municípios - acabavam tendo um tratamento bem diferente.

Analisando essa problemática sobre outro enfoque, a questão do papel redistributivo que deveria exercer os Fundos de Participação, verifica-se que durante o período 1970-88 as regiões menos desenvolvidas, em termos de FPE, tiveram um crescimento real superior às demais regiões.(vide TABELA 4.4)

No entanto, vale ressaltar que ocorreu o oposto em relação ao FPM. Ou seja, as Regiões Sudeste e Sul tiveram um crescimento real de 11,7%, enquanto as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram um crescimento real de 8,0%, abaixo do que foi registrado para o Brasil. É importante ressaltar que apenas o Estado de São Paulo teve um crescimento de 18,5%, o que representava uma evolução de 100% sobre o crescimento do FPM no Brasil.(vide TABELA 4.4).

---

<sup>57</sup> Um Município com apenas 1.555 habitantes, como IPUEIRA, no Rio Grande do Norte, tem o mesmo coeficiente de 0,6 e, portanto, recebia a mesma cota do FPM, que Rosados, que possuía 9.320 habitantes, uma população, há época, seis vezes maior, e que está localizado no mesmo Estado.

A concentração de transferência nos Estados mais aquinhoados da Federação ocorreu também no nível das transferências negociadas ou não-tributárias. Estas transferências tiveram taxas de expansão bem superiores aos Fundos de Participação(15,92% contra 9,3%, respectivamente).

Assim, conforme coloca LAVINAS, MAGINA & COUTO E SILVA(1995:11), os Estados que mais se beneficiaram com as transferências negociadas foram São Paulo, Rio de Janeiro, Maranhão e Minas Gerais; sendo que o Sudeste recebeu quase quatro vezes mais recursos que o Nordeste.(vide TABELA 4.5)

TABELA 4.4

## BRASIL

ESTRUTURA DO DESEMBOLSO E CRESCIMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS  
TRIBUTÁRIAS DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO POR UNIDADE FEDERATIVA

1970-1988

REGIÕES E ESTADOS	FPE(%)			FPM(%)		
	1970	1988	CRES. REAL	1970	1988	CRES. REAL
A - BRASIL	100	100	9,1	100	100	9,5
B - NO/NE/Co(c+o+e)	64,44	77,8	10,2	65,1	50,5	8,0
C - NORTE	16,8	19,4	9,9	17,3	6,5	3,7
AM	3,6	2,6	7,1	3,6	1,3	3,4
AC	2,2	3,2	11,3	2,3	0,6	1,3
RO	2,3	2,6	9,9	2,3	0,8	3,3
RR	2,8	2,3	7,9	2,9	0,3	-3,2
AP	1,4	3,1	14,1	1,4	0,4	1,9
PA	4,6	5,6	10,3	4,8	3,1	7,0
C - NORDESTE	40,3	51,0	10,5	40,6	36,1	8,8
MA	7,0	6,9	9,0	6,8	4,1	6,5
PI	3,5	4,0	9,9	3,6	2,5	7,4
CE	4,7	7,1	11,6	4,9	5,0	9,6
RN	2,1	3,9	12,7	2,2	2,7	10,7
PB	3,1	4,4	11,2	3,2	3,4	9,9
PE	5,2	6,5	10,4	5,3	5,2	9,5
AL	2,4	3,8	12,0	2,5	2,4	9,3
SE	2,4	3,8	12,0	2,5	2,4	9,3
BA	9,9	9,6	8,9	9,7	9,2	9,2
E - CENTRO-OESTE	7,3	7,4	9,2	7,3	7,9	10,0
MT/MS	2,3	3,3	8,4	2,3	3,1	7,4
GO	3,8	3,5	8,7	3,7	4,6	10,9
DF	1,2	0,6	5,2	1,2	0,2	0,2
F - SE/SU(G +H)	35,6	22,2	6,2	34,9	49,5	11,7
G - SUDESTE	23,2	14,4	6,2	22,7	32,3	11,7
MG	10,9	6,5	5,9	10,6	13,6	11,0
ES	3,9	1,3	2,5	3,9	1,8	4,8
RJ	4,9	3,4	6,9	4,8	3,1	6,9
SP	3,5	3,2	8,6	3,3	13,8	18,5
H - SUL	12,5	7,8	6,3	12,2	17,2	11,6
PR	5,7	3,4	6,0	5,5	7,0	11,0
SC	2,6	1,5	6,0	2,5	3,9	12,2
RS	4,1	2,8	6,7	4,1	6,3	12,1

Fonte: MINFAZ/SEF

AFONSO, José Roberto. Descentralização Fiscal na América Latina; Estudo de Caso do Brasil. (ADDENDUM)

**TABELA 4.5****BRASIL****INCREMENTO ABSOLUTO DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES  
1982/1988**

<b>FEDERAÇÃO/ REGIÃO</b>	<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	<b>TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS</b>	<b>TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS</b>
BRASIL	3.120.493	1.576.775	1.543.718
NORTE	292.982	157.958	135.024
NORDESTE	833.740	608.772	224.968
SUDESTE	1.454.770	574.691	880.079
SUL	158.835	103.286	55.549
CENTRO-OESTE	380.166	132.068	248.098

Nota: Transf. Correntes (Tranf. Constante + Transf. Voluntária)

Fonte: Ministério da Fazenda

Elaboração: IPEA/DIPES, LAVINAS(1994)

Valores em US\$ mil de 1992 (deflator implícito do PIB)

## 4.3 - OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVA

### 4.3.1. A Descentralização e Processo Constitucional

A Constituição de 1988 consolidou, através do seu Capítulo - Da Tributação e do Orçamento, o sentimento de descentralização fiscal e, principalmente, o sentimento municipalista iniciado a partir do processo de abertura política.

A Reforma Tributária era um tema consensual desde o início da instalação do Congresso Constituinte, ocorrido em 1º de fevereiro de 1987.

O referido Congresso definiu oito comissões de trabalho, dentre elas, a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, que subdividiu-se em três Subcomissões: a Subcomissão de Orçamentos e Fiscalização Financeira; a do Sistema Financeiro e das Finanças Públicas; e a de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas.

Como era de se esperar, o principal tema de debate nas audiências públicas das Subcomissões era a questão relativa à maior autonomia dos Estados e Municípios. As argumentações traçavam forte oposição à centralização tributária ocorrida na reforma de 1966 e colocava-se a necessidade de maiores recursos financeiros para os Estados e Municípios, conforme constata-se na declaração do Dep. Benito Gama:<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> GAMA, B. Audiência Pública, terceira reunião realizada em 22.04.87, na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. In: Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, junho de 1987, pág. 60

“Há um consenso nacional de que há centralização da União, que existe, realmente, uma concentração de renda muito grande e que é preciso fazer uma desconcentração”

O processo de descentralização de receitas foi reflexo da fragilidade financeira do Governo Federal que arcou com o colapso financeiro do setor público, via endividamento interno-externo.

Portanto, tem razão AFONSO(1995:33) quando coloca que a descentralização fiscal teve, essencialmente, uma natureza política, pela carência de uma ação planejada que buscasse não apenas garantir eficiência e eficácia as ações governamentais, mas servir à minimização das desigualdades intra e interregionais.

Sendo assim, verificou-se também que as grandes discussões passaram pelo conflito Norte-Sul. A polêmica fixou-se basicamente na distribuição de receita que caberia a cada Região ou Estado.

A atual Constituição estabelece também que os Municípios sejam considerados como parte integrante da Federação.<sup>59</sup> Isto não representa um detalhe insignificante, pois na Constituição anterior assim não constava, o que leva a associar a descentralização à municipalização.

Tal fato, ocorre também na definição de competências comuns e partilhadas das três esferas de governo, conforme demonstrou-se no Capítulo 1, desta dissertação.

Portanto, é preciso ressaltar que o processo constitucional ficou fragilizado ao não discutir com profundidade assuntos de grande relevância para solidificação do Sistema Federativo como: a descentralização dos encargos; a progressividade do Sistema Tributário; a crise financeira do setor público; a

---

<sup>59</sup> Art. 18 da Constituição de 1988: “A Organização Político-Administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

necessidade de redefinição do reordenamento espacial e por último, a consistência de políticas fiscais compensatórias, com efeitos redistributivos.

#### **4.3.2. OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO E AS RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS**

Das mudanças constitucionais que afetam aspectos fiscais e financeiros das relações intergovernamentais, destacam-se as promovidas no âmbito do Sistema Tributário.

A definição das competências tributárias marcou as modificações de caráter mais estrutural do novo sistema(vide QUADRO 5.4, Apêndice).

A maior inovação ocorreu na base do imposto estadual sobre a circulação de mercadorias, dos combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, minerais, serviços de transportes e comunicações, conhecido simplesmente por ICMS(art. 155, I, b, Constituição/88). O referido imposto, além da ratificação do caráter de “valor adicionado”, estabelece uma autonomia estadual, a partir do princípio em que os Estados Subnacionais têm autonomia de estabelecer alíquotas sobre operações internas.

Portanto, as mudanças constitucionais relacionadas às transferências tributárias, visam, basicamente, à descentralização, o que ratifica com características já observadas na definição das competências tributárias, bem como a garantia da autonomia dos governos subnacionais na aplicação dos recursos.

Assim sendo, o aumento de receita para os Estados, DF e Municípios, através dos Fundos de Participação, foram legitimados da seguinte forma:

“Art. 159. A União entregará:

I - Do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) Vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) Vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios”...

O processo de aumento de receitas para os Estados e Municípios dar-se-ia no prazo de quatro anos(1989 a 1993). Em 1988, o FPE teria 18% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, sendo que o FPM teria 20%.

Em 1989, o percentual do FPE subiria a 19% e, a partir daí, juntamente com o FPM, subiria à razão de 0,5% ao ano e, em 1993, os valores se fixavam em 21,5%(FPE) e 22,5%(FPM) (vide QUADRO 4.3, Apêndice).

Vale ressaltar que, efetivamente, foi indiscutível, sob qualquer parâmetro, o processo de descentralização de receitas aos Estados e, fundamentalmente aos Municípios.

Na análise dos recursos efetivamente disponíveis, verifica-se que os municípios elevaram sua participação, em média, de 15,67%(vide TABELA 4.6).

**TABELA 4.6****BRASIL****RECURSOS EFETIVAMENTE EXISTENTES  
TRÊS ESFERAS DE GOVERNO**

%

PERÍODO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1964-1977	45,5	40,23	14,27
1978-1988	46,43	36,50	17,07
1989-1990	34,35	42,90	22,75

**Fonte:** Brito Machado, H. De. Constituição e Reforma Tributária. In: Revista de Finanças Públicas, abril/maio/junho de 1987, nº 370. P. 45

A arrecadação própria também elevou-se para os Estados, DF e Municípios, como demonstrada na TABELA 4.7, a seguir:

**TABELA 4.7****BRASIL****ARRECADAÇÃO PRÓPRIA POR NÍVEL DE GOVERNO**

% TOTAL

ANO	ARRECADAÇÃO PRÓPRIA		
	UNIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO
1960	63,9	31,3	4,7
1980	72,8	24,0	3,2
1989	65,4	31,7	2,9
1992	62,2	32,2	3,5

**FONTE:** Afonso, J. R. Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil (Addendum).

Composição: o autor

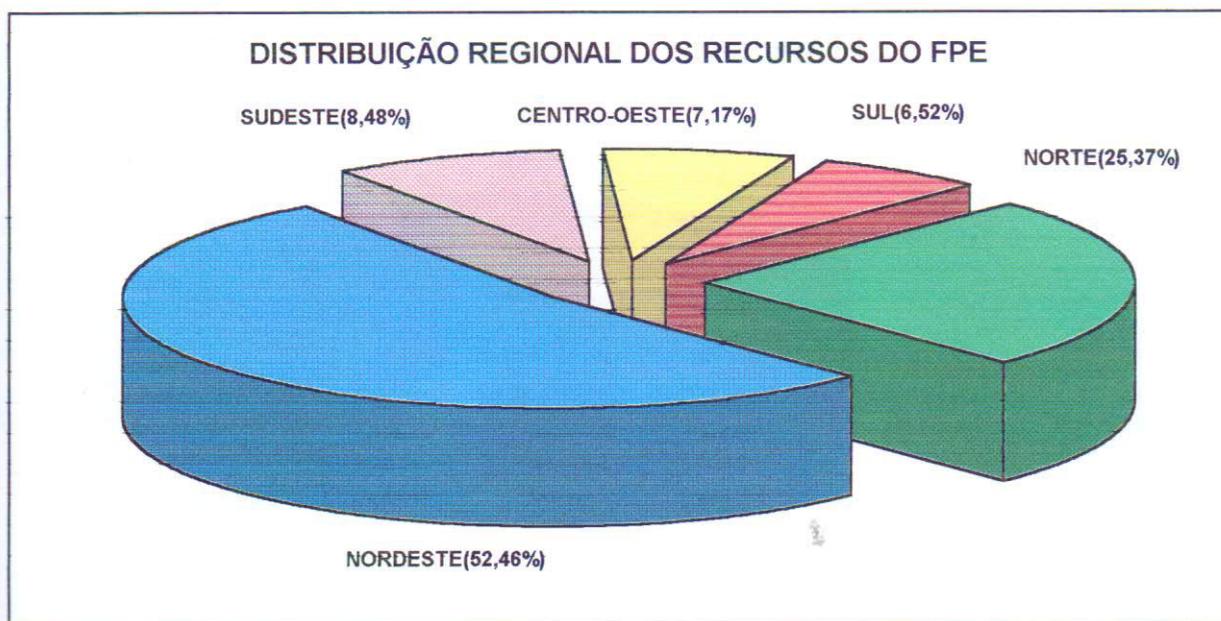
Atualmente, os recursos do FPE são distribuídos segundo preceitos estabelecidos na Lei Complementar nº 62, de 28/12/1989, que determina, em seu Artigo 2º, que os recursos do FPE serão distribuídos da seguinte forma:

- 85% às Unidades da Federação integrantes das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e
- 15% às Unidades da Federação integrantes das Regiões Sul e Sudeste.

Os coeficientes de participação utilizados durante o exercício de 1990, deveriam ter sido alterados em 1991; entretanto, o atraso na realização do Censo, previsto para 1990, determinou a prorrogação do prazo de validade dos coeficientes, os quais continuam em vigor, conforme QUADRO 4.5, no apêndice.

A distribuição dos recursos do FPE por região pode ser demonstrada no gráfico seguinte:

**GRÁFICO 5.1**  
**BRASIL**

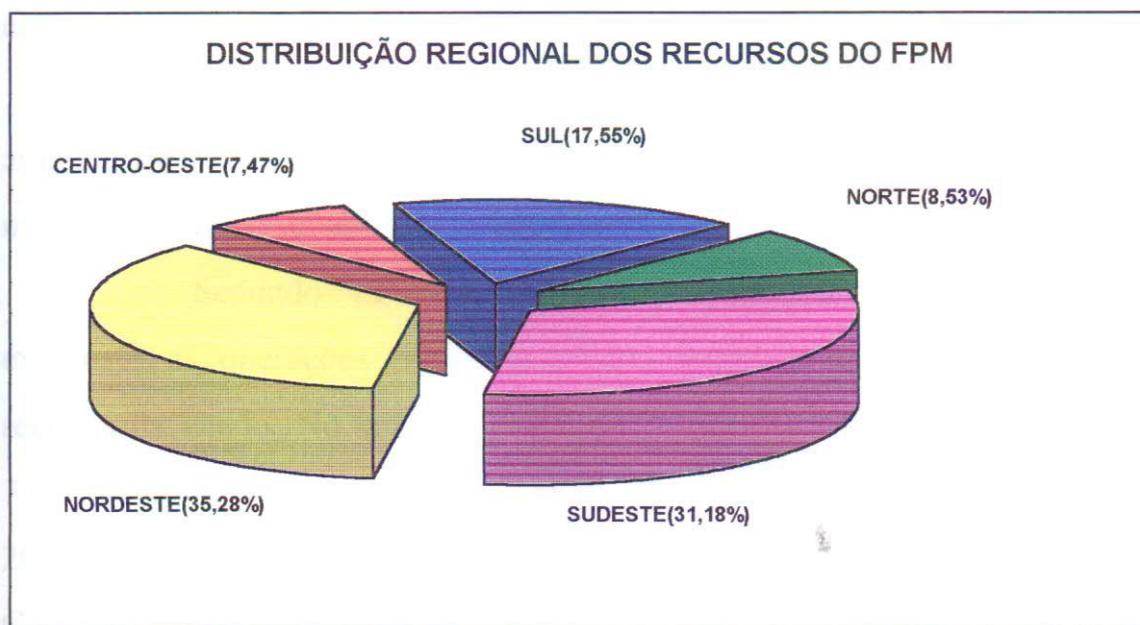


Quanto ao FPM, do valor total, 10% são distribuídos entre as capitais, 86,4% entre os demais Municípios, e o restante, 3,6%, de acordo com o Decreto-Lei nº 1.881, de 27/08/1981, são distribuídos entre os Municípios do interior com mais de 192.692 habitantes.

Para calcular o FPM, também é preciso utilizar o coeficiente de participação de cada Estado definido pelo TCU, conforme QUADROS 4.6a, 4.6b e 4.6c, no apêndice.

No FPM, a distribuição dos recursos, por região, ocorre conforme gráfico abaixo:

**GRÁFICO 5.2**  
**BRASIL**



## 4.4. UMA ANÁLISE DOS FUNDOS SOCIAL DE EMERGÊNCIA E FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL E SEUS EFEITOS SOBRE O FPE E FPM <sup>60</sup>

### 4.4.1. OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO E AS FORMAS DE VINCULAÇÃO

A vinculação de receitas para usos pré-determinados tem longa tradição no Brasil. Este procedimento, que foi utilizado pelo Governo Federal, desde a instituição do FPE e FPM, como já vimos no início deste capítulo, é indesejável, pois limita a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos. Elimina-se, *a priori*, a possibilidade de se discutir a alocação de recursos segundo critérios de otimização, que propiciem a maior taxa de retorno econômico e social do gasto público.

O espírito descentralizador e municipalista da Constituição de 1988 ampliou as vinculações de receitas da União, revertendo a utilização dos mesmos mecanismos que esta adotava quando da instituição do FPE e FPM.<sup>61</sup>

Segundo cálculos do Governo Federal, as receitas vinculadas, excluindo as operações de crédito, representam atualmente cerca de 85% das receitas da União. No entanto, observando pelo lado da despesa, do total de R\$ 7.020 milhões, as transferências para Estados e Municípios, representaram apenas 20,2%(R\$ 1.426 milhões). Desse total, as liberações para os Fundos Constitucionais(FPE, FPM E FCO), importaram em 68,7% dos gastos.

---

<sup>60</sup> Esta seção foi fundamentada em documentos legislativos(relatórios, pareceres, propostas da Emenda Constitucional- PEC'S, dentre outros).

<sup>61</sup> Vale ressaltar, que o processo de vinculação das transferências com as despesas realizadas pelos Estados e Municípios, foi estabelecido pelo Governo Federal quando da criação e implantação dos Fundos de Participação através de alguns dispositivos como: Emenda nº 18/65; e Ato Complementar nº 40/68 e Decreto-Lei nº 468/69

Assim sendo, o Governo Federal, sob o discurso da problemática gerada pelas vinculações e a ampliação das transferências de recursos da União para Estados e Municípios, instituiu o Fundo Social de Emergência - FSE, criado através da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1/03/1994. A Emenda Constitucional nº 10, de março de 1996, determinou que o Fundo terá vigor até o final de junho/97, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal(FEF).<sup>62</sup>

É importante ressaltar que a criação do atual Fundo de Estabilização Fiscal - FEF, não promoveu alteração na estrutura e, conseqüentemente, nos critérios de rateio estabelecidos pela Lei-Complementar nº 62/89. No entanto, a criação destes mecanismos, com o objetivo de desvincular a aplicação aos Fundos de Participação e revinculá-los às despesas determinadas pelo Governo Central, têm criado várias polêmicas, especificamente, entre os Governos Subnacionais/Locais e o Governo Federal.

Portanto, visando analisar os aspectos relacionados ao Fundo de Estabilização e seus impactos no FPE e FPM, incluímos esta seção neste capítulo.

#### **4.4.2. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS RECENTES DO FPE E FPM**

O Fundo Social de Emergência, segundo a Emenda Constitucional Revisora nº 1/94, tem por objetivo, o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal, com a aplicação prioritária de recursos no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada e programas de relevantes interesse econômico e social.

---

<sup>62</sup> A Comissão Especial da Câmara aprovou, em votação simbólica, a prorrogação do Fundo de Estabilização Fiscal(FEF) até 31 de dezembro de 1999. Entretanto, a votação da Emenda em plenário, em dois turnos, está prevista para o mês de julho do corrente ano. A relatora do projeto Dep. Yeda Crusius(PSDB-RS) reconhecendo a perda dos Estados e Municípios, defende que 40% dos recursos seja retornado aos Estados e Municípios.(Gazeta Mercantil, 26/06/97 - A-12)

A composição financeira do FSE, e agora FEF, é feita por uma parcela integral de determinados tributos elencados pela Emenda Constitucional que o instituiu, somada ao resultado da redução linear de 20% de todos os impostos e contribuições da União.

Assim sendo, a formação do FEF ocorre, basicamente, da seguinte forma:

**1) Incorporação direta de parcelas, definidas pela Emenda Constitucional nº 10, dos seguintes tributos:**

a) Total do recolhimento do IRPF na fonte sobre pagamentos efetivados pela União, a qualquer título, principalmente de servidores federais;

b) 5,6% da arrecadação do Imposto de Renda;

c) A parcela da receita do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) decorrente da alteração produzida pela Lei nº 8.894/94 e suas modificações posteriores;

d) A parcela da receita da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, decorrente da elevação temporária de sua alíquota para 30% sobre as instituições financeiras;

e) A parcela da receita do PIS, decorrente da aplicação da alíquota de 0,75% para instituições financeiras.

A relação de perda dos recursos destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios estaria nas parcelas descritas nas alíneas “a” e “b”. Tais parcelas, com a inexistência do FEF, não fazem mais parte da base de cálculo dos Fundos de Participação.

**2) Transferência de 20% dos recursos arrecadados por todos os impostos e contribuições instituídos pela União, inclusive os anteriormente citados.**

Neste segundo momento, constata-se que não haveria perda para os Estados, DF e Municípios, pois a Emenda Constitucional do FEF determina que antes de aplicar esta redução nas receitas dos tributos, sejam calculados os repasses aos Fundos de Participação, conforme determina o artigo 159 da Constituição.

Portanto, a perda ocorre na medida em que as alíneas acima mencionadas(a e b) são calculadas antes da transferência de recursos do IR aos Fundos de Participação. Caso não existisse o FEF, 44% dos recursos efetivamente arrecadados iriam para os Estados, DF e Municípios, e 3% para os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento.

Com efeito, a TABELA 4.8 demonstra a perda das transferências do FPE e FPM, em decorrência das deduções instituídas pela Emenda Constitucional nº 10/96.

## TABELA 4.8

### BRASIL

#### RECEITA DESTINADA DIRETAMENTE AO FSE/FEF

Em R\$ MILHÕES

DEDUÇÕES	VALOR		PERDA DE ESTADOS E MUNICÍPIOS
	ARRECADADO	DESTINADO	
IMPOSTO SOBRE A RENDA	26.521.133	1.395.900(1)	614.196
IR RETIDO NA FONTE-UNIÃO	2.483.183	2.285.9119(2)	1.005.800
TOTAL	29.004.316	3.681.811	1.619.996

FONTE: SIAFI - COFIN/STN

NOTAS: (1) Valor correspondente a parcela de 5,6% do IR que compõe diretamente o FEF.

(2) Parcela integral do IR na fonte dos servidores públicos, não computados os meses de janeiro e fevereiro.

OBS: Cálculo feito pelo STN

A perda ocorreria também para os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento, estando a mesma estimada em R\$ 110,45 milhões.

As argumentações contrárias ao FSE/FEF, no que se refere a perda das transferências aos Estados, DF e Municípios, são reclamadas desde a Constituição de 1988, através de várias Emendas à Constituição.<sup>63</sup>

Destacamos as propostas de Emenda à Constituição(PEC nº 163/95 E 449/97) que, mesmo considerando os méritos do FSE/FEF, argumentam a perda dos Estados e Municípios.

<sup>63</sup> Em trabalho publicado pelo IPEA, LAVINAS & MAGINA(1995:23-24) contabilizam que desde 1988 até 1995, 14 emendas à Constituição foram encaminhadas objetivando o aumento dos percentuais do IR e IPI destinados ao FPE e FPM, sob a argumentação de que a Constituição atual atribui diversos encargos a estes níveis de governo sem a contrapartida equivalente.

A perda dos Estados está estimada pelo referido Deputado para o exercício de 1995 em cerca de R\$ 1,6 bilhão, (a preços de dezembro/96) equivalente a 5% da arrecadação nacional do ICMS.

A despeito da argumentação da aplicação das deduções efetuadas no IR e destinadas ao FSE/FEF, o Tribunal de Contas da União - TCU foi inquirido para pronunciar-se acerca da aplicação dos recursos.<sup>64</sup>

O TCU verificou a aplicação dos recursos previstos nas Leis Orçamentárias de 1994 e 1995.

Através de exame crítico dos resultados o TCU analisou a execução dos programas de trabalho, considerando os seguintes grupos:

a) Grupo I - Programas de trabalho em que tanto as funções quanto os programas e subprogramas seriam, em princípio, compatíveis com o FSE;

b) Grupo II - Programas de trabalho em que tanto as funções quanto os programas e subprogramas seriam, em princípio, incompatíveis com o FSE; e

c) Grupo III - Programas de trabalho em que uma ou duas (mas não as três, simultaneamente) das funções, programas e subprogramas seriam, em princípio, incompatíveis com o FSE.

Utilizando esta metodologia acima o TCU constatou que existiram programas de trabalho que eram incompatíveis com os objetivos do FSE/FEF, conforme demonstramos, a seguir:

---

<sup>64</sup> A análise está contida no Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República - 1995, págs 251-257-Tribunal de Contas da União - TCU, Brasília, 1995, págs. 251-257.

## TABELA 4.9

### BRASIL

#### FSE/FEF - CLASSIFICAÇÃO POR GRUPO, CONFORME TCU

1994 - 1995

GRUPOS	PERÍODO		Δ95/94
	1994(%)	1995(%)	
GRUPO I	50	76	52
GRUPO II	48	12	-400
GRUPO III	2	12	-600
TOTAL	100	100	-

Fonte: TCU - Relatório sobre as Contas do Governo da República, 1995, pág. 253

Com base nos dados, por função, dos relatórios gerados pelo SIAFI, verifica-se que a despesa com maior participação, desde a instituição do FSE/FEF, concentra-se na função Assistência e Previdência. O segundo maior gasto foi com a Saúde, que consumiu 29,36% dos recursos do Fundo, seguido da Educação e Cultura, com 9,96%. No entanto, verifica-se que no período 1994-96, as funções Saúde e Saneamento e Educação e Cultura tiveram queda dos recursos. Em contrapartida, verifica-se que houve um crescimento linear dos gastos com a Função Administração e Planejamento e os gastos com Defesa Nacional e Segurança Pública, que registraram 13,75% do total; tais gastos, superaram a Saúde, que registrou 8,89%. Aliás, a função Defesa Nacional elevou-se bastante no período 1994-96, registrando um aumento de cerca de 254%(vide TABELA 4.10)

TABELA 4.10

## GASTOS POR FUNÇÃO COM RECURSOS DO FSE/FEF - 1994-1996

R\$ 1,00

FUNÇÃO	ORÇAMENTO 94		ORÇAMENTO 95		ORÇAMENTO 96	
	LIQUIDADADO	% SOBRE O TOTAL	LIQUIDADADO	% SOBRE O TOTAL	LIQUIDADADO	% SOBRE O TOTAL
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	8.127.603.389	46,96	14.606.527.251	64,58	13.467.842.651	54,76
SAÚDE E SANEAMENTO	5.081.306.673	29,36	1.695.442.290	7,50	2.185.869.226	8,89
EDUCAÇÃO E CULTURA	1.714.871.771	9,91	2.503.860.076	11,07	1.788.961.834	7,27
DEFESA NACIONAL E SEG. PÚBLICA	924.262.646	5,34	900.952.934	3,98	3.336.799.850	13,57
AGRICULTURA	599.272.808	3,46	380.431.715	1,68	760.536.594	3,09
ADMINIST. E PLANEJAMENTO	387.573.746	2,24	1.201.298.899	5,31	1.323.619.674	5,38
TRABALHO	207.399.223	1,20	274.866.466	1,22	269.923.215	1,10
RELAÇÕES EXTERIORES	134.532.318	0,78	162.639.036	0,72	130.353.238	0,53
DESENV. REGIONAL	73.382.189	0,42	137.789.973	0,61	192.362.990	0,78
TRANSPORTE	33.977.858	0,20	350.886.447	1,55	694.687.170	2,82
ENERGIA E REC. MINERAIS	10.656.052	0,06	176.205.021	0,78	121.060.958	0,49
JUDICIÁRIA	5.595.574	0,03	45.504.804	0,20	97.912.378	0,40
LEGISLATIVA	4.805.196	0,03	77.333.070	0,34	99.340.100	0,40
HABITAÇÃO E URBANISMO	605.976	0,00	0	0,00	78.561.351	0,32
COMUNICAÇÃO	246.961	0,00	64.632.689	0,29	31.095.131	0,13
INDUST. COMER. E SERVIÇOS	157.236	0,00	37.858.538	0,17	14.457.458	0,06

Fonte: SIAFI/PRODASEN/AOFF-CD

OBS: Estão computadas as fontes 199 e 399

Na justificativa da Proposição PEC nº 449/97, o Dep. Firmo de Castro estima que, permanecendo a arrecadação do Imposto de Renda dos anos de 1997 a 1999 semelhante àquela observada em 1996, a perda para os Fundos de Participação e Fundos Constitucionais, no período de 1º de julho/97 a 31 de dezembro/99, alcançará o montante de R\$ 4,56 milhões. Sendo que desse total, 70% se concentraria nas Regiões Norte(17%), Nordeste(45%) e Centro-Oeste(8%).

Considerando-se a prorrogação do FEF para 1997 e numa estimativa de arrecadação do Fundo, em torno de R\$ 2,2 bilhões, pode-se calcular a perda para Estados com base nos coeficientes estabelecidos no Anexo Único da Lei Complementar nº 62/89 e para os Municípios a base legal seria o Decreto-Lei nº 1.881/81 e a Decisão Normativa TCU nº 06/94.

Portanto, a TABELA 4.11, a seguir demonstra uma estimativa de perda para o exercício de 1997.

TABELA 4.11

## BRASIL

## PREVISÃO DE PERDAS DECORRENTES DO FEF PARA OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO(FPE-FPM) - 1997

ESTADO	FPE	FPM	TOTAL(FPE+FPM)
AC	34.573.458	5.609.516	40.182.974
AM	28.200.404	13.783.290	41.983.694
AP	34.482.473	4.122.056	38.604.529
PA	61.769.280	38.435.802	100.205.082
RO	28.455.082	8.958.057	37.413.138
RR	25.070.484	2.915.154	27.985.638
TO	43.861.072	16.291.336	60.152.408
<b>SUBTOTAL NO</b>	<b>256.412.253</b>	<b>90.115.210</b>	<b>346.527.463</b>
AL	42.042.966	24.357.134	66.400.100
BA	94.960.191	94.128.598	189.088.789
CE	74.148.387	55.506.877	129.655.263
MA	72.948.796	43.500.301	116.449.097
PB	48.397.743	34.462.818	82.860.561
PE	69.735.004	54.228.354	123.963.358
PI	43.673.077	26.397.910	70.070.987
RN	42.222.860	26.024.686	68.247.546
SE	41.994.461	14.685.625	56.680.086
<b>SUBTOTAL NE</b>	<b>530.123.484</b>	<b>373.292.303</b>	<b>903.415.787</b>
DF	6.975.269	3.117.177	10.092.446
GO	28.732.974	39.221.270	67.954.244
MS	13.461.534	16.242.238	29.703.772
MT	23.324.197	20.269.160	43.593.357
<b>SUBTOTAL C.O</b>	<b>72.493.973</b>	<b>78.849.846</b>	<b>151.343.819</b>
ES	15.159.315	18.844.924	34.004.239
MG	45.018.183	138.246.625	183.264.808
RJ	15.439.282	32.720.483	48.159.765
SP	10.106.276	140.092.688	150.198.964
<b>SUBTOTAL SD</b>	<b>85.723.057</b>	<b>329.904.720</b>	<b>415.627.777</b>
PR	29.138.304	72.109.693	101.247.997
RS	23.798.185	72.194.948	95.993.133
SC	12.934.002	41.162.270	54.096.272
<b>SUBTOTAL SL</b>	<b>65.970.491</b>	<b>185.466.911</b>	<b>251.337.402</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.010.623.251</b>	<b>1.057.628.991</b>	<b>2.068.252.248</b>

FONTE: Percentuais de Distribuição dos Fundos STN

Valores nominais a preços de dez/96

## 5 - CONCLUSÃO

O federalismo fiscal brasileiro teve seu prenúncio, não legitimado constitucionalmente, no período colonial, onde se estabeleceram as Capitânicas Hereditárias.

Paradoxalmente, verifica-se o início de um processo de descentralização de poder decisório, administrativo e tributário, destinado às Capitânicas. Entretanto, esse processo, que logo se reverteu, foi determinado exclusivamente pela fragilidade fiscal-financeira do Poder Metropolitano que, de forma débil e descoordenada, descentralizou o Estado brasileiro à iniciativa privada.

Contudo, por mais numerosas que fossem as atribuições concedidas às Capitânicas, essas atribuições não podiam ser interpretadas como determinantes de um propósito federalizante, pois em que pese a constatação de algumas reações malogradas de inspiração federalizante, elas se lograram comprometer a centralização do Império, prolongamento vivo do passado colonial BONAVIDES(1971:57).

Nesse contexto, o denominado “movimento pendular”,<sup>1</sup> iniciou-se através da descentralização descoordenada onde, o próprio poder de tributação e os mecanismos de isenção fiscal e incentivos, foram apropriados por poderes locais oligárquicos.

O período inaugural e normativo do federalismo brasileiro obedeceu ao comando da Constituição Federal de 1891 que, teve sua origem, no

---

<sup>1</sup> O termo foi utilizado por Vilfredo Pareto(1848-1923), que formulou a hipótese de que a historia das instituições políticas regia-se por um “ movimento pendular” recorrente. Ou seja, os grandes períodos de centralização do poder, seriam sucedidos por períodos de descentralização e vice-versa.

federalismo americano. No entanto, frisamos que existem diferenças acentuadas entre os dois modelos federativos, bem como os modelos canadense, alemão e australiano. Havendo uma semelhança de concepção com o caso argentino.

Diferentemente dos Países desenvolvidos, citados acima (Estados Unidos, Canadá e Alemanha), a Federação brasileira, desde a sua Colônia, passando pelos “movimentos pendulares”, nasceu de uma imposição que teve forte tendência centrífuga.

Numa analogia conclusiva, entre o Brasil e os casos analisados, verifica-se diferenças substanciais no processo de formação e evolução ocorridos.

O caso norteamericano, que é paradigma para estudo do federalismo, teve sua formação fundamentado por um processo de aglutinação dos Estados, onde, em princípio, iniciou-se por uma Confederação, para depois formar-se Federação.<sup>2</sup>

O processo de formação do Estado Alemão tem uma longa tradição de poder político estruturado e descentralizado, desde o início do século XIX. No caso do Canadá, o Ato Constitucional de 1867, que criou a Federação, já concedia competência exclusiva às províncias no sentido de legislar em áreas e caráter internos, ou seja, o sistema nasceu sob uma descentralização estruturada. Na Austrália, onde o Governo Central arrecada em torno de 70% da receita pública, difere atualmente bastante do caso brasileiro, pois a federação australiana é considerada, desde o início da sua formação (1901), como uma das mais centralizadas, onde a Constituição não menciona os

---

<sup>2</sup> Vale ressaltar também, a fundamentação teórica e democrática que substanciou as discussões do modelo federativo nos Estados Unidos. Acerca deste aspecto, menciona-se as publicações “*The Federalist*”, escrito por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay e *Letters from the Federal Farmer to the Republican*, de Ricardo Henry Lee.

Governos locais; estes devem submeter-se ao controle legislativo dos governos subnacionais.

O caso argentino é bastante semelhante ao brasileiro, tanto no que se refere ao processo de formação da estrutura, quanto no que diz respeito aos mecanismos de transferências AGHÓN(1995:142).

No campo da cooperação entre o governo federal e subnacionais, os contrastes também se aprofundam, quando se compara, mais especificamente, o Brasil com os Estados Unidos, Alemanha e Canadá.

Os Estados Unidos e Alemanha inauguraram seu sistema federativo com um amplo programa de subvenções aos Estados-membros. Na Alemanha, estima-se que a unificação representou um montante de transferências de recursos financeiros da Alemanha Ocidental para a Alemanha Oriental, no período de 1990 a 1995, em torno de 850 bilhões de marcos alemães(R\$ 518,5 bilhões). Ocorre que, uma parte não desprezível dessas transferências retornou para a Alemanha Ocidental, em virtude do aumento das exportações e dos lucros registrados no PIB da parte ocidental da Alemanha HEIMSOETH (1996:41)<sup>3</sup>

No que se refere, mais especificamente, aos mecanismos de transferências intergovernamentais, constata-se ser imprescindível a exigência destes instrumentos, considerando que a maioria dos principais impostos é destinada ao Governo Central e as responsabilidades crescentes pelos gastos são destinados aos Governos regionais e locais; assim, surgem os grandes

---

<sup>3</sup> Conforme complementa HOLTHUS(1996:21-38), a unificação alemã foi fundamentada por um amplo sistema de planejamento regional que estabeleceu uma série de instrumentos de política macroeconômica. Esse autor coloca: "A distribuição das forças e possibilidades politicamente atuantes sobre o território da República Federal da Alemanha exerce possivelmente uma influência maior sobre o desenvolvimento regional do que a política regional, cujo marco financeiro é comparativamente reduzido. O êxito relativo da Alemanha no tratamento das disparidades regionais recomenda ver nisso um exemplo de política regional digno de ser imitado".

desequilíbrios verticais nos níveis subnacionais de governo. Já os desequilíbrios horizontais, ocorrem quando a capacidade de arrecadar recursos próprios é limitada diante de uma outra unidade da federação.

Assim sendo, as transferências federais/estaduais num sistema federativo federal servem a dois importantes objetivos : minimizar o desequilíbrio estrutural, corrigindo ineficiências e desigualdades regionais.

O Brasil tem uma tradição histórica de desequilíbrios verticais e horizontais, onde os mecanismos de redistribuição de receita, com caráter de equidade, surgiram com uma defasagem temporal de 76 anos, após a sua primeira Constituição Republicana.

Durante todo esse citado período, desigualdades intra e interregionais foram se aprofundando, sem que houvesse mecanismos consolidados pelo Governo Federal e fossem resultado de um sistema de planejamento de minimizasse as disparidades regionais, as quais foram aprofundadas pelo processo de acumulação que levou uma forte concentração geográfica da produção.

Ao contrário do que aconteceu, principalmente com os Países desenvolvidos, o período anterior à criação dos Fundos de Participação no Brasil, foi marcado por varias intervenções políticas onde, a existência de mecanismos de subvenções ficaram restritas ao campo da excepcionalidade(calamidade publica).<sup>4</sup>

Verifica-se que o Sistema Federativo Brasileiro evoluiu bastante fragilizado, pois não consolidou os princípios de equilíbrio estrutural, coordenação, bem como não desenvolveu e aperfeiçoou o sistema de

---

<sup>4</sup> Ver, a propósito, Constituição de 1891, Art. 5º -“ Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porem, prestara socorros ao Estado que, em caso de calamidade publica, os solicitar” .

repartição horizontal e vertical das competências e, mais especificamente, constituiu, de forma bem defasada, mecanismos de repartição das receitas tributárias.

A instituição dos atuais Fundos de Participação, dentro de esquema de partilha de tributos, instituídos pela Reforma de 1965/67, foi montado dentro de uma estrutura extremamente centralizadora, conseqüência da política econômica do Governo Militar da época.

A Comissão de Reforma Fiscal à época, já reconhecia que, com as mudanças promovidas na competência tributária e financeira, os governos locais perderiam boa parte da capacidade própria de geração de receitas. Caberiam às transferências uma função de compensação àqueles governos que também deveriam, de certa forma, redistribuir regionalmente a receita pública, consideradas as grandes disparidades de renda do País.

Uma pretensa alocação mais eficiente dos recursos justificou ainda a inclusão de critérios alocativos em termos de vinculação da despesa por categoria econômica ou função de governo, além da tramitação de programas de aplicação e prestação de contas.

Assim sendo, o período(1965-1985) teve como característica o circuito “ centralização tributária - transferências-vinculações”, onde o seu desenvolvimento, acompanha-se de uma série de distorções, com duras críticas, fundamentalmente, por parte dos governos subnacionais.

Os principais desvios resultam do que optou-se por denominar de “poder arbitrário da União” . Pois, a par da centralização dos recursos tributários, fixada constitucionalmente, o governo federal ainda valeu-se de um amplo poder legislativo para reforçar sua competência tributária e financeira.

Assim sendo, o resultante emaranhado complexo de Leis, Atos Complementares, Emendas à Constituição, Decretos, afora as Decisões e Resoluções do Tribunal de Contas da União, geraram diversas dificuldades às autoridades governamentais.<sup>5</sup> A dificuldade interpretação da legislação devido as constantes alterações levou desde problemas de caracterização de responsabilidade nos atrasos de pagamento de cotas, a redução de percentuais a partilhar que, muitas vezes, através de um Decreto-Lei, tais mudanças não eram aprovadas no Congresso, dentro de uma normalidade que exige um sistema democrático.

A Constituição de 1988 refletiu as mudanças que começaram a acontecer sobre as questões de federalismo fiscal e descentralização.

No entanto, vale ressaltar que a propagada crise do federalismo, “guerra fiscal” dos Estados, desequilíbrios verticais e horizontais não têm início, com esta Constituição que, indiscutivelmente, promoveu uma melhoria dos mecanismos de distribuição de recursos.<sup>6</sup> É importante ressaltar que, ainda na fase de gestação do federalismo, já se denotava as divergências no comércio interestadual, com conflitos abertos entre as diversas unidades da federação.

As alterações promovidas pela Constituição de 1988, que promoveram o aumento da contribuição do FPE, via elevação do percentual para as Regiões menos desenvolvidas(Norte, Nordeste e Centro-Oeste), não podem

---

<sup>5</sup> Para se ter uma idéia das dificuldades existentes com o excesso de instrumentos legais durante o período de 1965 a 1987, foram publicados e emitidos 67(sessenta e sete) instrumentos que, de alguma forma, alteraram a composição, participação, distribuição ou critérios do FPE e/ou FPM. Tais mecanismos legais são distribuídos quantitativamente da seguinte forma: Emendas Constitucionais - 05; Leis - 02; Decretos-Lei - 05; Atos Complementares-01; Decretos-1-; Decisões Normativas do TCU-04 e Resoluções-40.

<sup>6</sup> Verifica-se que, em 1990, a receita disponível das esferas da União(69%); Estados(22%) e Municípios(9%) passou, em 1993, para: União(58%); Estados(26%) e Municípios(16%). A receita própria também alterou sua composição que, em 1980, registrava: União(75%); Estados(22%) e Municípios(3%) e, em 1993, passou para: União(75%); Estados(26%) e Municípios(3%). AFFONSO(1995:64-65)

estar penalizadas pela crise fiscal do Estado brasileiro e nem mesmo, pelas alterações do produto industrial e população ocorridos a partir da década de 70.

Portanto, discordamos de DAIN(1995:357) que se expressa da seguinte forma: “todos esses elementos de mudança não explicam o elevado percentual de 85% do Fundo de Participação dos Estados(FPE) ainda hoje destinado às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste”.

O discurso da necessidade de alteração dos valores transferidos às regiões menos desenvolvidas, via Fundos de Participação, convergiu com a necessidade do governo federal em procurar mecanismos de desvinculação das suas fontes de renda(IR e IPI, principalmente), com objetivo de minimizar o déficit público.

Assim sendo, visando promover o saneamento fiscal, sem a necessidade das Reformas Constitucionais, o governo federal cria, através de Emenda Constitucional Revisora, o Fundo Social de Emergência, hoje denominado Fundo de Estabilização Fiscal.

No entanto, além das distorções já mencionadas no quarto capítulo, no que concerne à aplicação dos recursos do FEF; verifica-se que, na realidade, o governo pretende resolver seu problema de caixa independente da situação financeira dos Estados e Municípios.

O FEF, além de prejudicar Estados e Municípios, aumentando a dependência político-financeira ao governo federal, através de transferências voluntárias de recursos, não conseguiu resolver o problema de déficit público.

Como sabe-se, o problema do déficit público não está associado, exclusivamente, ao aumento do nível das despesas de custeio da

administração federal. Ele é também, reflexo da política econômica que mantém hoje altas taxas de juros.

A incapacidade do FEF em eliminar o déficit pode ser verificada no orçamento de 1996. Pelo Projeto de Lei, o governo previa um déficit de R\$ 3,3 bilhões, que seria coberto com a economia do FEF, prevista para R\$ 3,8 bilhões.

No entanto, com o passar do tempo, a conta juros aumentou surpreendentemente. Em meados de 96 o governo reestimou suas contas. Os juros e encargos da dívida, antes previstos em R\$ 8,4 bilhões, passaram para 14,3 bilhões e fecharam o ano com R\$ 15,5 bilhões.

Vale ressaltar, que o “resultado primário”(receitas-despesas) das contas públicas foi positivo, pois dele são deduzidos os juros calculados pelo critério de competência. Quando somados à despesas com juros e encargos da dívida, descontados os efeitos das variações de inflação e cambial; o resultado é um déficit nominal negativo que, em 1996, registrou um valor de R\$ 2.580 milhões.<sup>7</sup>

Outra análise viesada que, no decorrer do tempo não se efetivou, diz respeito ao possível desestímulo criado com o aumento das transferências federais para esforço fiscal próprio dos governos subnacionais AFONSO(1996:52).

Mesmo considerando que os critérios de rateio dos Fundos de Participação não perseguem estimular o esforço fiscal próprio, o autor acima citado coloca: “É espantoso, também, que nas Regiões menos desenvolvidas o crescimento da arrecadação própria estadual superou o aumento das

---

<sup>7</sup> Todos os dados relativos ao FSE/FEF estão disponíveis nos documentos PL nº 35/95 e PL nº 08/96. Os dados referentes aos juros e déficit podem ser consultados pela *home page* [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)., junto as informações da Secretaria do Tesouro Nacional.

transferências recebidas do governo central e o incremento da arrecadação direta nas regiões mais desenvolvidas”. O autor ainda coloca que, entre 1988 e julho/95, em média, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a arrecadação cresceu 8,4% a a e, nas duas outras Regiões(Sudeste e Sul) o incremento da receita própria foi de 5% a a, no mesmo período.

Portanto, faz-se necessário aperfeiçoar e ampliar os programas formais de equalização. Federações como a Austrália, Canadá e Alemanha possuem mecanismos formais e institucionalizados que têm objetivos explícitos de equalizar desequilíbrios fiscais.

D.L. 468/69

Trata da liberação automática das cotas para 1969.

D.L. 835/69

Regula a utilização das cotas por programas.

Legislação Básica	Origem dos Recursos	Critérios de Partilha	Condições	Observações
-------------------	---------------------	-----------------------	-----------	-------------

(Cont.3)

Exige a aprovação dos planos de aplicação pela SEPLAN, para os municípios de Regiões Metropolitanas ou com uma população acima de 25 mil habitantes, e pelo TCU, para os demais.

Vincula ao cumprimento dos critérios e instruções sobre aplicação estabelecidos pelo Poder Executivo. É possível empregar os recursos em fundo específico de investimentos que vise solucionar problemas do desenvolvimento da cidade.

E.C. 1/69

Ratifica a distribuição dada pelo A.C. 40/69.

Exige a apresentação de programas de aplicação para o uso dos recursos que devem respeitar regulamento baixado por lei federal.

Mantém a vinculação mínima de 50% para despesas de capital.

Lei. Compl. 8/70

Vincula cada parcela partilhada pelo FPM 2%

em favor do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

DEC. 66.254/70

Dispõe sobre a entrega das cotas em 1970.

(Cont.4)

Legislação Básica	Origem dos Recursos	Critérios de Partilha	Condições	Observações
-------------------	---------------------	-----------------------	-----------	-------------

DEC. 66.259/70

Dispõe sobre a aplicação dos recursos na área de Educação como prioritários.

DEC. 68.135/71

A vinculação por categoria econômica dos municípios com receita abaixo de Cr\$ 5 milhões- ou seja, com orçamentos baixos- é reduzida ao mínimo de 30% em despesas de capitais. Prevê a aplicação mínima em funções prioritárias:  
20% - educação;  
20% - saúde e saneamento.

DEC. 69.680/71

Reajusta os limites das faixas de habitantes empregadas no cálculo das cotas-partes.

DEC.69.775/71

Trata das condições para aplicação das cotas em 1972 e 1973.

DEC. 75.600/74

Altera o parâmetro utilizado na vinculação dos recursos

recebidos em 1974.

DEC. 75.071/74

Regula a aplicação dos recursos do FPM para 1975.

E.C. 5/75

Destina ao FPM da arrecadação do IR e do IPI as parcelas de:  
- 6% em 1976,

Legislação Básica	Origem dos Recursos	Critérios de Partilha	Condições	Observações
-------------------	---------------------	-----------------------	-----------	-------------

(Cont.5)

- 7% em 1977,  
- 8% em 1978 e  
- 9% a partir de 1979.

D.L. 1.466/76

Altera as exigências para as aplicações definidas pelo D.L. 835/69. A definição dos critérios de prioridade passa da alçada do TCU para a da SEPLAN.

DEC. 77.565/76

Determina novas exigências de aplicações:

- Por categoria econômica:  
Conforme o nível de receita própria municipal em 1974 (excluída transferências e operações de crédito e incluída a cota-parte do ICM) supere ou não Cr\$ 20 milhões, fixa mínimos respectivamente de 50 e 30% em despesas de capital;

- Por função de governo:
- No mínimo, 20% - Programa de Ensino de 1o. grau,
- 10% - Saúde e Saneamento,
- 10% - Programas integrantes de Planejamento da Região Metropolitana ( 20%, de Município de capital).

Vincula 2% dos recursos ao

Legislação Básica	Origem dos Recursos	Critérios de Partilha	Condições	Observações
-------------------	---------------------	-----------------------	-----------	-------------

(Cont.6)

PASEP.  
 Altera os procedimentos para aprovação dos planos de aplicação: no caso de municípios com mais de 25 mil habitantes, são avaliados, pelos executivos estaduais e ratificados pela SEPLAN; nos demais municípios, os estados aprovam e encaminha as contas ao TCU, que dá conhecimento a SEPLAN

Lei. 6.536/78

Estende a vinculação à função de 20% do ensino do 1o. grau para programa mais amplo de Educação e Cultura.

DEC. 83.556/79

Amplia o parâmetro da população - para 10 mil habitantes - para efeito da

tramitação necessária a aprovação dos programas de aplicação, ditada no DEC. 77.565/76.

(\*) Abolidas as vinculações a categorias econômicas e à maioria das funções. Exige-se aplicação ainda de:

- 20% à função de Educação e Cultura (com prioridades de ensino de 1o. e 2o graus);
- 2% à contribuição do PASEP.

(Cont.7)

Legislação Básica DEC. 83.556/79	Origem dos Recursos	Critérios de Partilha	Condições	Observações
			Permite aplicações conjuntas entre municípios através de convênios, facilitando o desenvolvimento, integrado de regiões urbanas. Simplifica a elaboração dos Planos de aplicação.	

D.L. 1.803/60

(\*) Mantém o recolhimento do Fundo ao Banco do Brasil e determina que credite até um mês após as cotas deduzidas da aplicação dos coeficientes. Os saldos das contas, para movimentação não exigem qualquer autorização federal. A fiscalização da entrega dos recursos e da

aplicação cabe, respectivamente, ao TCU e ao legislativo local (através da apresentação do Balanço Financeiro).

E.C. 17/80 Destina ao FPM pela partilha do produto da arrecadação do IR e do IPI:  
 - 10% em 1961;  
 - 10,5% em 1982 e 1983;  
 - 11% a partir de 1984.

(\*) Elimina a exigência de planos de aplicação para liberalização dos recursos.

Legislação Básica	Origem dos Recursos	Critérios de Partilha	Condições	Observações
D.L. 1.805/80			Dispõe sobre a transferência aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios das parcelas ou quotas-partes dos recursos tributários arrecadados pela União.	Entrega automática pelo Banco do Brasil dos recursos provenientes do FPE, FPM, e FE, dentre outras a partir de Janeiro/84.
D.L. 1.833/80		estabelecendo os critérios de partilha vigentes para cada item a saber:		Constitui prova de adequada destinação dos recursos o Orçamento Municipal.
				cria a "Reserva do FPM" destinada exclusivamente aos Municípios não-capitalis enquadrados no coeficiente individual de participação 4,0 (ou seja,

com população acima de 100 mil habitantes).

A parcela dos municípios das capitais de estados é distribuída proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:

a) fator representativo da população, assim estabelecido: percentual da população de cada município em relação à de conjunto das capitais habitantes:

Legislação Básica	Origem dos Recursos	Critérios de Partilha	Condições	Observações
		coeficiente		
		a) até 16.980		
		pelos primeiros 10.188...0,6		
		para cada 3.396, ou		
		fração excedente; mais...0,2		
		b) acima de 16.950 até 30.940		
		pelos primeiros 16.980...2,0		
		para cada 6.792 ou fração		
		excedente, mais.....2,0		
		c) acima de 50.940 até 101.880		
		pelos primeiros 50.940 2,0		
		para cada 10.186 fração		

Lei 7.675/88

Atribui ao Tribunal de Contas a fiscalização que trata a da União, a partir do exercício lei correspondente ao FPE, de 1986, a fiscalização da FPM, FE e outras.

aplicação pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, inclusive por suas entidades da administração indireta e Fundações das Transferências de Recursos Federais.

Const. 1988

Destina do produto da Mantidos os atuais critérios. arrecadação do IR e IPI 47%, sendo 22,5% destinados ao FPM. Art. 159, I, b.

O percentual relativo ao FPM, a partir de 1989, inclusive, será elevado à razão de meio ponto percentual por exercício financeiro, até atingir o estabelecido no Art. 159, I, b.

Legislação Básica	Origem dos Recursos	Critérios de Partilha	Condições	Observações
Lei Comp. 59/88			Os municípios regularmente instalados terão suas quotas revisadas a partir de 1989, com base em dados oficiais de população produzidos pelo IBGE.	(Cont.10)
D.L. 1.881/81		Fator		
		até 2%.....2		
		pelos primeiros 2%.....2		
		cada 0,5% ou fração		
		excedente, mais.....0.5		
		mais de 5%.....5		
		b) fator representativo do		

inverso da renda per-capita do respectivo estado, na conformidade com a forma de cálculo desse fator para fins de distribuição do FPE.

A parcela dos demais municípios é distribuída atribuindo-se a cada município um coeficiente individual de participação determinado da seguinte forma:

categoria do município segundo seu número de excedente, mais.....2,0  
 d) acima de 101.880 até 156.216

pelos primeiros 10.880.....3,0  
 para cada 13.584 ou fração excedente, mais.....0,2  
 e) acima de 156.215.....4,0  
 A distribuição da Reserva

Legislação Básica	Origem dos Recursos	Critérios de Partilha	Condições	(Cont. 11) Observações
		<p>do FPM é proporcional a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:            a) fator representativo da população, assim estabelecido:                percentual da população de cada município, beneficiário em relação ao conjunto</p>		

até.....2  
 mais de 2 até 5%  
 pelos primeiros 2%.....2  
 cada 0,5% ou fração  
 excedente, mais.....0,5  
 mais de 5%.....5  
 b) fator representativo do  
 inverso da renda per-capita do  
 respectivo estado, em  
 conformidade com a forma de  
 cálculo desse fator para fins de  
 distribuição de FPE.

(\*) Altera a parcela do  
 produto da arrecadação do IR  
 e do IPI destinada ao FPM  
 para:  
 - 13,5% em 1984, e  
 - 16% a partir de 1985.

(\*) Altera a parcela da  
 arrecadação do IR e do IPI  
 destinada ao Fundo para 17%  
 a partir de Dez./85.

(\*) Acrescenta vinculação de  
 6% das aplicações a  
 programas de saúde.

Legislação Básica	Origem dos Recursos	Critérios de Partilha	Condições	Observações
DEC. 93.449/86				Transfêrencias serão suspensas quando comunicado débito vencido do beneficiário ou de seus órgãos da administração indireta, para com a União, inclusive os oriundos da prestação de garantia e do

(Cont. 12)

não recolhimento das contribuições previdenciárias.

Notas e Fontes: Ver Quadro B.1

**QUADRO 4.4.**  
**RESOLUÇÕES E DECISÕES NORMATIVAS DO FPE/FPM**  
**1967 - 1996**

**RESOLUÇÕES:**

Resolução n°	42/67, de 08.03.1967	DOU de 19.04.1967	Efeitos Financeiros	01.01.1967
Resolução n°	43/67, de 04.07.1967	DOU de 07.07.1967	Efeitos Financeiros	01.01. 1967 e 01.07.1967
Resolução n°	72/68, de 11.12.1968	DOU de 07.01.1969	Efeitos Financeiros	01.01.1969
Resolução n°	88/69, de 09.12.1969	DOU de 19.12.1969	Efeitos Financeiros	01.01.1970
Resolução n°	101/70, de 14.12.1970	DOU de 13.01.1971	Efeitos Financeiros	01.01.1971
Resolução n°	111/71, de 13.12.1971	DOU de 18.01.1972	Efeitos Financeiros	01.01.1972
Resolução n°	119/72, de 12.12.1972	DOU de 26.12.1972	Efeitos Financeiros	01.01.1973
Resolução n°	137/73, de 06.12.1974	DOU de 10.12.1973	Efeitos Financeiros	01.01.1974
Resolução n°	159/74, de 05.12.1974	DOU de 11.12.1974	Efeitos Financeiros	01.01.1975
Resolução n°	170/75, de 09.12.1975	DOU de 22.12.1975	Efeitos Financeiros	01.01.1976
Resolução n°	173/76, de 20.04.1976	DOU de 03.05.1976	Efeitos Financeiros	01.01 1976 e 01.03. 1976
Resolução n°	183/76, de 14.12.1976	DOU de 14.12.1976	Efeitos Financeiros	01.01.1977
Resolução n°	184/77, de 18.01.1977	DOU de 04.02.1977	Efeitos Financeiros	01.01.1977
Resolução n°	188/77, de 30.06.1977	DOU de 05.07.1977	Efeitos Financeiros	01.01.1978
Resolução n°	190/77, de 01.12.1977	DOU de 15.12.1977	Efeitos Financeiros	01.01.1978
Resolução n°	191/78, de 31.01.1978	DOU de 08.02.1978	Efeitos Financeiros	01.01.1978
Resolução n°	192/78, de 27.06.1978	DOU de 11.07.1978	Efeitos Financeiros	01.01.1979
Resolução n°	200/79, de 17.07.1979	DOU de 31.01.1979	Efeitos Financeiros	01.01.1980
Resolução n°	203/79, de 13.12.1979	DOU de 20.12.1979	Efeitos Financeiros	01.01.1980
Resolução n°	204/80, de 17.06.1980	DOU de 20.06.1980	Efeitos Financeiros	01.01.1980
Resolução n°	205/80, de 31.07.1980	DOU de 11.08.1980	Efeitos Financeiros	01.01.1981
Resolução n°	207/80, de 09.12.1980	DOU de 16.12.1980	Efeitos Financeiros	01.01.1981
Resolução n°	208/81, de 13.08.1981	DOU de 24.08.1981	Efeitos Financeiros	01.01.1982
Resolução n°	209/81, de 15.12.1981	DOU de 30.12.1981	Efeitos Financeiros	01.01.1982
Resolução n°	210/82, de 16.09.1982	DOU de 05.10.1982	Efeitos Financeiros	01.01.1983
Resolução n°	211/83, de 03.02.1983	DOU de 10.02.1983	Efeitos Financeiros	01.02.1983
Resolução n°	212/83, de 19.04.1983	DOU de 26.04.1983	Efeitos Financeiros	01.02.1983
Resolução n°	215/83, de 13.12.1983	DOU de 30.12.1983	Efeitos Financeiros	01.01.1984
Resolução n°	216/84, de 28.06.1984	DOU de 05.07.1984	Efeitos Financeiros	01.01.1984
Resolução n°	217/84, de 04.12.1984	DOU de 04.12.1984	Efeitos Financeiros	01.01.1985
Resolução n°	218/85, de 28.03.1985	DOU de 03.04.1985	Efeitos Financeiros	01.01.1985
Resolução n°	219/85, de 25.04.1985	DOU de 29.04.1985	Efeitos Financeiros	01.03.1985
Resolução n°	220/85, de 14.05.1985	DOU de 23.05.1985	Efeitos Financeiros	01.05.1985
Resolução n°	223/85, de 03.10.1985	DOU de 03.10.1985	Efeitos Financeiros	02.07.1985
Resolução n°	224/85, de 10.12.1985	DOU de 16.12.1985	Efeitos Financeiros	01.01.1986
Resolução n°	225/86, de 22.04.1986	DOU de 30.04.1986	Efeitos Financeiros	01.01.1986
Resolução n°	226/86, de 11.09.1986	DOU de 15.09.1986	Efeitos Financeiros	01.01.1986 e 01.05.1986
Resolução n°	227/86, de 11.12.1986	DOU de 17.12.1986	Efeitos Financeiros	01.01.1987
Resolução n°	228/87, de 23.04.1987	DOU de 27.04.1987	Efeitos Financeiros	01.01.1987
Resolução n°	230/87, de 09.12.1987	DOU de 17.12.1987	Efeitos Financeiros	01.01.1988
Resolução n°	231/88, de 03.02.1988	DOU de 10.02.1988	Efeitos Financeiros	01.01.1988
Resolução n°	233/88, de 27.10.1988	DOU de 01.11.1988	Efeitos Financeiros	01.07.1988
Resolução n°	235/88, de 15.12.1988	DOU de 21.12.1988	Efeitos Financeiros	01.01.1989

Resolução n°	236/89, de 22.02.1989	DOU de 01.03.1989	Efeitos Financeiros	01.01.1989
Resolução n°	237/89, de 19.04.1989	DOU de 25.04.1989	Efeitos Financeiros	01.01.1989
Resolução n°	239/89, de 21.06.1989	DOU de 23.06.1989	Efeitos Financeiros	01.06.1989
Resolução n°	240/89, de 13.12.1989	DOU de 18.12.1989	Efeitos Financeiros	01.01.1990
Resolução n°	241/89, de 29.12.1989	DOU de 02.01.1990	Efeitos Financeiros	01.01.1990
Resolução n°	242/90, de 02.01.1990	DOU de 04.01.1990	Efeitos Financeiros	01.01.1990
Resolução n°	244/90, de 05.06.1990	DOU de 11.06.1990	Efeitos Financeiros	05.06.1990
Resolução n°	251/90, de 13.12.1990	DOU de 19.12.1990	Efeitos Financeiros	01.01.1991
Resolução n°	258/91, de 27.12.1991	DOU de 30.12.1991	Efeitos Financeiros	30.12.1992
Resolução n°	2/92, de 09.12.1992	DOU de 24.12.1992	Efeitos Financeiros	01.01.1993
Resolução n°	3/93, de 12.01.1993	DOU de 13.01.1993	Efeitos Financeiros	01.01.1993
Resolução n°	4/93, de 20.01.1993	DOU de 29.01.1993	Efeitos Financeiros	01.01.1993
Resolução n°	6/93, de 10.02.1993	DOU de 12.02.1993	Efeitos Financeiros	01.01.1993
Resolução n°	7/93, de 19.05.1993	DOU de 24.05.1993	Efeitos Financeiros	30.04.1993

#### **DECISÕES NORMATIVAS:**

Dec. Normativa n°	2/93, de 20.10.1993	DOU de 26.10.1993	Efeitos Financeiros	30.04.1993
Dec. Normativa n°	3/93, de 24.11.1993	DOU de 01.12.1993	Efeitos Financeiros	01.04.1994
Dec. Normativa n°	6/94, de 13.12.1994	DOU de 20.12.1994	Efeitos Financeiros	01.01.1995
Dec. Normativa n°	8/95, de 29.11.1995	DOU de 13.12.1995	Efeitos Financeiros	01.01.1996

**PROJEÇÃO DAS PERDAS DOS MUNICÍPIOS(FPM) DO ESTADO DO CEARÁ  
EM 1997 POR CONTA DA PRORROGAÇÃO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO  
FISCAL - FEF  
TOTAL DA PERDA - R\$ 55.506,914**

CAPITAL	11.132.937
FORTALEZA	11.132.937

MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DA RESERVA(municípios com população maior que 192.692 hab.)	4.472.319
CAUCAIA	1.490.773
JUAZEIRO	1.490.773
MARACANAÚ	1.490.773

MUNICÍPIOS DO INTERIOR	39.901.658
ABAIARA	100.424
ACARAPE	133.896
ACARAU	334.745
ACOPIARA	368.220
AIUABA	200.847
ALCANTARAS	133.898
ALTANEIRA	100.424
ALTO SANTO	167.373
AMONTADA	234.322
ANTONINA DO NORTE	100.424
APUIARÉS	133.898
AQUIRAZ	368.220
ARACATI	435.169
ARACOIABA	301.271
ARARENDA	100.424
ARARIPE	200.847
ARATUBA	167.373
ARNEIROZ	100.424
ASSARÉ	234.322
AURORA	234.322
BAIXIO	100.424
BANABUIU	167.373
BARBALHA	301.271
BARREIRA	167.373
BARRO	200.847
BARROQUINHA	200.847
BATURITÉ	267.796
BEBERIBE	334.745
BELA CRUZ	234.322
BOA VIAGEM	401.695
BREJO SANTO	267.796
CAMOCIM	368.220
CAMPOS SALES	234.322
CANINDÉ	435.169
CAPISTRANO	200.847

CARIDADE	167.373
CARIRE	200.847
CARIRIAÇU	234.322
CARIUS	200.847
CARNAUBAL	167.373
CASCAVEL	368.220
CATARINA	133.898
CATUNDA	100.424
CEDRO	234.322
CHAVAL	167.373
CHORO	133.898
CHOROZINHO	200.847
COREAU	200.847
CRATEUS	468.644
CRATO	502.118
CROATA	167.133
CRUZ	234.322
DEPUTADO IRAPUAN PINHEIRO	133.898
ERERE	100.424
EUSÉBIO	200.847
FARIAS BRITO	200.847
FORQUILHA	200.847
FORTIM	100.424
FRECHEIRINHA	167.373
GENERAL SAMPAIO	100.424
GRAÇA	200.847
GRANJA	334.745
GRANJEIRO	100.424
GROAIRAS	133.898
GUAIUBA	200.847
GUARACIABA DO NORTE	234.322
GUARAMIRANGA	100.424
HIDROLÂNDIA	200.847
HORIZONTE	200.847
IBARETAMA	167.373
IBIAPINA	200.847
IBICUITINGA	133.898
ICAPUÍ	167.373
ICÓ	435.169
IGUATU	468.644
INDEPENDÊNCIA	234.322
IPAPORANGA	167.373
IPAUMIRIM	167.373
IPU	301.271
IPUEIRAS	301.271
IRACEMA	200.847
IRAUÇUBA	200.847
ITAIÇABA	100.424
ITAITINGA	200.847
ITAPAGE	301.271
ITAPIPOCA	468.644
ITAPIUNA	200.847
ITAREMA	234.322
ITATIRA	200.847

JAGUARETAMA	200.847
JAGUARIBARA	133.898
JAGUARIBE	267.796
JAGUARUANA	234.322
JARDIM	234.322
JATI	133.898
JIJOCA DE JERICOACOARA	100.424
JUCAS	234.322
LAVRAS DA MANGABEIRA	267.796
LIMOEIRO DO NORTE	334.745
MADALENA	133.898
MARANGUAPE	468.644
MARCO	200.847
MARTINÓPOLE	100.424
MASSAPE	234.322
MAURITI	334.745
MERUOCA	133.898
MILAGRES	234.322
MILHÃ	167.373
MIRAIMA	133.898
MISSÃO VELHA	267.796
MOMBAÇA	368.200
MONSENHOR TABOSA	200.847
MORADA NOVA	435.169
MORAÚJO	133.898
MORRINHOS	167.373
MUCAMBO	167.373
MULUNGU	133.898
NOVA OLINDA	133.898
NOVA RUSSAS	133.898
NOVO ORIENTE	334.745
OCARA	234.322
ORÓS	234.322
PACAJUS	267.796
PACOTI	133.898
PACATUBA	368.220
PACOTI	133.898
PACUJA	100.424
PALHANO	133.898
PALMÁCIA	234.322
PARACURU	200.847
PARAIPABA	234.322
PARAMBU	200.847
PARAMOTI	267.796
PEDRA BRANCA	167.373
PENAFORTE	301.271
PEREIRO	167.373
PINDORETAMA	167.373
PIQUET CARNEIRO	200.847
PIRES FERREIRA	133.898
PORANGA	133.898
PORTEIRAS	167.373
POTENGI	133.898
POTIRETAMA	100.424

QUITERIANÓPOLIS	200.847
QUIXADÁ	468.644
QUIXELÔ	200.847
QUIXERAMOBIM	401.695
QUIXERE	167.373
REDENÇÃO	234.322
RERIUTABA	200.847
RUISSAS	334.745
SABOEIRO	200.847
SALITRE	133.898
SANTA QUITÉRIA	435.169
SANTANA DO ACARAU	234.322
SANTANA DO CARIRI	200.847
SÃO BENEDITO	301.271
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	267.796
SÃO JOÃO DO JAGUARIBE	133.898
SÃO LUIS DO CURU	133.898
SENADOR POMPEU	267.796
SENADOR SÁ	100.424
SOBRAL	602.542
TABULEIRO DO NORTE	200.847
TAMBORIL	267.796
TARRAFAS	133.898
TAUÁ	368.220
TEJUÇUOCA	167.373
TIANGUÁ	334.745
TRAIRI	267.796
TURURU	133.898
UBAJARA	234.322
UMARI	100.424
UMIRIM	200.847
URUBURETAMA	200.847
URUOCA	133.898
VARJOTA	167.373
VÁRZEA ALEGRE	267.796
VIÇOSA DO CEARÁ	334.745

---

FONTE: TCU/AOFF-CD

**QUADRO 4.5  
BRASIL**

**FPE-COEFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS  
E DO DISTRITO FEDERAL (ANEXO ÚNICO LEI COMPLE  
MENTAR Nº 62/89)**

<b>UNIDADE DA FEDERAÇÃO</b>	<b>COEFICIENTE</b>
01-Acre.....	3,4210
02-Alagoas.....	4,1601
03-Amapá.....	3,4120
04-Amazonas.....	2,7904
05-Bahia.....	9,3962
06-Ceará.....	7,3369
07-Distrito Federal.....	0,6902
08-Espirito Santo.....	1,5000
09-Goiás.....	2,8431
10-Maranhão.....	7,2182
11-Mato Grosso.....	2,3079
12-Mato Grosso do Sul.....	1,3320
13-Minas Gerais.....	4,4545
14-Pará.....	6,1120
15-Paraíba.....	4,7889
16-Paraná.....	2,8832
17-Pernambuco.....	6,9002
18-Piauí.....	4,3214
19-Rio de Janeiro.....	1,5277
20-Rio Grande do Norte.....	4,1779
21-Rio Grande do Sul.....	2,3548
22-Rondônia.....	2,8156
23-Roraima.....	2,4807
24-Santa Catarina.....	1,2798
25-São Paulo.....	1,0000
26-Sergipe.....	4,1553
27-Tocantins.....	4,3400
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

**FONTE:** STN/TCU

**QUADRO 4.6**  
**DECISÃO NORMATIVA Nº 06/94 - TCU**  
**F.P.M-CAPITAL**  
**COEFICIENTES DE PARTICIPAÇÃO DAS CAPITALS**  
**DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**

NOME DA CAPITAL	COEFICIENTE
01-ARACAJU (SE).....	2,80
02-BELÉM(PA).....	6,40
03-BELO HORIZONTE (MG).....	6,00
04-BOA VISTA (RR).....	2,40
05-BRASÍLIA (DF).....	3,50
06-CAMPO GRANDE (MS).....	2,40
07-CUIABÁ (MT).....	2,80
08-CURITIBA (PR).....	4,00
09-FLORIANÓPOLIS (SC).....	1,80
10-FORTALEZA (CE) .....	12,50
11-GOIÂNIA (GO).....	4,20
12-JOÃO PESSOA (PB).....	5,00
13-MACAPÁ (AP).....	3,20
14-MACEIÓ (AL).....	5,00
15-MANAUS (AM).....	2,70
16-NATAL (RN).....	3,60
17-PALMAS (TO).....	5,00
18-PORTO ALEGRE (RS).....	3,20
19-PORTO VELHO (RO).....	2,40
20-RECIFE (PE).....	8,0
21-RIO BRANCO (AC).....	3,60
22-RIO DE JANEIRO (RJ).....	4,00
23-SAVADOR (BA) .....	8,00
24-SÃO LUÍS (MA).....	6,25
25-SÃO PAULO (SP).....	3,00
26-TERESINA (PI).....	5,00
27-VITÓRIA (ES).....	2,00
<b>TOTAL</b>	<b>118,75</b>

FONTE:TCU

QUADRO 4.7

F.P.M. - INTERIOR - PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS  
NO TOTAL A DISTRIBUIR

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	PARTICIPAÇÃO (%)
01 - Acre.....	0,2630
02 - Alagoas.....	2,0883
03 - Amapá.....	0,1392
04 - Amazonas.....	1,2452
05 - Bahia.....	9,2695
06 - Ceará.....	4,5864
07 - Espírito Santo.....	1,7595
08 - Goiás.....	3,7318
09 - Maranhão.....	3,9715
10 - Mato Grosso.....	1,8949
11 - Mato Grosso do Sul.....	1,5004
12 - Minas Gerais.....	14,1846
13 - Pará.....	3,2948
14 - Paraíba.....	3,1942
15 - Paraná.....	7,2857
16 - Pernambuco.....	4,7952
17 - Piauí.....	2,4015
18 - Rio de Janeiro.....	2,7379
19 - Rio Grande do Norte.....	2,4324
20 - Rio Grande do Sul.....	7,3011
21 - Rondônia.....	0,7464
22 - Roraima.....	0,0851
23 - Santa Catarina.....	4,1997
24 - São Paulo.....	14,2620
25 - Sergipe.....	1,3342
26 - Tocantins.....	1,2955
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

FONTE: TCU