

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**JULIANA BARCELLOS HÖEHR**

**O MITO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE DA CONCENTRAÇÃO DE PODER DA UNIÃO**

**PORTO ALEGRE**

**2014**

**JULIANA BARCELLOS HÖEHR**

**O MITO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE DA CONCENTRAÇÃO DE PODER DA UNIÃO .**

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

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosa Angela Chieza

**Porto Alegre**

**2014**

**JULIANA BARCELLOS HÖEHR**

**O MITO DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE DA CONCENTRAÇÃO DE PODER DA UNIÃO**

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

Aprovada em: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosa Angela Chieza – Orientadora

UFRGS

---

Prof. Dr. Ário Zimmermann

UFRGS

---

Prof. Dr. Eugênio Lagemann

UFRGS

Dedico este trabalho à minha querida mãe, Iara, quem sempre me serviu de exemplo em todos os momentos da vida e me incentivou a correr atrás dos meus objetivos.

## **AGRADECIMENTOS**

Os primeiros agradecimentos vão para minha mãe que sempre esteve ao meu lado, investiu de todas as formas na minha educação, me deu todo o tipo de suporte para meus estudos e acompanhou todas as viradas de noites estudando para provas e fazendo trabalhos!

Agradeço também à minha orientadora, Rosa, que foi a melhor orientadora que eu poderia ter, me ajudou com toda sua experiência, conhecimento e paciência, que resultou neste trabalho, do qual tenho muito orgulho.

E por fim, e não menos importante, à UFRGS, que me proporcionou conhecimento acadêmico e novas amizades das quais vou levar no meu coração pelo resto da minha vida!

## RESUMO

Esta monografia tem como objetivo central demonstrar que a descentralização fiscal ocorrida através da Constituição Federal de 1988, não se manteve no federalismo brasileiro, uma vez que um conjunto de mudanças ocorridas a partir de então, tendeu para um movimento contrário à descentralização proposta na referida Carta Magna. Para isso analisou-se as relações verticais entre os entes federativos através da partilha da receita total entre União, estados e municípios; a criação da Lei Kandir, que afeta a receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e os termos da renegociação da dívida dos estados com o governo federal. Conclui-se que como resultado da partilha de receita entre os três estados-membros, os municípios são dependentes das transferências intergovernamentais e a União concentrou a sua arrecadação através da instituição de contribuições especiais. A exoneração do ICMS, prevista na Lei Kandir, impactou na arrecadação do ICMS, as exportações do Rio Grande do Sul aumentaram 131%, enquanto as transferências da União mantiveram-se com o valor fixo, o que atingiu negativamente a receita do estado. E, por fim, os termos da renegociação da dívida ocorridas na década de 1990, impactaram na autonomia política dos Estados, dadas as condicionalidades impostas pela União.

**Palavras-chave:** Federalismo. Descentralização. Relações federativas.

## **ABSTRACT**

This monograph is mainly aimed to demonstrate that the fiscal decentralization occurred through the Federal Constitution of 1988 was not maintained in Brazilian federalism, since a number of changes happened since then, tended to a movement opposed to decentralization proposed in the reported Magna Carta. For this was analyzed the vertical relationships between federal agencies through the sharing of total revenues between the federal, states and municipalities; the creation of Kandir Law, which affects income Tax on Goods and Services (ICMS) and the terms of the renegotiation of the debt of the states with the federal government. Was concluded that as a result of revenue sharing between the three member states, municipalities are dependent on intergovernmental transfers and the Union concentrated its revenues by imposing special contributions. The exemption of ICMS, under Kandir Law impacted the collection of ICMS, exports from Rio Grande do Sul increased 131%, while transfers from the Union remained with the fixed value, which would adversely hit the state revenue. Finally, the terms of the debt restructuring that occurred in the 1990s impacted the political autonomy of the state, given the constraints imposed by the Union.

**Keywords:** Federalism. Descentralization. Federal Relations.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Histórico do federalismo no Brasil de 1891 a Hoje (2014).....	21
Quadro 2 - Constituição de 1891: distribuição das competências tributárias. ....	23
Quadro 3 - Constituição de 1937: distribuição das competências tributárias .....	25
Quadro 4 - Constituição Federal de 1967: distribuição das competências tributárias entre os entes federados.....	28
Quadro 5 - Competências tributárias por ente federativo no Brasil segundo a Constituição Federal de 1988.....	31
Quadro 6 – Transferências de receitas tributárias na atual Constituição de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº44 de 2004 .....	42



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Repartição das Competências Tributárias entre os Entes Federativos- CF/1988...	32
Tabela 2 – Comportamento da Partilha da Receita Bruta e Receita Disponível por Competência entre 1990 e 2012 – em % de Arrecadação .....	37
Tabela 3 – Receita Bruta e Disponível por Esfera do Governo no Brasil em 2010 .....	38
Tabela 4 – Brasil: descentralização vertical nos anos 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 .....	39
Tabela 5 – Evolução da arrecadação do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul entre 1994 e 2013- valores reais a preços de 31/12/2013 - IPCA .....	45

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	111
<b>2</b>	<b>FEDERALISMO: CONCEITOS, TIPOS E GERAÇÕES DO FEDERALISMO FISCAL</b> .....	133
2.1	FEDERALISMO E TIPOS DE FEDERALISMO .....	133
2.2	FEDERALISMO FISCAL: PRIMEIRA E SEGUNDA GERAÇÃO .....	166
<b>3</b>	<b>FEDERALISMO NO BRASIL: HISTÓRICO E FEDERALISMO COOPERATIVO</b> .....	211
3.1	FEDERALISMO NO BRASIL: DE 1891 A 1988 .....	211
3.2	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FEDERALISMO COOPERATIVO	300
<b>4</b>	<b>FEDERALISMO E O “MITO” DA DESCENTRALIZAÇÃO</b> .....	355
4.1	TRIBUTAÇÃO E A REPARTIÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS DESDE 1988 (CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS) .....	355
4.2	LEI COMPLEMENTAR Nº 87 DE 13 DE SETEMBRO DE 1996 (LEI KANDIR): IMPACTO NA AUTONOMIA FISCAL (QUANTITATIVO E POLÍTICO).....	433
4.3	RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DOS ESTADOS COM A UNIÃO: CONDICIONALIDADES .....	466
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	500
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	540

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Republicana de 1891, o tema das relações federativas entre a União e os Entes subnacionais está na agenda da forma de organização do Estado brasileiro. O debate sobre federalismo envolve uma gama de assuntos, como seu conceito, os tipos de federalismo, as relações federalistas entre os estados membros e as descentralizações fiscal e política.

Esta organização é de grande importância, pois reflete no bem estar da população e na oferta de bens e serviços públicos. A descentralização do poder entre as três esferas governamentais está envolvida nesta forma de organização, logo seu entendimento se torna importante quando se fala no aperfeiçoamento da atuação do Estado ao atender as necessidades da população. A descentralização fiscal significa mais recursos em poder dos estados subnacionais e principalmente dos municípios que estão próximos do cidadão, quem demanda políticas públicas de acordo com suas necessidades.

As definições de federalismo apresentadas pelos autores utilizados neste trabalho são vistas de diversos ângulos, e inclusive com diferentes classificações, dependendo da situação em que o conceito está sendo aplicado. Dentre estas classificações estão o federalismo centralizado, federalismo dual e o federalismo cooperativo. No caso do Brasil, a melhor forma do Estado atender às demandas da população seria através da cooperatividade, que implica em descentralizar os recursos e despesas entre os governos federal e subnacionais, juntamente com a cooperação entre eles, através de transferências.

Isto inclui autonomia dos estados e municípios para arrecadação tributária própria capaz de financiar suas despesas, sem depender de transferências do governo federal para tais.

Desde a vigência da Constituição republicana de 1891 o Brasil vivenciou períodos de centralização e descentralização fiscal e política. Por exemplo, o período de 1891 a 1930 caracterizou-se pelo início da federação republicana com a nova Constituição, porém sem grandes mudanças devido a ainda existência, na época, das oligarquias, característica que seria difícil de eliminar com apenas a promulgação de novas leis de organização do Estado.

A partir deste período, o Brasil apresentou diversas modificações na sua forma de governo e nas suas relações federativas, condicionadas às situações econômicas e políticas apresentadas em determinada época. Em períodos de crise econômica centralizou o poder no governo federal, como em 1930, após a Grande Depressão de 1929, Vargas concentrou o poder na União, com o objetivo de dar início ao Processo de Substituição de Importações.

A descentralização pode ser vertical (relações entre o governo central e os subnacionais) ou horizontal (relações entre estados e um municípios). Além disso, subdivide-se em descentralização fiscal, política e de políticas públicas. A descentralização fiscal refere-se à distribuição de competências e recursos entre todas as esferas de governo, a política trata-se do espaço dado a cada nível de governo para tomada de decisões e, por fim, a de políticas públicas diz respeito ao atendimento dado pelo Estado para setores da sociedade. Mesmo existindo a descentralização horizontal e vertical, este trabalho foca-se somente na descentralização vertical e nas relações da União com os estados e municípios.

A literatura aponta que a partir da Carta Magna de 1988, após um período de concentração de poder no governo central, houve descentralização fiscal e política em favor dos estados e municípios. Diante disso, o objetivo deste trabalho é apontar que desde o início dos anos 1990 observa-se movimento oposto, caracterizado pela atuação da União na instituição de contribuições especiais bem como na execução de políticas como a Lei Kandir e a renegociação da dívida dos Estados. O estudo foca-se na descentralização vertical sob as óticas fiscal e política<sup>1</sup>.

Para atender aos objetivos propostos, além desta Introdução, no Capítulo 2 abordam-se os conceitos de federalismo e as gerações do federalismo fiscal através de uma revisão bibliográfica com diversos autores; no Capítulo 3 trata-se da evolução das relações federativas no Brasil entre 1891, ano em que foi promulgada a primeira Constituição Federativa, até o momento anterior de aprovação da atual Constituição, em 1988, apresentando um panorama das situações fiscais e políticas nesta época, que influenciaram nas novas leis impostas na Constituição de 1988; no Capítulo 4 apresenta-se o estudo de caso, em que será comprovada a hipótese de centralização de poder na União, na primeira parte trata-se da criação de contribuições especiais pela União devido às transferências realizadas aos estados e municípios, a segunda parte abordará o decreto da Lei Kandir, que exonerou o ICMS das exportações, fazendo com que os estados com potencial exportador perdessem uma parte de sua arrecadação, e a terceira e última parte apresentará as condicionalidades impostas pela União para renegociar as dívidas dos estados; e, por fim, apresentam-se as Considerações Finais.

---

<sup>1</sup> Para maior entendimento de descentralização de políticas públicas, ver Monteiro Neto (2013)

## **2 FEDERALISMO: CONCEITOS, TIPOS E GERAÇÕES DO FEDERALISMO FISCAL**

A forma de Estado federalista tem início nos Estados Unidos da América no século XVIII, com a união de colônias culturalmente homogêneas e politicamente equipotentes. A partir daí, vários outros países começaram a adotar o federalismo, sempre adaptando esta forma de organização estatal de acordo com as suas realidades. Passados alguns séculos do seu primeiro modelo, o federalismo se ajustou às mudanças políticas, econômicas e sociais, e tem se mostrado a opção mais viável para o funcionamento do aparelhamento estatal em muitos países, tais como Alemanha, Canadá, Índia e Brasil.

O objetivo deste capítulo é apresentar os conceitos base para a discussão das próximas seções. Para atender a este objetivo apresentam-se as diferentes definições de federalismo, são exploradas as tipificações do federalismo e, por fim, são mostradas as gerações do federalismo fiscal.

### **2.1 FEDERALISMO E TIPOS DE FEDERALISMO**

Apesar de a literatura apresentar diferentes conceitos sobre federalismo, todos apresentam em comum a ideia central de divisão de competências entre governo central e governos subnacionais, concedendo autonomia fiscal às esferas locais e descentralizando o poder.

A definição de federalismo tem certa ambiguidade, em que

[...] por um lado, ele pode ser compreendido como união de Estados sob a égide do poder central e, por outro, como a distribuição de poder entre os governos subnacionais. (BOVO, 2000, p. 35).

Mas, o que deve ser considerado é a multiplicidade de centros de poder coordenados entre si. No federalismo existem duas soberanias: a União, com as responsabilidades essenciais para assegurar a unidade política e econômica, e às unidades federadas são conferidas as demais competências. (BOVO, 2000).

Para tanto, é importante ressaltar que “federação” é, antes de mais nada, uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local. O que chamamos “pacto federativo” consiste, na verdade, em um conjunto de complexas alianças, na maioria

pouco explícitas, soldadas em grande parte por meio dos fundos públicos. (AFFONSO, 1995, p. 57).

Rui Affonso (1994) defende que o federalismo no Brasil é mais visto como descentralização, em que se notam os estados e municípios. Porém há uma inversão conceitual de federalismo no Brasil, pois sua construção foi “de cima para baixo”, quando deveria ter acontecido o contrário, o que caracteriza uma crise no pacto federativo, construído por recursos públicos com uma relação de troca entre os níveis de governo.

Segundo Rodden (2005) o significado de federalismo não é simplesmente a divisão de autoridades entre governos, mas um processo estruturado por instituições que distribui e redistribui poderes.

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

Com início nos anos 1980, os processos de descentralização ocorridos tanto no centro quanto na periferia do capitalismo foram ações para adaptar o relacionamento entre a intervenção estatal e as mudanças nos avanços econômicos (SILVA; COSTA, 1995).

Os esforços de mudança realizados, em sua maior parte, respondem à busca por maior inserção na comunidade internacional, maior competitividade e maior participação de grupos organizados da sociedade no processo de tomada de decisões governamentais. Visam alterar as formas vigentes de organização da intervenção estatal e das relações entre a máquina pública e diferentes instâncias da sociedade (empresariado, sindicatos, comunidades, dentre outras). (SILVA E COSTA, 1995, p. 262).

Segundo Fiori (1994) a descentralização e o federalismo não são definições que precisam estar sempre juntas, mas as suas semelhanças são maiores do que os conceitos de um federalismo “não-centralizado”. Porém, para Bovo (2000) uma das características do federalismo é a sua essência descentralizadora, como consequência da repartição de competências comuns entre os níveis de governo.

A substância do federalismo seria capturada pela ideia da não centralização no que tange aos aspectos legais e constitucionais desse sistema, e a não centralização definiria o propósito da autonomia federativa. (VARGAS, 2011, p. 71).

A descentralização, conforme Monteiro Neto (2013), pode ser vertical, que representa a relação entre o governo central e os subnacionais, ou horizontal que seriam as relações entre

estados e municípios. Além disto, há diferentes tipos de descentralização quando se fala em regime federalista: descentralização fiscal, descentralização política ou descentralização de políticas públicas. Este trabalho tem como foco mostrar a conexão vertical entre União, estados e municípios além de discutir somente as descentralizações fiscal e política<sup>2</sup>.

Na visão de Reverbel (2007) a percepção de federalismo está ligada à heterogeneidade presente tanto na história quanto no cotidiano de cada país. Seguindo o conceito de subsidiariedade, o que pode ser feito pela organização inferior não deve ser entregue à organização superior, assim prefere-se a ordem de baixo para cima do que de cima para baixo. Quem está mais próximo da realidade conhece o melhor modo de lidar com ela. Assim, segundo o princípio da subsidiariedade é o município o ente federativo que está mais próximo do cidadão e por isso cabe a este um papel relevante da federação.

Para Oates (1990<sup>3</sup> apud AFFONSO; RUI, 2003) o ponto do interesse do federalismo para a economia é a alocação de recursos e a distribuição de renda. Por isso a descentralização do setor público é importante, pois a provisão de alguns bens e serviços públicos será definida pela preferência de grupos locais.

Indo para o âmbito político, Arretche (2012) critica a transferência de receitas na reforma da Constituição Federal em 1988 no Brasil, sem a transferência das responsabilidades de decisões políticas aos estados e municípios. Somando-se a isto, com o que foi estabelecido na Constituição de 1988, houve perdas para os governos estaduais e maior capacidade de coordenação da União, limitando a autonomia decisória dos governos subnacionais. Além disso, a autora também defende que as transferências e atribuições de competências são resultado de uma “barganha federativa”, considerando que os governos subnacionais devem ser soberanos e autônomos nas suas tomadas de decisões. Estas negociações acabam defendendo mais os interesses imediatos e privados do que os preceitos constitucionais (FIORI, 1994).

Em relação aos Tipos de Federalismo, Bovo (2000) apresenta três formas de federalismo: o federalismo dual, federalismo centralizado e o federalismo cooperativo. **O Federalismo dual** refere-se quando os poderes do governo geral e do estado são exercidos nos mesmos limites territoriais, mas instituem soberanias distintas, atuando separado e independentemente, nos níveis que lhes conferem. Já o **Federalismo Centralizado** ocorre quando os governos estaduais e locais são apenas agentes administrativos do governo federal,

---

<sup>2</sup> Para maior entendimento de descentralização de políticas públicas, ver Neto (2013).

<sup>3</sup> OATES, Wallace, An economic approach to federalism. In: BAKER, Samuel; ELLIOTT, Catherine (Orgs) – *Readings in public sector economics*, D. C. Heath and Company, p. 559-565, 1990.

que tem forte poder de decisão sobre questões dos entes federados e a prioridade de recursos. Por fim, a terceira de forma é o **Federalismo Cooperativo**, caracterizado por diferentes graus de intervenção do governo federal e pela cooperação entre as esferas de governo, que têm autonomia para tomar decisões e de se autofinanciar.

Souza Junior (2007) apresenta uma divisão de federalismo em federações simétricas e federações assimétricas. A **federação simétrica** é aquela em que a Constituição Federal confere uma série de poderes, encargos e competências iguais para os estados-membros, como é o caso da federação brasileira. Se a Constituição atribui diferentes graus de autonomia a seus integrantes, rege o **federalismo assimétrico**.

[...] no Brasil vem se pretendendo, sob o mesmo *nomen iuris* de ‘simetria’, sujeitar os Estados e, até mesmo, os Municípios àquele molde da organização formal institucional ditado, pela Constituição, à União! Ou seja, sob o pálido do termo técnico ‘simetria’, vem se defendendo, entre nós, a ‘uniformidade orgânico-institucional’ entre União, Estados e Municípios! Ora, essa tese é frontalmente *antifederativa*. Violenta o poder essencial de auto-organização das unidades de uma federação, naquilo que não lhes seja vedado pela Constituição. Evidente que, onde a Constituição determine uniformidade, essa deve firmar-se. Entretanto, é da essência mesma da federação – um de seus princípios fundamentais – a autonomia organizativa. Inexistindo comando supremo que oponha exceção, hão de prevalecer o poder de auto-organização das unidades e as decisões tomadas com base nesse poder. (SOUZA JUNIOR, 2007, p. 24-25).

Fiori (1994) divide o federalismo em três versões. Na primeira, o **federalismo “progressivo” ou “construtivo”** a construção federativa acontece “de baixo para cima” e em torno de um pólo hegemônico, servindo de exemplo a criação da federação dos Estados Unidos da América. O **federalismo “defensivo” ou “perverso”** seria uma última tentativa de um país manter o seu território unido. Este tipo de federalismo aparece em casos de crises política, econômica ou morais, que dão início à desintegração territorial. O **federalismo “pragmático” ou “reativo”** surgiu no início dos anos 1980 como reação aos governos autoritários na América Latina, com forte defesa de descentralização e democratização.

## 2.2 FEDERALISMO FISCAL: PRIMEIRA E SEGUNDA GERAÇÃO

Ainda o federalismo pode ser subdividido em duas categorias, de primeira e segunda geração. O Federalismo Fiscal de Primeira Geração apontado por Oates (2005 apud VARGAS; NEIDE, 2011) refere-se ao federalismo fiscal na divisão de competências entre os diferentes níveis de governo, em favor da descentralização. Já a Teoria de Federalismo Fiscal



de Segunda Geração apresenta novas definições para a descentralização, com os conceitos da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional (VARGAS, 2011).

Segundo Rodden (2005), a Primeira Geração chamada de descentralização endógena, foi introduzida por Oates, baseando-se em Montesquieu e Rousseau que defenderam a descentralização em grandes territórios com população heterogênea.

Para Vargas (2011) o objetivo central para a definição da primeira geração é a descentralização fiscal. A partir deste conceito, são essenciais para a descentralização as atribuições de funções para as esferas governamentais: o governo central se responsabiliza pela distribuição e estabilização e os governos subnacionais ficam sob responsabilidade da função alocativa<sup>4</sup>.

A produção de bens públicos, que seriam, por exemplo, saúde, educação e segurança, se feita em grande escala, devem ser oferecidos pelo governo central. O caso da descentralização desta produção seria em uma situação em que as demandas fossem locais e diferentes umas das outras. Isto geraria ganhos de eficiência, pois os níveis de governos locais conhecem melhor a preferência dos seus consumidores por serviços públicos.

[...] haveria um *tradeoff* entre a eficiência de proverem-se bens públicos uniformes de forma centralizada *vis a vis* à eficiência de proverem-se os bens públicos localmente face os diferentes gostos e condições locais, considerando-se a ausência de economia de escala e de externalidades interjurisdicionais. (VARGAS, 2011, p. 54).

Segundo Vargas (2011), é preciso identificar quais as competências dos governos subnacionais e quais as circunstâncias que necessitam de uma receita complementar do governo central (receitas de transferências).

A Segunda Geração acrescenta a discussão política ao conceito de federalismo fiscal, apoiando-se na teoria da Escolha Pública<sup>5</sup>. A concepção liberal de que o Estado deve gastar menos do que arrecada é recuperada, ainda com a ideia de intervenção mínima e de ser estritamente controlado, se submetendo à “peneira” do mercado político, que seria “um disciplinador dos governos subnacionais e como um espaço de revelação das preferências do eleitor/contribuinte por meio do voto”. (VARGAS, 2011, p. 57).

Ainda conforme a autora, a referida visão entende que o consumidor/eleitor, através do mercado político, com o seu voto define a estrutura fiscal e a distribuição de competências

<sup>4</sup> Segundo Musgrave, as funções do Estado são: Alocativa, Distributiva e Estabilizadora. A Alocativa refere-se aos governos subnacionais, enquanto a Distributiva e a Estabilizadora é função do governo central.

<sup>5</sup> A Teoria da Escolha Pública tem como expoentes Tiebout (1956), Aghón (1993), Olson (1969)

entre as esferas governamentais, decidindo pela descentralização e eficiência econômica. Esta seria a função do mercado político, que com o voto do consumidor/eleitor acaba redefinindo a oferta e financiamento de bens públicos. O eleitor racional optará por uma maior descentralização, pois facilita a fiscalização.

Os territórios que não forem atrativos para os consumidores perderiam população, consequentemente reduzindo sua receita; já os territórios que melhor oferecessem bens públicos locais atrairiam população, aumentando sua receita. A longo prazo, ocorreria uma distribuição espacial da população que refletiria os tamanhos ótimos de produção e consumo em cada território. (AFFONSO, 2003).

[...] a descentralização potencializaria a competição entre as esferas de governo, promovendo uma maior eficiência ao reduzir o tamanho do setor público e o seu poder fiscal, funcionando como um mecanismo de restrição às tendências expansionistas do governo como um todo. Limitaria a capacidade monopolista do governo central de ampliar seu controle sobre os recursos da economia, considerando a livre mobilidade de eleitores e de recursos. (VARGAS, 2011, p. 58).

Ainda segundo a autora, a Escolha Pública insere o termo *accountability*, que seria a disciplina fiscal dos governantes, que devem mostrar transparência das contas públicas, das receitas e despesas públicas. Há a concepção de autonomia fiscal, em que o gasto está de acordo com a arrecadação com uma base fiscal própria, e as transferências de receita pelo governo central seriam um caso de exceção, sempre sendo mínimas. Ao focar na eficiência e autonomia, o papel do governo central nas receitas locais se torna menor, diminuindo sua influência sobre os estados subnacionais.

A introdução dos conceitos de economia institucional proporcionou uma discussão sobre a eficiência da descentralização, possibilitando sua redefinição de acordo com essas novas teorias. As críticas têm foco na atuação governamental, por suas intervenções mínimas e potencialização do mercado, das privatizações e desregulamentações. Com um governo descentralizado existem restrições para a implementação de políticas macroeconômicas. Para isto, seria necessário que o governo central tivesse controle sobre a área fiscal, podendo assim impactar a economia da forma ensejada. (VARGAS, 2011).

O primeiro autor apresentado por Vargas a questionar a descentralização é Prud'homme (1995<sup>6</sup> apud VARGAS; NEIDE 2011), que acredita na centralização das receitas e no mérito das transferências, sendo necessário apenas descentralizar as despesas. A

---

<sup>6</sup> PRUD'HOMME, R. On the dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, Oxford, v. 10, n. 2, p. 201-210, Aug 1995.

descentralização impediria o bom funcionamento da estabilização, papel exercido pelo governo central. Também criticando a descentralização, Tanzi (1995<sup>7</sup> apud VARGAS; NEIDE 2011) acrescenta o fato dos empréstimos realizados pelas esferas subnacionais e o governo central servir como emprestador de última instância encorajar o aumento das despesas e ainda interferir negativamente nos resultados macroeconômicos. Na mesma linha de pensamento, segundo Ter-minassian (1997<sup>8</sup> apud VARGAS; NEIDE 2011), a melhor forma de descentralização ocorreria com uma adequação prévia entre receitas e despesas em cada esfera de governo, adicionando as transferências do governo central para os subnacionais de forma transparente. (VARGAS, 2011).

Em resposta às críticas institucionalistas, é feita uma nova abordagem da descentralização, frisando o incentivo à base fiscal própria de cada esfera governamental. Há um enfoque no princípio da subsidiariedade, conferindo autonomia para os governos subnacionais e também a diminuição da necessidade de transferências, de modo que os estados e municípios teriam liberdade para usá-las da melhor forma possível.

McLure (1995<sup>9</sup> apud VARGAS; NEIDE, 2011) que está entre os autores que aperfeiçoaram o uso da descentralização no federalismo fiscal, reconhece que deve se levar em conta a situação atual de cada país no momento em que a descentralização será aplicada. Sewell (1996<sup>10</sup> apud VARGAS; NEIDE, 2011) defende o fato de que o governo central não é necessariamente a melhor opção para a provisão de bens e serviços públicos, e que os governos subnacionais poderiam ser convidados pelo poder central para participar das políticas de estabilização. Shah (1997<sup>11</sup> apud VARGAS; NEIDE, 2011) acredita que as transferências do governo federal deveriam ser realizadas de tal forma que incentivassem a competição da oferta de bens e serviços públicos e também aumentassem a base fiscal própria de arrecadação dos estados e municípios.

---

<sup>7</sup> TANZI, V. **Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects.** ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS 1995, Washington, 1995. The World Bank, Washington, D. C., 295-316.

<sup>8</sup> TER-MINASSIAN, T. **Decentralization and macroeconomic management.** Washington: International Monetary Fund, 1997.

<sup>9</sup> McLURE Jr., C. E. Comment on “The dangers of decentralization, by Remy Prud'homme”. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 221- 226, Aug 1995.

<sup>10</sup> SEWELL, David. “The dangers of decentralization” according to Prud'homme: some further aspects. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 11, n. 1, p. 143-150, Feb 1996.

<sup>11</sup> SHAH, A. **Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse?** Washington: World Bank, 1997.

Em defesa da descentralização, surge nos anos 1990 a teoria das restrições orçamentárias fracas. Um dos primeiros autores a utilizar esta teoria foi Wildasin (1997<sup>12</sup> apud VARGAS; NEIDE, 2011), que construiu a ideia de que a descentralização tende para uma forte restrição orçamentária, e que as esferas subnacionais têm maior probabilidade de se socorrer com o governo central quanto maior o tamanho do país. (VARGAS, 2011)

Como resultado desta discussão entre centralistas e descentralistas, chegou-se ao acordo, que a melhor forma para se implementar a descentralização seria com a construção de instituições com o objetivo voltado para minimizar os riscos nas áreas fiscais e financeiras, com suas restrições nas esferas subnacionais é possível aprimorar as relações intergovernamentais em um sistema descentralizado.

Algumas partes da teoria apresentada podem ser relacionadas à evolução histórica do federalismo e o seu estágio atual no Brasil. Com mais de 100 anos de história, o federalismo no Brasil passou por diversas fases e influências no pensamento da organização do governo e no funcionamento do aparelhamento estatal.

---

<sup>12</sup> WILDASIN, D. E. **Externalities and bailouts**: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations. Nashville, 1997.

### 3 FEDERALISMO NO BRASIL: HISTÓRICO E FEDERALISMO COOPERATIVO

Do ponto de vista histórico, o federalismo no Brasil passou por diferentes etapas em decorrência dos aspectos políticos e econômicos. Assim, o federalismo caracterizou-se ora, por períodos de centralização do poder na União, ora, por descentralização e autonomia das esferas subnacionais. A Constituição Federal de 1988 distribuiu as competências tributárias entre União, estados e municípios, caracterizando uma fase de descentralização. Diante disso, o objetivo deste capítulo é apresentar as etapas históricas do federalismo brasileiro desde 1891 – a primeira Constituição Republicana – até a Carta Magna de 1988.

#### 3.1 FEDERALISMO NO BRASIL: DE 1891 A 1988

Desde a proclamação da República em 1891, o federalismo no Brasil vivenciou diferentes fases, caracterizadas ora, por centralização, ora, por descentralização. No Quadro 1, demonstra-se uma síntese do histórico do federalismo no Brasil, com as divisões dos períodos centralizadores e descentralizadores, começando por 1891, ano em que foi da primeira Constituição Republicana.

#### **Quadro 1- Histórico do federalismo no Brasil de 1891 a Hoje (2014)**

<b>1891 - 1930:</b> Alta descentralização nas primeiras quatro décadas republicanas, com um governo federal fraco e estados independentes fortes, que tributavam exportações e importações.
<b>1930 - 1945:</b> o período do primeiro governo de Getúlio Vargas foi de grande centralização do poder federativo, para poder estabelecer uma base para a nova industrialização.
<b>1946 - 1964:</b> com o fim da Guerra Mundial, a autonomia subnacional era considerada necessária para manter uma democracia estável.
<b>1964 - 1988:</b> O regime militar trouxe de volta a centralização do poder para o governo central, que reforçaram seus poderes tributários para financiar a modernização da infraestrutura.
<b>CF/1988 - até agora:</b> com o término da ditadura militar e instaurada a redemocratização, a descentralização volta com uma beneficiação da autonomia dos estados de tributar petróleo, telecomunicações e energia elétrica. No entanto após a CF/1988 mudanças na correlação de força entre os entes federados colocaram a descentralização em xeque. Houve um aumento da coleta total de impostos e controle sobre as dívidas subnacionais pelo governo federal. E no sentido contrário, a responsabilização por determinados gastos públicos direciona a uma descentralização.

**Fonte: elaborado pela autora a partir de Oliveira (2010) Chieza (2008)**

Segundo Oliveira (2010) o período de 1889-1930 caracterizou-se pela descentralização, com um estado federativo fraco e estados subnacionais independentes e

fortes. Para Bovo (2000), foi um federalismo dualista com estados amplamente autônomos e politicamente centralizado entre São Paulo e Minas Gerais, que alternavam entre si a presidência da República. Esse período foi assinalado também pela necessidade de distribuição de competências, para, assim, haver a distinção da forma de Estado vigente no período anterior.

Os impostos destinados à União eram os de importação; direitos de entrada, saída e estada de navios; taxas de selo; taxas de correios e telégrafos federais. Os estados ficaram encarregados de cobrar os impostos de exportação; imóveis rurais e urbanos; sobre a transmissão de propriedade; sobre as indústrias e profissões; taxas de selo quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia; contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios. Enquanto os municípios tinham sua atribuição de competências a cargo dos estados. Para Oliveira (2010), a base de produção do país caracterizava-se como uma economia agroexportadora sem a introdução de mudanças na sua base produtiva, assim a estrutura tributária não poderia ser drasticamente alterada.

O governo abandonou os impostos sobre renda e consumo, pois

[...] no período de elaboração e aprovação da nova Constituição, eram fortes os ventos liberais que sopravam em volta do mundo. O paradigma teórico dominante preconizava papéis bem restritos para o Estado, limitando, conseqüentemente, o volume de recursos que este poderia extrair do setor privado para cumprir suas tarefas, sob pena de provocar prejuízos para o sistema produtivo. Além disso, também a lembrança, ainda viva, e a fadiga da sociedade em relação aos impostos escorchantes e muitas vezes irracionais cobrados tanto na Colônia quanto no Império podem ter concorrido para influenciar os trabalhos dos constituintes na definição desta estrutura. (OLIVEIRA, 2010, p. 10).

Na Primeira Constituição Republicana, em 1891, não houve preocupação com a redistribuição das receitas tributárias entre os estados, visando a redução das desigualdades econômicas e tributárias, uma das características federalismo cooperativo. Segundo Oliveira (2010) as maiores receitas se concentravam em São Paulo e Minas Gerais, deixando o poder federativo enfraquecido e aumentando o domínio político e econômico das oligarquias regionais.

A Federação oligárquica foi o produto cruzado e contraditório de uma aliança de classe antiliberal: a precoce dominação econômica do café, inicialmente fluminense e depois paulista, uniu-se aos latifundiários do sertão, tirando do fogo as castanhas de uma política cambial [...] que dizia respeito aos interesses de exportadores, fossem cafeicultores, na ponta fluminense-paulista, fossem algodoeiros, na ponta sertaneja nordestina,

fossem extrativista, na ponta amazônica, fossem ainda pecuaristas, na ponta sulista. Assim, a autonomia da Federação oligárquica era rasteira e estritamente aderente ao controle dos espaços territoriais que coincidam com o espaço da dominação. (OLIVEIRA, 1995, p. 80).

Até 1930 o Brasil teve seus ciclos econômicos influenciados pela oscilação do café e pela variação da demanda dos países centrais. Com pouca produção, havia menos exportação, e diminuição de renda, conseqüentemente reduzindo a arrecadação do Estado. Além disso, a Primeira Guerra Mundial impactou negativamente a economia que estava crescendo, graças ao afrouxamento da política monetária. Juntamente com uma estrutura ainda agroexportadora, não era possível uma estrutura para cobrança tanto de impostos sobre atividades internas, quanto impostos diretos, como o imposto sobre a renda, que possibilitaria sua melhor distribuição entre a sociedade. (OLIVEIRA, 2010).

Ainda segundo este mesmo autor, houve conflitos nos vínculos federativos entre Estados e União em decorrência de lacunas na legislação tributária. Não estava claro para qual Ente competia a taxa de selos, e no imposto de exportação não havia clara proibição sobre mercadorias transacionadas entre os Estados, o que ampliaria a receita tributária de estados não exportadores.

No Quadro 2 demonstra-se a distribuição das competências tributárias estabelecidas na primeira Constituição Republicana.

**Quadro 2 - Constituição de 1891: distribuição das competências tributárias.**

<b>Ente</b>	<b>Imposto</b>
<b>União</b>	Importações; Direitos de entrada, saída e estada de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago imposto de importação; Taxas de selo; Taxas de correios e telégrafos federais; Outros tributos, cumulativos ou não, desde que não contrariem a discriminação de rendas previstas na Constituição.
<b>Estados</b>	Exportações; Imóveis rurais e urbanos; Transmissão de propriedade; Indústrias e profissões; Taxas de selo quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia; Contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios; Outros tributos, cumulativos ou não, desde que não contrariem a discriminação de rendas previstas na Constituição.
<b>Municípios</b>	Atribuição de competências a cargo dos estados.

**Fonte: Brasil. Constituição (1891)**

Como no período anterior da República o governo era formado pelas oligarquias, havia uma grande descentralização do poder, fazendo com que a Constituição que viesse com a República em 1889 trouxesse concentração de poder para o governo central. Entretanto, só houve perda de poder para os governos locais, como o Quadro 2 mostra, a descentralização ocorreu somente para os estados, que ficaram com o imposto de exportação, que era a única atividade que trazia uma grande quantia de receita para o governo com as agro exportações. Os municípios foram mantidos sob autoridade dos governadores e com suas competências tributárias decididas pelo estado.

Conforme Prediger (2003), os municípios foram tratados na Constituição de 1891 de forma que os estados deveriam se organizar de maneira que fosse mantida a autonomia municipal. Também foi estabelecido que os estados tivessem sua organização legal, sob regime municipal. Mas a autonomia municipal era apenas um princípio constitucional não levado à prática, pois ainda nesta época era disseminada a ideia que os municípios precisavam de apoio do estado para tomar as suas decisões e que também fossem fiscalizados para garantir os interesses supralocais, devido ao receio que se tinha da falta de controle dos governantes locais.

O que separa esta fase do federalismo de 1891 a 1930 para a etapa seguinte de 1930 a 1945 são vários fatores. Segundo Bovo (2000), a crise econômica mundial de 1929, atingiu a economia interna brasileira com a diminuição do preço do café e das exportações, abatendo a chamada “política dos governadores” que “[...] apoiava-se nas tradicionais estruturas patrimonial e clientelista, caracterizadas ambas pela mobilização de um sistema de favores nas esferas federal e estadual, em troca de apoio político.” (OLIVEIRA, 2010, p. 63). Adicionalmente, havia uma ascensão das formas de governo totalitárias, tais como o fascismo e o nacional-socialismo. Estas mudanças trouxeram à tona novos contornos nas áreas política, institucional e econômica, que com a crise econômica de 1930, criou condições para uma centralização e concentração do poder no governo federal.

O período de 1930 a 1945, governado por Getúlio Vargas, caracterizou-se pela centralização do poder federativo, visando estabelecer uma base para a nova industrialização. Entre 1930 e 1934, como consequência da Revolução de 1930<sup>13</sup>, Getúlio Vargas governou provisoriamente através de decretos até 1934, quando foi promulgada a nova Constituição. Um dos desafios do novo governo foi dismantelar a estrutura institucional das oligarquias regionais, forçando a centralização do poder para a União. Com o objetivo de abater as

---

<sup>13</sup> A Revolução de 1930 foi uma revolta armada que, através de um Golpe de Estado, depôs o então presidente Washington Luís, e com o apoio de chefes militares, Getúlio Vargas se tornou o presidente do Brasil.



estruturas oligárquicas, foram criadas autarquias e agências descentralizadas, ligadas ao governo federal, onde cada uma tinha um fundo abastecido por percentuais cobrados por cada unidade física a elas associadas (OLIVEIRA, 2010).

Neste período, segundo Bovo (2000), o Estado concentrou para si os conflitos e diferentes interesses das classes dominantes no Brasil. Em 1934 “[...] a Diretoria da Receita Pública, de 1909, foi substituída pela Direção-Geral da Fazenda Nacional, a qual passou a ser integrada por três departamentos: de Rendas Internas, de Rendas Aduaneiras e do Imposto de Renda” (OLIVEIRA, 2010, p. 19).

Ainda segundo Oliveira (2010), com o início do Processo de Substituição de Importações, houve um aumento nas atividades internas e a diminuição da dependência do comércio exterior, possibilitando o aumento da base da tributação dos impostos internos. Diante disso, um fato inovador àquela época foi a atribuição de competência tributária aos municípios, tendo participação, junto aos estados, na arrecadação do imposto sobre indústrias e profissões, podendo dizer que esta nova repartição dos impostos equilibrou as receitas.

No Quadro 3 demonstra-se a distribuição da competências tributárias entre os entes federados, de acordo com a Constituição Federal de 1937.

**Quadro 3 - Constituição de 1937: distribuição das competências tributárias**

<b>Ente</b>	<b>Imposto</b>
<b>União</b>	Importações; Consumo de Mercadorias; Imposto sobre Renda; Transferência de fundos para o exterior; Atos emanados do seu governo, negócios da sua economia e instrumentos ou contratos regulados por lei federal.
<b>Estados</b>	Exportações; Propriedade territorial, exceto a urbana; Transmissão de propriedade <i>causa mortis</i> ; Transmissão de propriedade imóvel <i>inter vivos</i> , inclusive a sua incorporação ao capital de sociedade; Vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, isenta a primeira operação do pequeno produtor, como tal definida em lei estadual; Indústrias e Profissões.
<b>Municípios</b>	Imposto de licença; Imposto predial e o territorial urbano (IPTU); Impostos sobre diversões públicas; Taxas sobre serviços municipais.

**Fonte: Brasil. Constituição (1937)**

Neste Quadro da distribuição de competências tributárias da Constituição de 1937, os municípios receberam maior atenção recebendo a competência de impostos e taxas, mas ainda não foi o suficiente para os governos locais terem suas receitas próprias. Com o Processo de

Substituição de Importações, foi possível cobrar o imposto sobre renda e o consumo de mercadorias, que ficaram em mãos da União.

Conforme Oliveira (1995), movimentos contrários começaram neste período, com a centralização do poder federal e o enfraquecimento das oligarquias estaduais. Mas, no campo fiscal, os governos subnacionais ainda puderam definir os níveis e coeficientes das alíquotas de seus impostos exclusivos. Com o intuito de amenizar o enfraquecimento fiscal dos estados, a União iniciou um tênue exercício de transferências.

Em relação ao novo sistema muitas vezes não é levado em consideração que

[...] talvez tão ou mais importante do que fortalecer financeiramente os municípios e as bases da federação, tal medida era altamente funcional para o projeto político de Vargas, pois, ao reduzir a dependência daqueles em relação aos estados, enfraquecia o poder de influência destes e deixava o caminho mais livre para o poder central costurar melhor as alianças políticas. (OLIVEIRA, 2010, p. 21).

Segundo Bovo (2000) a estrutura do Executivo, Legislativo e Judiciário, presentes em âmbito federal e estadual, cresceu de forma incorreta ao longo da história, aumentando o poder da União em detrimento da autonomia dos estados.

A Intentona Comunista, em 1935, possibilitou o golpe de Estado dado por Vargas em 1937, instaurando o conhecido Estado Novo, que se sustentou até 1945. A nova Constituição de 1937 trouxe mudanças na estrutura política e jurídica, porém as competências tributárias mantiveram-se praticamente iguais, com poucas alterações na distribuição regional e intergovernamental da receita tributária. Vargas optou por praticar seu poder centralizado através de outras bases, como os interventores e Departamentos de Administração dos Serviços Públicos, chamados “daspinhos”. (OLIVEIRA, 2010).

Segundo Oliveira (2010) a coleta de impostos acompanhou o Processo de Substituição de Importações, com a arrecadação das importações diminuindo e as de consumo e renda aumentando ao decorrer do período do Estado Novo. Com esta dinâmica deu-se “o início de um processo sistemático e cumulativo de predominância de econômico sobre o político, que será a morte da Federação” (OLIVEIRA, 2010, p. 81). Como consequência do Processo de Substituição de Importações, houve uma concentração da industrialização no Sudeste com a já concentrada agricultura, causando uma grande desproporção na arrecadação tributária.

Conforme Prediger (2003), tanto a Constituição de 1934, quanto a de 1937 aumentaram o poder do executivo federal ao mesmo tempo em que reduziram a autonomia dos municípios. O poder do Estado foi fortalecido com uma maior concentração de competências na União e suas definições anteriormente não especificadas, ou com a

transposição de competências estaduais para a União. A autonomia municipal foi ferida com a nomeação dos prefeitos pelos governadores de seus estados, além da contenção das receitas municipais.

Durante o período de 1946 a 1964, com o fim da Segunda Guerra Mundial, a autonomia subnacional era considerada necessária para manter uma democracia estável. Aliado a isto, foram criadas as transferências de receitas de nível federal para as esferas subnacionais e a designação de partes do orçamento da União para as regiões menos avançadas do país, focando nas regiões norte e nordeste, caracterizando o federalismo cooperativo. (OLIVEIRA, 2010).

Oliveira (1995) comenta sobre a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE, em 1959, como um experimento para reverter a falência da federação. Atributo essencial do federalismo cooperativo, esse apoio foi essencial, pois foi possível integrar à circulação de mercadorias nacionalmente a produtividade da região Centro-Sul à região Nordeste através dos apoios fiscais.

Segundo Camargo (1993<sup>14</sup> apud BOVO; JOSÉ, 2000) os estados conquistaram maior autonomia em relação aos tributos e aos gastos públicos, em troca da obtenção das principais conquistas trabalhistas, nacionalistas e corporativistas da era Vargas. Para Bovo (2000), o governo de Juscelino Kubitschek foi palco da combinação entre uma relação estável entre o governo central e os estados membros e um desenvolvimento econômico acelerado. O autor usa como base o Plano de Metas, com a cooperação entre Estado e empresas internacionais para montar um parque industrial pesado, e ao mesmo tempo ainda havia o investimento do governo em capital social.

#### Em relação ao sistema tributário

Foram poucas as mudanças introduzidas e estas foram especificamente destinadas a minorar a crítica situação financeira em que se encontrava a maioria dos municípios brasileiros, pressionados pela ampliação de demandas por serviços públicos decorrentes da intensificação do processo de industrialização e da expansão das atividades e da população urbana (OLIVEIRA, 2010, p. 30).

Segundo Prediger (2003), a autonomia municipal foi mantida na Constituição de 1946 e com certo avanço com o federalismo cooperativo, mantidas as receitas específicas dos municípios. Porém, de modo geral, foi favorecida a concentração de poderes na forma econômica na União.

---

<sup>14</sup> CAMARGO, A. La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. In: CARMAGNANI, M. (Org.). *Federalismos Latino-americanos: México/Brasil/ Argentina*. México: Fondo de cultura Económica, 1993.

Segundo Bovo (2000) o rápido crescimento da economia no país na segunda metade de 1950 não foi acompanhado pelo sistema financeiro, se mostrando, na década seguinte, impróprio para as novas necessidades do sistema econômico. Essa indefinição no âmbito econômico e no político não foi capaz de segurar a crise econômica que estava por vir, e que viria a ter um final com o golpe militar em 1964.

O período seguinte, de 1964 a 1988 caracterizou-se pela centralização de poder na União. O regime militar trouxe de volta a centralização do poder para o governo central, que reforçaram seus poderes tributários para financiar a modernização da infraestrutura e adequar-se ao novo nível de desenvolvimento da economia.

No Quadro 4 demonstra-se a distribuição das competências tributárias entre os entes federados segundo a Constituição Federal de 1967. Observa-se que houve uma grande concentração da tributação pela União como consequência do regime governamental autoritário. O governo federal tinha competência sobre dez tributos, enquanto os estados e municípios só tinham dois para arrecadar suas receitas, mantendo os governos subnacionais sob controle do governo central.

**Quadro 4 - Constituição Federal de 1967: distribuição das competências tributárias entre os entes federados.**

Ente	Impostos
<b>União</b>	Importações; Exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados; Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto sobre renda; Produtos industrializados; Operações de crédito, câmbio, seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; Serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal; Produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; Produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica; Extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País.
<b>Estados</b>	Transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como sobre direitos à aquisição de imóveis; Operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes (ICM).
<b>Municípios</b>	Propriedade predial e territorial urbana (IPTU); Serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar.

**Fonte: Brasil. Constituição (1967)**

Segundo Oliveira (2010) a reforma tributária de 1965 estabeleceu como prioridades:

Depurar o sistema de impostos inadequados para o estágio de desenvolvimento atingido pelo país e ajustá-lo à nova realidade econômica; Recompôr a capacidade de financiamento do Estado, adequando-se ao novo papel que havia assumido na condução do processo de acumulação; Transformar o instrumento tributário em uma poderosa ferramenta do processo de acumulação; Criar incentivos fiscais e financeiros para estimular e apoiar setores considerados estratégicos no novo modelo de desenvolvimento; Desenhar um modelo de federalismo fiscal que contribuísse para que os recursos repartidos entre as esferas governamentais fossem prioritariamente destinados a viabilizar os objetivos do crescimento. (OLIVEIRA, 2010, p.32).

Visando a organização e maior racionalidade do sistema tributário, somente a União poderia decretar novos impostos, não sendo obrigada a dividi-los com os estados e municípios; foram definidos os fatos geradores de alguns impostos, como o Imposto do Selo e o Imposto de Licença, pois

[...] eram manejados como meros instrumentos de socorro financeiro para os governos atenderem a suas necessidades de caixa, prejudicando o sistema produtivo ao distorcer preços relativos e aumentar os custos de produção. (OLIVEIRA, 2010, p.32).

Os tributos foram arranjados pelas suas bases econômicas: comércio exterior, patrimônio e renda; produção, circulação e consumo de bens e serviços; e impostos especiais (OLIVEIRA, 2010). Com a centralização da cobrança de impostos, parte da arrecadação do IPI e do IR começou a ser transferida para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), de acordo com critérios técnico-demográficos (OLIVEIRA, 1995).

Segundo Oliveira (2010), foi dada prioridade à produção de bens duráveis e à sua demanda, acarretando num “paraíso fiscal” para a atividade industrial e as camadas de média e alta renda, causando um desequilíbrio maior do que já existia. Para recuperar esta situação foram realizadas algumas mudanças, expandindo a arrecadação do governo federal através da diminuição do percentual partilhado com estados e municípios.

O Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados teriam parte de sua arrecadação designada para os Fundos de Participação de Estados (FPE) e Municípios (FPM), assegurando receitas para os governos estaduais e locais. Porém, esta autonomia tem fim a partir do momento em que as alíquotas de arrecadação do ICM, imposto cobrado pelos estados, e do ISS, imposto de competência dos municípios, eram definidas pela União (OLIVEIRA, 1995).

Em relação ao Ente municipal, Prediger (2003) aponta que a autonomia do referido ente foi mantida na nova Constituição de 1967, mas também foi conferida a competência à

União sobre a polícia, participação na decisão dos chefes locais e atrelamento de enfoques das finanças dos estados e municípios a critérios do Congresso, e a escolha dos chefes de municípios considerados de “segurança nacional” era responsabilidade do presidente da República. Mais uma vez a autonomia dada aos municípios na Constituição não é respeitada na prática, em função da centralização do poder em um governo central e autoritário.

Devido a estes fatores, a crise fiscal tornou-se inevitável; somando-se à crise econômica, o estado autoritário perdeu todo seu argumento. Como não havia uma estrutura política para mudanças na forma de financiamento interno

A política econômica começou a desmontar as estruturas de incentivos fiscais que haviam sustentado a expansão econômica da década de 1970, a elevar expressivamente os impostos internos, e a modificar, diante da aceleração inflacionária, a política salarial [...] (OLIVEIRA, 2010, p.38).

A desaprovação da classe média e do empresariado e ainda a oposição política no Congresso, fizeram com que começassem a serem aprovados projetos que visavam à descentralização, com a divisão de poderes do governo federal com os estados e municípios, diminuindo o poder central. Com as reivindicações da população para as eleições diretas, Tancredo Neves foi indicado pelo Colégio Eleitoral para a presidência, ficando responsável pela transição política e a convocação do Congresso Nacional para organizar uma nova Constituição. (OLIVEIRA, 2010).

Como mostra a história, a próxima Constituição teria de atender às necessidades do âmbito político, econômico e social, que necessitava de mudanças em direção à descentralização e desconcentração do poder do governo central para os estados subnacionais. O cenário que mais precisava de uma transformação era o político, que passou por uma abertura e transição democrática. A Constituição de 1988 trará o federalismo cooperativo entre os três níveis de governo, porém ao longo dos anos será possível observar transformações que irão ferir o pacto federativo entre os Entes nacionais.

### 3.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FEDERALISMO COOPERATIVO

A Constituição Federal de 1988, que representa a transição entre a ruptura institucional instaurada em 1964 e democracia apresenta em seu artigo 18 apresenta uma descentralização entre seus entes federativos:

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.

De acordo com a seção anterior deste capítulo, após a Constituição Federal de 1988, o Brasil se enquadra no federalismo cooperativo com a independência e autonomia de autofinanciamento dos governos subnacionais. É possível ver esta forma de federalismo ao analisarmos o Quadro 5, o qual mostra as distribuições de competências tributárias entre os entes federativos, definidas pela Carta Magna de 1988.

**Quadro 5 - Competências tributárias por ente federativo no Brasil segundo a Constituição Federal de 1988**

<b>Ente</b>	<b>Tributo</b>
<b>União</b>	Importação Exportação Renda Produtos Industrializados Operações Financeiras Propriedade Territorial Rural Grandes Fortunas Taxa e Contribuições de Melhoria
<b>Estados</b>	Transmissão Causa Mortis e Doação Circulação de Mercadorias e Serviços Veículos Automotores Taxa e Contribuição de Melhoria
<b>Municípios</b>	Propriedade Territorial Urbana Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos Serviços Venda a Varejo de Combustível Taxa e Contribuição de Melhoria

**Fonte: Chieza (2008)**

Na Tabela 1 demonstra-se como ocorre a partilha de competências tributárias entre união, estados e municípios a partir da Constituição Federal de 1988, que caracteriza a o federalismo cooperativo no Brasil.

Outra característica do federalismo cooperativo que está presente na Constituição Federal de 1988 são as transferências de um percentual da arrecadação tributária do governo federal, para os estados e municípios, conforme demonstrado na Tabela 1, o qual mostra a partilha das competências e das receitas tributárias.

**Tabela 1 - Repartição das Competências Tributárias entre os Entes Federativos- CF/1988**

Competência/ Imposto	Partilha e Distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
<b>UNIÃO</b>			
Importação	100	-	-
Exportação	100	-	-
Renda	53	21,5 (FPE) 3 (NO, NE, CO)	22,5 + 1 (FPM)
Produtos Industrializados	43	21,5 (FPE) 3 (NO, NE, CO) 7,5 (F. Export)	22,5 +1 (FPM) 2,5 (F. Export)
Operações Financeiras	100	-	-
Propriedade Territorial Rural	50	-	50
Grandes Fortunas	100	-	-
<b>ESTADOS</b>			
Circulação de Mercadorias e Serviços	-	75	25
Transmissão Bens Imóveis/ Transmissão Causa Mórta e Doação	-	100	-
Veículos Automotores	-	50	50
<b>MUNICÍPIOS</b>			
Predial Territorial Urbano	-	-	100
Transmissão Inter Vivos	-	-	100
Serviços	-	-	100
Venda a Varejo e Combustível	-	-	100

**Fonte: Chieza (2008) e atualizada pela autora**

As transferências intergovernamentais são um componente importante para a formação do federalismo cooperativo. Para Afonso, Soares e Castro (2013), a finalidade das transferências é de certificar que os estados e municípios com diferentes receitas próprias gastem de forma igualitária com a oferta de bens e serviços públicos. Outro elemento das transferências é o cuidado com o seu excesso, e o que deve ser observado para evitar esta situação são os custos das necessidades da população local e se o governo local tem condições de financiamento próprio para determinada despesa.

Com um país de tamanho continental e estrutura heterogênea, as transferências discricionárias tomam grande importância para manter os recursos dos estados e municípios de acordo com as necessidades de seus gastos. Esta ação já tinha sido tentada em 1959, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; entretanto, no entanto não surtiu efeito em função da vigência do governo ditatorial, em 1964.

No entanto, estas transferências foram garantidas na Carta Magna de 1988, visando à redistribuição regional de renda entre as regiões Sul-Sudeste e Norte-Nordeste-Centro Oeste, com o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), os quais recebem 3% do Imposto sobre



produtos Industrializados (IPI). As transferências são feitas diretamente agências de fomento ou instituições bancárias não aos estados ou governos locais.

As transferências de recursos entre os Entes, segundo Afonso (2013), são classificadas como **incondicionais redistributivas e devolutivas**, de acordo com as suas condicionalidades. As **transferências incondicionais redistributivas** têm como critério a equidade na divisão de recursos, considerando, por exemplo, a população, renda *per capita* e acesso a serviços básicos, não levando em consideração o local de origem do recurso. Neste caso, inserem-se os Fundos de Participação de Estados e Municípios.

Já as **transferências incondicionais devolutivas** restituem os recursos fiscais ao governo subnacional onde o tributo foi arrecadado. Seu objetivo é elevar a eficiência do sistema tributário através da centralização da arrecadação, pois facilita a fiscalização e o cadastro dos contribuintes. Como exemplo temos o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é de competência estadual, mas são devolvidos 25% do seu total arrecadado para os municípios daquele estado.

As transferências também podem ser **condicionais voluntárias e condicionais obrigatórias**. As **transferências condicionais voluntárias** são produto de políticas discricionárias do governo federal, como os acordos e convênios, ou seja, as transferências acordadas, negociadas. E as **transferências condicionais obrigatórias** são determinadas na Constituição Federal cujas regras de partilha entre os entes subnacionais são definidas por lei, visando a incentivar a oferta de bens e serviços públicos pelos estados e municípios como educação e saúde. Como exemplo, temos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que financia a educação básica e fundamental no país, sendo financiado com 20% de receita própria dos estados e municípios e complementado por transferências do governo federal.

As **transferências ao setor privado produtivo** não são feitas aos estados ou municípios, mas sim para agências de fomento ou instituições bancárias, como por exemplo, os já citados FNE, FNO e FCO.

E por último, as **transferências diretas a indivíduos** são feitas diretamente aos indivíduos, sem mediação dos governos subnacionais, e tem por objetivo redistribuir a renda no país. O maior exemplo é a Bolsa Família, que transfere renda da União diretamente para famílias em situação de pobreza extrema com renda *per capita* inferior a R\$ 77,00 mensais.

O que foi apresentado neste capítulo servirá como base para o que será explorado na seção seguinte, com estudos de caso que comprovam a quebra do pacto federativo de

autonomia dos estados e municípios através do que foi comentado sobre contribuições especiais, transferências governamentais e competência de arrecadação de impostos.

## **4 FEDERALISMO E O “MITO” DA DESCENTRALIZAÇÃO**

Conforme abordado nos capítulos anteriores, o federalismo é uma forma de organização do governo em que a descentralização não é implícita, mas é a melhor forma para seu funcionamento, com a descentralização de competências, recursos e despesas, proporcionando autonomia não só para o governo central, mas também para os governos subnacionais. A partir da promulgação da primeira Constituição Republicana em 1891, a história do Brasil mostrou períodos de oscilação entre a centralização e descentralização do poder no governo central, até o atual momento com a última Constituição promulgada em 1988, que descentralizou competências dando maior autonomia aos estados e municípios, com arrecadações de tributos próprios e transferências advindas da União.

Todavia, neste capítulo abordam-se aspectos fiscais e políticos que refutam a tese da descentralização e o princípio da autonomia dos governos subnacionais, de forma que se pode apontar a tese como um “mito”. Argumentos como a ocorrência da concentração de poder do governo federal no que se refere à partilha das receitas entre as três esferas de governo através da criação de contribuições especiais e estabelecimento de políticas macroeconômicas que influenciam nas transferências intergovernamentais e conseqüentemente no orçamento dos estados e municípios. Além disto, as condições impostas pela União para a renegociação da dívida dos estados, nos anos 1990, trouxeram restrições políticas e econômicas, limitando o poder de decisão dos Legislativos estaduais e também dos orçamentos dos estados, dificultando o crescimento econômico regional.

### **4.1 TRIBUTAÇÃO E A REPARTIÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS DESDE 1988 (CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS)**

Sobre a análise das transferências governamentais, uma forma de examinar a distribuição da receita entre os níveis de governo é a distribuição após as transferências feitas da União para os estados e municípios, e dos estados para os municípios, resultando na receita disponível.

Na Tabela 2 apresenta-se o comportamento da participação da receita bruta e da disponível sobre o total arrecado de cada ente federado nos anos 1990 a 2012. Observa-se que apesar do aumento da participação dos municípios na partilha de receitas, de 15,2% para 23,2% de 1990 a 2012, e da diminuição da participação da união de 54,6% para 48,8% no mesmo período, houve concomitantemente a descentralização de despesas constitucionais

como educação e saúde, em 1997, para a esfera municipal. O que, em alguma medida, ampliou as atribuições do Ente municipal, sem o correspondente em receita para fazer frente às novas despesas. E em 1997 é quando há a maior concentração da receita disponível em mãos da União. Sem contar que a demanda do cidadão chega, prioritariamente, no ente mais próximo, o município, tornando-o mais capacitado para atender às necessidades dos seus moradores, e com o grande hiato que existe entre a sua receita bruta e disponível, fica dependente das transferências da União e dos estados para realizar suas despesas. Por mais que a participação da receita disponível dos municípios tenha crescido, exatamente pelo fato desta dependência ter ampliado, há uma fragilização do ente municipal.

**Tabela 2 – Comportamento da Partilha da Receita Bruta e Receita Disponível por Competência entre 1990 e 2012 – em % de Arrecadação<sup>15</sup>**

Governo/Ano	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
<b>Receita Bruta</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>União</b>	66,9	67,1	66,9	70,6	68,7	67,9	67,4	68,6	69,3	70,5	69,2	68,7	70,2	69,4	69,7	70	69,4	70	69,6	69,8	69,0	70,0	69,0
<b>Estados</b>	30,5	30,5	29,2	26,0	26,9	27,7	27,6	27,1	26,4	25,5	26,19	26,8	25,5	26,2	26,1	25,8	26,34	25,6	25,79	25,6	25,4	24,4	25,2
<b>Municípios</b>	2,57	2,36	3,91	3,38	4,38	4,42	5,01	4,34	4,27	3,97	4,59	4,48	4,35	4,38	4,22	4,2	4,27	4,41	4,6	4,58	5,51	5,52	5,79
<b>Receita Disponível</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>União</b>	54,6	53,9	53,8	57,2	59	55,4	64,9	66,1	59,8	62,3	59,88	59,3	60,4	57,5	59,8	57,9	50	50,9	49	48,2	49,4	50	48,8
<b>Estados</b>	30,1	30,8	29,6	27,4	26,2	27,9	29,6	29,2	25,2	23,6	25,13	26,5	24,8	25,2	23,6	25,8	29	28,2	28,9	29	28,4	27,6	28
<b>Municípios</b>	15,2	15,3	16,5	15,4	14,8	16,7	17,5	16,8	15,0	14,1	14,99	14,2	14,9	17,3	16,6	16,4	21	21	22,1	22,8	22,2	22,4	23,2

**Fonte: elaborada pela autora a partir de dados da Receita Federal do Brasil (1995 – 2012)**

<sup>15</sup> A metodologia utilizada nesta tabela se difere da metodologia utilizada na referência. Neste trabalho, os percentuais são dos relatórios do seu respectivo ano.

Não raro, em finanças públicas, os dados sobre a receita disponível e a bruta das três esferas de Governo não são compatíveis. A análise de Afonso (2013) apresentada na Tabela 10, utilizando outra metodologia<sup>16</sup>, chega a dados distintos daqueles apresentados na Tabela 9. Em relação aos dados apresentado na Tabela 3, observa-se que mesmo após as transferências intergovernamentais, a União retém a maior parte da receita disponível (56,62%), seguida dos estados (25,09%) e depois dos municípios (18,29%).

**Tabela 3 - Receita Bruta e Disponível por Esfera do Governo no Brasil em 2010**

	Total (R\$ bilhões)	% do Total
<b>Receita bruta</b>	<b>1.288,9</b>	<b>100</b>
<b>União</b>	869,4	67,45
<b>Estados</b>	341,6	26,50
<b>Municípios</b>	77,9	6,04
<b>Receita disponível</b>	<b>1.288,98</b>	<b>100,00</b>
<b>União</b>	729,81	56,62
<b>Estados</b>	323,36	25,09
<b>Municípios</b>	235,81	18,29
<b>Transferências Constitucionais</b>		
<b>União para Estados</b>	73,78	5,72
<b>União para Municípios</b>	65,82	5,11
<b>Estados para Municípios</b>	92,05	7,14

**Fonte: elaborada pela autora a partir de AFONSO et al (2013).**

Todavia, o importante a ser comentado é a interpretação dos dados comparados entre as receitas brutas (antes das transferências) e as receitas disponíveis (depois das transferências). De acordo com os dados da Tabela 10, no ano de 2010 a União arrecadou R\$ 869,4 bilhões com o total de arrecadação tributária; porém, após as transferências ficou com uma receita disponível de R\$ 729,81 bilhões, com um total de transferências de R\$ 139,6 bilhões. Os estados também apresentaram queda na sua receita depois das transferências, mesmo tendo sido beneficiados com as transferências da União. Inicialmente, a receita bruta dos estados era de R\$ 341,6 bilhões e após as transferências recebidas da União e repassadas aos municípios, sua receita disponível ficou num total de R\$ 323,36 bilhões. Observa-se também que esfera estadual teve, em 2010, a conta de transferências negativa, em R\$ 18,27 bilhões.

Um aspecto a ser destacado sobre a partilha entre os entes federados refere-se aos municípios, os quais tiveram, em 2010, sua receita disponível (R\$ 235,81 bi) triplicada em relação à receita bruta (R\$ 77,9 bilhões). No entanto, o Ente municipal é que está mais

<sup>16</sup> Afonso (2013) utilizou dados específicos do ano 2010, sem comparações com séries históricas.

próximo das demandas do cidadão, e ao meso tempo, apesar desta triplicação, o município é que fica com a menor parte do “bolo tributário”. Este dado mostra o quão dependente os municípios são dos outros níveis do governo, em que qualquer mudança de alíquotas ou de base de incidência pode impactar na receita disponível dos governos locais, apontando o baixo grau de autonomia do Ente municipal em relação à União e aos estados. Este grau de autonomia dos municípios limita a possibilidade de criação de políticas públicas, ficando a mercê de transferências advindas dos governos federal e estadual e da execução as políticas públicas concebidas pela União.

Na Tabela 4 apresenta-se a participação da carga tributária em relação ao PIB brasileiro, e também a relação da participação da carga tributária de cada ente também sobre o PIB nos anos 1990, 1995, 2000, 2005 e 2010.

**Tabela 4 – Brasil: descentralização vertical nos anos 1990, 1995, 2000, 2005, 2010**

Ano	CT total (% do PIB) (A)	CT por ente federativo			% da União no total (B/A)	% dos estados no total (C/A)	% dos municípios no total (D/A)
		União (% do PIB) (B)	Estados (% do PIB) (C)	Municípios (% do PIB) (D)			
<b>1990</b>	30,5	20,53	9,02	0,95	67,31	29,57	3,11
<b>1995</b>	29,76	20,01	8,32	1,43	67,23	27,95	4,8
<b>2000</b>	33,18	22,97	8,69	1,52	69,22	26,19	4,58
<b>2005</b>	37,37	26,18	9,62	1,57	70,04	25,75	4,2
<b>2010</b>	33,56	23,46	8,47	1,63	69,9	25,23	4,85

**Fonte: Monteiro Neto (2013)**

Estes dados reforçam as análises anteriores em relação a maior participação da União na partilha de receitas entre as três esferas, centralizando os recursos à custa de um menor percentual para os governos estaduais, em função de políticas macroeconômicas do governo federal. Entre 1990 e 2010 há um maior percentual de participação dos municípios no bolo tributário, mas ao mesmo tempo o nível de governo que teve maior crescimento na sua parte na partilha foi a União com 2,59%, seguido dos municípios com 1,74% e um decréscimo dos estados de 4,34%, que foram os mais prejudicados na distribuição de receitas.

Nos anos 1990, principalmente depois da implementação do Plano Real (1995), tornou-se muito evidente o fortalecimento da posição da União na estrutura federativa brasileira. (NETO, 2013, p. 23).

Conforme Silva e Costa (1995), a experiência nas décadas anteriores de ditadura militar com grande autoridade e intervenção estatal levou à confiança de que um governo descentralizado seria a melhor forma de se alcançar a equidade de distribuição de bens e serviços e a eficiência do aparelhamento estatal.

Segundo Affonso (1994), o detrimento de recursos da união fez com que o governo federal reagisse de diversas formas: aproveitou as oscilações das transferências aos estados e municípios, aumentou a alíquota das contribuições e do IOF, colocou diversas imposições para a renegociação das dívidas dos estados e exigiu o pagamento destes pela dívida externa adquirida com o aval federal.

Na verdade, o que está em jogo é a disputa pelo poder de comando sobre o gasto público. A antiga polarização, do começo dos anos 80, entre a crescente autonomia política dos estados e dos municípios e a dependência financeira em relação ao Governo Federal explicita, com o final da redemocratização, o seu caráter mais estrutural. Uma mudança profunda nas atribuições da União na direção de uma total transferência das atividades de prestação de serviços sociais e de programas assistenciais às esferas subnacionais de governo implicaria uma mudança significativa na forma do exercício do poder no país, no modo como são soldadas as alianças políticas regionais. (AFFONSO, 1994, p.333).

Segundo Lagemann (1995), ao analisar as propostas feitas para mudanças no sistema tributário a partir de 1988, nota-se uma tendência de centralização em detrimento dos estados com a unificação dos impostos sobre o consumo. Porém, o arrecadado com o ICMS é a maior parte da receita dos estados. Logo, esta alteração tributária acabaria afetando o montante dos recursos estaduais.

Com a aprovação do projeto de descentralização das receitas e a mudança da proteção social que ocorria até 1988, as competências de cada nível do governo ainda tinham de ser regulamentadas, o que acabou não acontecendo. Assim, ficou uma lacuna nas funções de cada ente federativo, deixando para a União a responsabilidade de arrecadar os recursos para a oferta das novas políticas públicas. Neste sentido, segundo Oliveira (2010), desde a Constituição de 1988 até o Plano Real em 1994, as alterações fiscais tiveram como objetivo fortalecer financeiramente a União, através da criação de contribuições especiais e aumento de impostos não distribuídos para estados e municípios. O referido autor ainda comenta sobre as contribuições especiais criadas pela União desde 1988, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em 1989, com a finalidade de ampliar o financiamento da seguridade social; o acréscimo da alíquota do Finsocial (atual Cofins) visando ao ajuste fiscal do Plano Collor I



em 1990; a arrecadação do INSS tornou-se exclusiva da Previdência Social, no ano de 1993, com o objetivo de assegurar meios para o pagamento dos benefícios da previdência.

No âmbito político, conforme Arretche (1996), identifica-se a democracia através da descentralização política, em que os recursos e as competências são distribuídos entre todos os entes federativos. Já a centralização concentra os recursos e/ou as competências e/ou o poder decisório no governo central, caracterizando esta organização como antidemocrática. Mas nada certifica que um sistema que descentralize recursos e competências, não permita uma superioridade da União em relação aos demais entes federativos. “Deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir esta dominação no interior deste subsistema” (p. 6)

Segundo Arretche (1996), há no Brasil uma dualidade na burocracia com as seleções de cargos, sendo escolhidos aqueles com favoritismo político ou mérito, o que torna o sistema político em clientelista e ao mesmo tempo capaz de inovar institucionalmente. A combinação destas duas formas de política foi transferida, ao longo dos anos, do governo central aos estados subnacionais, fazendo com que haja uma crise no federalismo através desta burocracia federal.

Após a Constituição de 1988, as despesas públicas foram descentralizadas e os governos subnacionais ganharam força como resultado de uma conflituosa permuta de descentralização fiscal que acontece no Brasil, incentivada pela consolidação democrática e crise na burocracia federal. Mas estas conquistas da Constituição de 1988 podem esconder o fato de grande parte das esferas do governo serem ainda controladas pelo governo federal. (ARRETCHE, 1996).

Até o ano de 2004, houve alterações na partilha tributária entre os Entes federados, conforme demonstrado no Quadro 6. Observa-se que com o aumento de transferências da União para os estados e municípios há uma dependência do valor total da receita destes em relação ao governo federal, que concentra a maior parte dos tributos na sua esfera. Os maiores dependentes de repasses de receitas são os municípios, que recebem transferências tanto da União quanto do estado onde se encontram. Não há descentralização e autonomia dos governos subnacionais ao aumentar as transferências, e sim concentração do poder na esfera central.

**Quadro 6 – Transferências de receitas tributárias na atual Constituição de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº44 de 2004**

<b>Constituição original de 1988</b>	<b>Constituição de 1988 atualizada</b>
<b>Transferências da União para estados</b>	
Fundo de Participação dos Estados (21,5% da arrecadação do IR e IPI); Indenização do IPI proporcional às exportações; 20% da arrecadação dos impostos que a União viesse a instituir; IR retido na fonte de pagamento dos funcionários; Fundo de financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO) (3% da arrecadação do IR e IPI); 30% do IOF sobre o ouro, quando ativo financeiro.	Fundo de Participação dos Estados (21,5% da arrecadação do IR e IPI); Indenização do IPI proporcional às exportações; 20% da arrecadação dos impostos que a União viesse a instituir; IR retido na fonte de pagamento dos funcionários; Fundo de financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO) (3% da arrecadação do IR e IPI); 30% do IOF sobre o ouro, quando ativo financeiro; 29% dos recursos arrecadados com a CIDE (25% destes recursos vão para os municípios); FUNDEF, em caso de complementação; Parte de 2/3 do Salário-Educação (a ser repartido com os municípios); Lei Kandir destina um montante anual de recursos (25% desses recursos vão para os municípios).
<b>Transferências da União para municípios</b>	
Fundo de Participação dos Municípios (22,5% da arrecadação do IR e IPI); 50% da arrecadação do ITR; IR retido na fonte no pagamento dos funcionários; 70% do IOF sobre o ouro, quando ativo financeiro.	Fundo de Participação dos Municípios (22,5% da arrecadação do IR e IPI); 50% da arrecadação do ITR; IR retido na fonte no pagamento dos funcionários; 70% do IOF sobre o ouro, quando ativo financeiro; FUNDEF; Parte dos 2/3 do Salário-Educação; 25% dos recursos destinados na Lei Kandir.
<b>Transferências dos estados para municípios</b>	
25% do ICMS; 50% do IPVA; 25% dos recursos recebidos do IPI, pelos estados, a título de indenização às exportações.	25% do ICMS; 50% do IPVA; 25% dos recursos recebidos do IPI, pelos estados, a título de indenização às exportações; FUNDEF; 25% dos recursos da CDE destinada aos estados.

**Fonte: elaborado pela autora a partir de Brasil. Constituição (1988).**

A Constituição de 1988 trouxe a descentralização dos recursos entre as três esferas da federação objetivando a autonomia e maior participação dos estados e municípios no bolo tributário por meio de transferências advindas da União. Como o governo federal teve de abrir mão de parte de sua arrecadação para repassar às demais esferas, sua receita ficou limitada,

fazendo com que fossem criadas novas contribuições especiais, que, por lei, não são compartilhadas com estados e municípios, garantindo uma parte da receita da União para si. O aumento das transferências do governo central para a periferia influenciou fortemente a instituição de novas contribuições especiais, tendo como resultado não só a tendência a uma concentração de recursos para a União como também uma maior dependência dos estados e municípios, que perdem sua autonomia para políticas públicas próprias e também para suas novas despesas sentenciadas pela União como educação e saúde.

#### 4.2 LEI COMPLEMENTAR Nº 87 DE 13 DE SETEMBRO DE 1996 (LEI KANDIR): IMPACTO NA AUTONOMIA FISCAL (QUANTITATIVO E POLÍTICO)

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços (ICMS) é o mais importante para os estados brasileiros, além de ser o imposto de maior presença no montante da arrecadação nacional. Segundo o Relatório da Carga Tributária da Receita Federal, dados de 2012, o ICMS foi o tributo de maior relevância, arrecadando 21,12% do total nacional (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2013).

No caso dos estados do Sul e do Sudeste brasileiro, a importância do ICMS aumenta à medida que estes estados dependem menos das transferências advindas do governo federal. (FRIZZO, 2008).

A Lei Complementar nº 87/96 estabelece “operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços”. (inc. II, art 3º, LEI COMPLEMENTAR nº 87/96).

A consequência desta norma seria a perda de parte da arrecadação do tributo mais importante, de competência dos estados, principalmente daqueles com grande potencial exportador. Em função disso a referida norma, estabeleceu que a possível perda de arrecadação por parte dos estados, seria compensada pela União. Esta compensação seria somente por tempo limitado, já que a expectativa era de que os estados arrecadassem mais, posteriormente, devido aos resultados esperados, fruto da referida lei.

Segundo Varsano (2013), a justificativa dada para a exoneração do ICMS das exportações foi a de que os estados brasileiros seguissem um método de tributação bem visto em outros países. Estas mudanças não envolveram incentivos fiscais e se adaptaram às práticas internacionais destruindo distorções resultantes da legislação do ICMS, que inibiam o crescimento econômico.

Em relação aos bens destinados ao ativo fixo das empresas, o ICMS foi exonerado devido à dupla tributação dos bens de capital: primeiro, quando a empresa adquiria bens de capital que seriam utilizados para a produção; segundo, quando a empresa vendia sua mercadoria final, produzida pelo bem adquirido anteriormente para a produção, embutida no seu preço a amortização do custo desse bem. (VARSANO, 2013).

Frizzo (2008) comenta que a exoneração do ICMS visava a reparar o saldo do Balanço de Pagamentos com o aumento das exportações brasileiras. A justificativa dada para o uso do ICMS para fins de melhoramento na balança comercial foi a não alteração na política cambial entre o real e o dólar, um dos pilares do Plano Real. O segundo alvo a ser atingido com a não incidência do ICMS, agora sobre a dupla tributação, era o crescimento econômico com incentivos aos investimentos internos.

Mais uma vez a União entra com suas transferências, desta vez com o objetivo de reparar as perdas dos estados com as exonerações específicas de ICMS. Foram determinados critérios de transferências do governo federal para os estados através de coeficientes das participações de cada estado nas exportações, estabelecidos pela Lei Complementar nº. 115/2002. Contudo, no caso do Rio Grande do Sul, as compensações da União em forma de transferências não acompanharam a evolução das exportações do estado. (FRIZZO, 2008).

Cabe ser feita uma análise comparando a arrecadação do ICMS do Rio Grande do Sul entre os anos anteriores e posteriores à implementação da Lei Kandir. A Tabela 5 mostra a arrecadação do ICMS entre os anos 1994 e 2013 e a evolução da sua variação percentual com seus valores atualizados com base no IPCA acumulado do ano de 2013. Observa-se que no ano 1997 há uma diminuição de 5% na arrecadação do ICMS do Rio Grande do Sul, mostrando a influência da Lei Kandir na receita do ICMS do referido estado. Nos anos seguintes observa-se um aumento com o estado recuperando-se da queda do ano 1997.

**Tabela 5 – Evolução da arrecadação do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul entre 1994 e 2013- valores reais a preços de 31/12/2013 - IPCA**

<b>Ano</b>	<b>Total arrecadado (R\$)</b>	<b>Δ%</b>
<b>1994</b>	10.719.289.736,49	
<b>1995</b>	10.937.639.977,97	2
<b>1996</b>	11.256.228.962,08	3
<b>1997</b>	10.672.885.641,45	-5
<b>1998</b>	11.049.668.845,61	4
<b>1999</b>	11.256.469.620,46	2
<b>2000</b>	12.825.531.828,97	14
<b>2001</b>	14.160.634.800,49	10
<b>2002</b>	14.379.884.961,95	2
<b>2003</b>	15.413.449.544,00	7
<b>2004</b>	15.426.526.933,52	0
<b>2005</b>	17.129.502.696,51	11
<b>2006</b>	17.261.390.211,53	1
<b>2007</b>	17.221.687.407,46	0
<b>2008</b>	19.551.115.109,60	14
<b>2009</b>	19.113.602.205,99	-2
<b>2010</b>	21.494.344.055,67	12
<b>2011</b>	21.958.148.831,22	2
<b>2012</b>	22.784.566.999,82	4
<b>2013</b>	24.241.018.230,00	6
<b>Total</b>	<b>318.858.296.645,75</b>	

**Fonte: Ipeadata (2014)**

Mesmo não havendo uma queda real na arrecadação do ICMS entre os anos de 1994 e 2013, é preciso analisar o que o estado do Rio Grande do Sul deixou de arrecadar com as exportações e comparar com o que a União está transferindo para o estado com o objetivo de equilibrar esta perda de arrecadação. De acordo com o relatório do Tribunal de Contas sobre as Contas do Governador, o estado do Rio Grande do Sul perde uma parte da sua arrecadação com o ICMS com a promulgação da Lei Kandir. O comportamento das transferências da União não seguiu o crescimento das exportações com uma perda de arrecadação de R\$ 280,718 milhões em 2009, indo para uma perda de R\$ 2,895 em 2013. Houve um aumento de aproximadamente 1.031% de perdas de arrecadação para o Rio Grande do Sul, mostrando que a União diminuiu o potencial de receita do estado e restringiu as ações do mesmo.

Estes dados evidenciam o grau de poder do governo central, que ao promulgar uma lei que visava a incentivar as exportações no país, cujo objetivo era obter equilíbrio do Balanço de Pagamentos do país, influenciou a autonomia tributária e o potencial de arrecadação dos estados subnacionais. E mesmo com a tentativa da União de compensar os estados com esta perda de arrecadação do ICMS, ainda os mantém em uma situação de déficit em relação à

receita potencial que poderia obter sem a redução do ICMS sobre as exportações. Este impacto nas contas dos estados como resultado de uma política do governo central demonstra a centralização do poder da União. Esta medida reduziu a autonomia dos estados subnacionais na área tributária e trouxe como consequência a fragilização do poder para arrecadar e gastar receitas tributárias de sua competência.

#### 4.3 RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DOS ESTADOS COM A UNIÃO: CONDICIONALIDADES

As dívidas dos estados subnacionais<sup>17</sup> se originaram desde pelo menos a década de 1960. Estas dívidas além de sofrerem influência das políticas macroeconômicas interna e externa, sofreram impactos de negociações feitas entre os estados subnacionais e a União. A renegociação dos anos 1990, apesar da garantia de autonomia dos Entes subnacionais, estabelecida na Constituição Federal de 1988<sup>18</sup>, caracterizaram-se pelo estabelecimento de condicionalidades por parte da União aos estados endividados.

Assim a renegociação da dívida dos estados com a União fez parte de um conjunto de medidas de ajuste fiscal que teve por objetivo a diminuição dos *déficits* das contas dos governos subnacionais e o controle das dívidas dos estados. Dentre as condições impostas pela União para renegociar a dívida dos estados seria a “privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial”. (inc. V, art 2º, Lei 9.496/1997).

Conforme Lopreato (2000), nos anos 1990, os estados tiveram como opção a transferência de ativos privatizáveis para quitar um percentual da dívida renegociada. Caso os estados optassem pela não privatização, os juros da dívida aumentariam, o que fez com que o processo de privatização se acelerasse em empresas de energia elétrica e telecomunicações. Ainda, segundo o mesmo autor, com as privatizações, o governo federal a fim de controlar os gastos dos governadores acima da sua disponibilidade de recursos mudou a relação entre a União e os estados e a própria forma de organização financeira dos governos estaduais. Estas alterações interferiram nas ligações políticas que providenciavam o atendimento dos interesses de regiões e estados com verbas transferidas pela União, e mesmo que alguns destes elos ainda existam, muitos foram encerrados, o que modificou uma das características do federalismo brasileiro.

---

<sup>17</sup> Esta pesquisa não tem como objetivo analisar as origens da dívida dos estados subnacionais. Ver Lopreato (1999)

<sup>18</sup> O Artigo 18 da Carta Magna de 1988 estabelece: 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.

Em relação ao impacto do Plano Real (1994) sobre a situação fiscal do estado, Oliveira (2010) aponta que o que levou os estados a se endividarem com o governo federal foram as consequências do Plano Real, implementado em 1994, que combinou três fatores que levaram ao endividamento interno e externo, que o governo federal só conseguiria sustentar por tempo determinado. A primeira variável foi a abertura comercial, que tinha por objetivo expor as empresas brasileiras à concorrência internacional; a segunda foi a valorização cambial, que trouxe déficits para a balança comercial brasileira e dano às contas externas; e também altas taxas de juros visando à atração do capital estrangeiro, mas alavancando a dívida pública interna. Com o bom resultado no combate à inflação, inicialmente, do Plano Real, os estados se despreocuparam com os níveis dos seus gastos, dando início ao endividamento.

Já para Giambiagi e Rigolon (199) o Plano Real, em 1994, juntou o aumento de gastos dos governos, grande queda da inflação e aumento da taxa real de juros, piorando a situação das finanças dos governos subnacionais, apresentando um risco tanto para a estabilidade macroeconômica quanto para o crescimento econômico. Como medida de recuperação dos resultados fiscais dos governos subnacionais, o governo federal seguiu uma série de adequações, tais quais: a renegociação das dívidas, a reestruturação do sistema de bancos estaduais e metas para a performance fiscal dos estados.

Segundo Lopreato (2013), o que levou a privatização das estatais no Plano Real foi o consentimento com os ideais liberais que pairavam desde os anos 1970, combinados com as críticas às políticas keynesianas, além da constatação de que a hiperinflação era consequência do *déficit* público. Com o objetivo de conter a dívida, o novo regime fiscal restringiu as contas dos estados, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) os estados têm que apresentar metas de *superávit* primário para o ano, tornando-se prática em despesa obrigatória. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) restringiu o orçamento dos governos subnacionais, os colocando sob supervisão constante dos seus limites de despesa, sempre cumprindo a lei.

Em relação ao ajuste fiscal imposto aos estados subnacionais, Mora (2002) ressalta que o ajuste fiscal baseado no aumento da arrecadação própria não apresentou os resultados esperados em estados com baixa atividade econômica, já que a arrecadação do ICMS é a fonte de recursos que os estados têm total controle, além de que em certos estados 70% da receita disponível são provenientes das transferências originadas da União.

É interessante como os estados, depois da Constituição de 1988, na qual uma das principais conquistas foi a constitucionalização das transferências, se

veem novamente subordinados a decisões do governo central no que diz respeito às transferências voluntárias e à rolagem da dívida. Afinal, aparentemente alguns estados dependem desses recursos a fim de alcançar o resultado primário suficiente para estar em dia com os compromissos junto ao Tesouro Nacional. (MORA, 2002, p.48).

A autora ainda comenta sobre as regras colocadas pela União para o controle da dívida, em que não houve consideração com a heterogeneidade existente entre os estados brasileiros. O resultado foi o esperado pelo planejamento do novo regime fiscal em estados com atividade econômica própria, como São Paulo e Rio Grande do Sul, porém em estados na região nordeste não foi obtido o mesmo resultado.

Lopreato (2013) também acredita que as restrições impostas pela União para os estados dificultaram o crescimento econômico e os investimentos, além de configurar o federalismo existente.

O alto custo do serviço da dívida restringiu o raio de manobra dos Entes Federativos: de um lado, os tornou reféns da exigência de obter o *superávit* primário esperado e, de outro, ampliou o poder da esfera federal de monitorar os entes subnacionais e de impor o controle fiscal. Ou seja, mudaram características relevantes do federalismo brasileiro e o modo de conduzir as finanças públicas. (LOPREATO, 2013, p.235).

Para Monteiro Neto (2013), a expansão de investimentos no país enfrentou os empecilhos impostos pela renegociação da dívida dos estados com o governo federal. Os estados estão limitados pelos encargos da dívida e pelo seu potencial de endividamento.

As dificuldades expressas pelos prefeitos e governadores de todo o país para a captação de recursos de toda ordem junto ao governo federal são inúmeras, passando desde a enorme burocracia dos ministérios à gestão de convênios ou recursos de editais públicos. Os governos subnacionais não têm recursos financeiros e humanos suficientes e necessários para acompanhar a arquitetura, muitas vezes inefetiva e noutras autoritária, das propostas de coordenação de políticas públicas feitas pelo governo central. (MONTEIRO NETO, 2013, p. 34)

Ainda Lopreato (2000) argumenta sobre o domínio do governo federal sobre as condições impostas aos estados, que ficaram desgastados após o aumento da dívida, as limitações sobre suas próprias contas com o fim da inflação e a perda de poder sobre a arrecadação fiscal; ficando sem opções a não ser aceitar os requisitos estabelecidos pela União para renegociar as dívidas, fragilizando ainda mais as relações federativas.

Considerando os três aspectos, partilha da receita total entre os entes federados, as novas normas de arrecadação do ICMS com a Lei Kandir e a renegociação das dívidas dos estados, observa-se que as relações federativas entre os três entes se alteraram desde



promulgada a Constituição em 1988. A autonomia dada por lei aos estados e municípios foi perdida aos poucos em favor da União, através de políticas de conjuntura macroeconômica do governo federal e também pela criação de novas contribuições especiais, que terminaram por afetar a capacidade de autofinanciamento dos governos subnacionais.

Como o histórico do federalismo no Brasil mostra, há um movimento pendular entre a centralização e descentralização tanto fiscal quanto política entre os entes federados, e neste período, após a Constituição de 1988, a descentralização mostra-se como um “mito”, pois na prática o Brasil está caminhando em direção à concentração de recursos e aumento do poder de decisões na União.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo é uma forma de organização governamental, que pode ter diferentes graus de centralização ou descentralização. A descentralização traz à tona essência do federalismo, que é, em última instância, o grau de autonomia de todos os estados membros da federação. Descentralizar fiscalmente é distribuir competências de arrecadação tributária e despesas, isto é, compartilhar responsabilidades entre todos os níveis de governo da federação. A descentralização política implica em ter espaço para tomadas de decisões de acordo com os Poderes locais.

Os tipos de federalismo se diferenciam pela relação entre os entes federados, pelo modo que foi constituída a federação ou se é pela divisão de poderes entre os estados-membros. Em relação ao funcionamento o federalismo se classifica em Primeira e Segunda Geração. A Primeira Geração do Federalismo Fiscal defende que descentralização fiscal é o ideal para o melhor funcionamento do federalismo, incluso nisto a produção de bens públicos em larga escala pelo governo central ou em pequena escala, focada nas preferências, pelos governos locais. A Segunda Geração inova a concepção de federalismo fiscal trazendo o conceito de “accountability” com sua definição ampla, que abrange a transparência do governo com as contas públicas e também a autonomia dos governos subnacionais, todas resultando na ação eficiente do Estado, e conclui que a melhor forma de descentralização é com a implementação de instituições que minimizem os riscos fiscais dos governos subnacionais.

As relações federativas no Brasil caracterizam-se, desde a primeira Constituição Federativa de 1891, por períodos de centralização e de descentralização do poder. No primeiro período, após a Constituição Federal inicial da federação até 1930, existiu uma descentralização com um governo central enfraquecido devido às oligarquias que ainda permaneceram exercendo seu poder regional; além da inovação com a competência dada aos estados de arrecadar o imposto de exportação, porém isto fortaleceu as receitas de São Paulo e Minas Gerais, estados que, na época, eram os que tinham maior atividade agroexportadora. Já os municípios não foram beneficiados com a descentralização ao não receber competências para arrecadação de tributos e ainda ficaram sob controle dos governadores de seus estados.

O período de 1930 a 1946 e foi de centralização do poder federativo visando a iniciar o Processo de Substituição de Importações que aumentou a atividade econômica interna trazendo o crescimento da renda no país, possibilitando uma mudança na arrecadação tributária que permitiu a cobrança de impostos diretos e sobre o consumo de mercadorias pela

União. Outra meta da concentração no poder central era o enfraquecimento das oligarquias estaduais, que foi atingida através dos impostos e taxas colocados sob competência dos municípios, porém a arrecadação própria foi insuficiente para trazer autonomia, pois, além disso, a nomeação dos prefeitos ainda dependia dos governadores de seus estados.

Os anos entre 1946 e 1964 trouxeram a descentralização para o Estado e também a principal ação que começou a caracterizar o federalismo brasileiro como cooperativo com as transferências especiais feitas para as regiões menos favorecidas do Norte e Nordeste. A boa relação entre o governo central e os estados também foi estendida às empresas internacionais que proporcionaram uma infraestrutura para o parque industrial brasileiro.

O período seguinte, que começou em 1964 com a instauração do regime militar e se desdobrou até a promulgação da atual Constituição Federal de 1988, foi marcado pela concentração do governo central, com a maioria dos impostos colocados sob competência da União. Esta centralização sobre a área tributária também teve alcance na área política com a escolha dos prefeitos sob responsabilidade do governo federal, e, mesmo estando presente na Constituição Federal de 1967, a autonomia dos municípios não foi colocada em prática.

A autoridade imposta pelo governo no regime militar foi tão intensa que suprimiu a autonomia dos estados e municípios; assim, a democracia tão desejada foi vinculada à descentralização de poderes. Com a insatisfação da população com o regime ditatorial, a oposição no Congresso pressionou a autorização de projetos que viabilizassem a descentralização e distribuição de responsabilidades para os estados e municípios, diminuindo a concentração no governo federal.

Além da revisão histórica, também foi apresentada a estrutura do federalismo cooperativo empregado atualmente no Brasil. A distribuição de competências divide as receitas entre os três entes federados, com as transferências feitas pela União para os estados e municípios, além das transferências específicas para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste que compensam a atividade econômica inferior às das regiões Sul e Sudeste. Todas estas apresentações da estrutura fiscal brasileira junto com a revisão histórica e o primeiro capítulo serviram como base para o estudo de caso, que teve por objetivo apontar que o Brasil está indo em direção à concentração de poder da União, tornando a descentralização fiscal e política num “mito”.

Através da visão fiscal e política, foi apontada a perda de autonomia que os estados e os municípios estão enfrentando devido às ações tomadas, exclusivamente, pela União, com intuítos de política macroeconômica e recuperação de sua receita. Primeiramente foi apresentada uma análise da partilha de receitas entre os três entes federativos brasileiros,

ligando-a com as transferências intergovernamentais e a criação de contribuições especiais. Conclui-se que há uma descentralização das receitas, com um crescimento da participação dos municípios no “bolo tributário” no decorrer dos anos entre 1990 e 2012, ao passo que a União diminuiu a sua parte nestes mesmos anos. Todavia, quando comparadas a receita bruta (arrecadação própria de um ente) com a receita disponível (resultado da receita após as transferências), observou-se que os municípios triplicam a sua receita depois de recebidas as transferências advindas da União e dos estados, tornando os municípios mais dependentes destes repasses para realizar suas despesas dado o processo de descentralização das despesas. Além disso, os municípios tornaram-se, meros executores de políticas públicas federais, demonstrando o baixo grau de autonomia fiscal e também política.

E não só esta dependência fortalece o poder do governo central com as transferências, como também influencia a criação de contribuições especiais pela União, que arrecada este tributo e não tem a obrigação de dividi-lo com as demais esferas de governo, garantindo a compensação da perda do governo federal com as transferências intergovernamentais. A visão política interpreta esta estratégia como uma forma indireta do governo federal concentrar o seu poder, ocultado pela descentralização de competências entre os demais entes.

Outro ponto tratado foram as consequências da criação da Lei Complementar nº 87/96, conhecida como Lei Kandir, que reduziram potencial de arrecadação. No caso do estado do RS observou-se que as exportações no Rio Grande do Sul cresceram mais que 100%, enquanto as transferências feitas pela União, para compensar essas perdas, diminuíram em valores reais, pois quando são considerados os valores nominais, estes são fixos nos últimos cinco anos. Ou seja, não há um acompanhamento por parte da União das exportações do estado do Rio Grande do Sul, não ocorrendo a compensação devida, o que implica na perda de receita para o estado.

As condicionalidades impostas pela União para renegociar a dívida dos estados fez parte de uma agenda de reformas defendidas pelo Governo federal, dentre as quais se destacam as privatizações. No entanto, esta agenda de reformas não necessariamente estava alinhada com a visão política de todos os estados subnacionais, limitando assim o grau de autonomia dos entes subnacionais garantido pela Constituição Federal de 1988. O quadro de fragilização fiscal e financeira dos estados combinado com os termos da renegociação das dívidas impostos pela União fragilizou as relações federativas, em favor da União.

No caso dos municípios, tornaram-se meros executores das políticas públicas do governo federal, sem autonomia e capacidade para criarem as suas próprias voltadas para o atendimento de demandas locais específicas, indo em direção oposta ao princípio da

subsidiariedade segundo o qual é o governo local, por estar mais próximo do cidadão, por ter conhecimento da realidade local, principalmente para um país de grande dimensão territorial e heterogeneidade, como o Brasil, é o que tem melhores condições de atender às demandas de seus cidadãos.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui. A crise da federação no Brasil, **Ensaio FEE**, v.15, no. 2, p.321-337, 1994.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX**: um balanço crítico. 2003. 281 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2003.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; SOARES, Julia Morais; CASTRO, Kleber Pacheco de. **Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro**: Livro branco da tributação brasileira. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.
- ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, fev/jun/out, 1996.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro/ São Paulo: FGV/Fiocruz/ Centro de Estudos da Metrópole, 2012.
- BOVO, J.M. Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil. 2000.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- CANO, Wilson. Perspectivas para a Questão Regional no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p.312-320, 1994. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/1703/2070> >. Acesso em: 12 nov. 2014.

CHIEZA, Rosa Angela. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS.** 2008. 199 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

EXTERIOR, Secretaria de Comércio. **Balança Comercial: Unidades da Federação.** Brasília: 2013. Disponível em: <  
<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1076>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

FIORI, José Luis. Globalização Econômica e Descentralização Política: um Primeiro Balanço. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, n. 2, p.295-311, 1994.

FRIZZO, Miguel Angelo. **Os efeitos da Lei Kandir na arrecadação do estado do Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2005.** 2008. 30 f. Tese (Bacharelado) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2008.

IPEA. **Imposto sobre a circulação de mercadorias (ICMS) - Rio Grande do Sul (RS).** Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2014.

LAGEMANN, Eugênio. O federalismo fiscal brasileiro em questão. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo: Fundap, 1995. p. 329-354.

LONGO, Carlos Alberto. **A disputa pela receita tributária no Brasil.** São Paulo: IPE, 1984.

LOPREATO, Francisco Luiz. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Ed.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro.** Brasília: Ipea, 2013. p. 227-260.

LOPREATO, Francisco Luiz. Dívida pública: o limiar de mudanças?. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Ed.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro.** Brasília: Ipea, 2013. p. 261-291.

LOPREATO, Francisco Luiz. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90.** Campinas: IE/UNICAMP, 2000.

MORA, Mônica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A federação em perspectiva: Ensaio selecionados.** São Paulo: Fundap, 1995. p. 515.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009.** Brasília: Ipea, 2010. 61 p.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual.** Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

PREDIGER, Carin. **O município brasileiro e seu papel até 1988.** Interesse Público, Porto Alegre, ano 5, n. 20, jul./ago. 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Brasília: 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9496, de 11 de setembro de 1997. **Lei Nº 9.496, de 11 de Setembro de 1997**.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2013.

Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>>.

Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2012. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2011.pdf>>.

Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2011. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2010.pdf>>.

Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2010. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2009.pdf>>.

Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2009. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2008.pdf>>.

Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2008. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2007.pdf>>.

Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2007. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2006.pdf>>.

Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2006. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>>.

Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2005. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/33CargaTributaria2004.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2004. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/28CargaTributaria2003.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.



\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2003. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/26CargaTributaria2002.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2002. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/17CargaTributaria2001.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2001. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/13CargaTributaria2000.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 2000. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/10CargaTributaria1999.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 1999. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/07CargaTributaria1998.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 1998. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/04CargaTributaria1997.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 1997. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/02CargaTributaria1996.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Carga Tributária**. Brasília: 1996. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/01CargaTributaria1995.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Federalismo, descentralização e subsidiariedade. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, **Marta Marques**. **Direito do Estado: Estudos sobre o federalismo**. Porto Alegre: Doravante, 2007.

REZENDE, F.; AFONSO, J.R. A federação brasileira: desafios e perspectivas, **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o MERCOSUL**, 2004.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad-adenauer-stiftung, 2003.

RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. **A renegociação da dívida e o regime fiscal dos estados**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Comparative Politics, New York**, v. 36, n. 4, p.9-27, nov. 2004.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização e Crise da Federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A federação em perspectiva: Ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 515.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Estudo introdutório: em torno do sentido do federalismo. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques. **Direito do Estado: Estudos sobre o federalismo**. Porto Alegre: Doravante, 2007.

SUL, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do. **Transferência Financeira do ICMS - Desoneração LC 87/96**. Porto Alegre, RS: 2014. Disponível em:

<<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosEngine.aspx?x=HMrorCkmBy2IqxMLfTkObz6/R0XiueIfDIgZlVo9KP+Nr7CGXqG02vL/tZxdNsRUTbZdz0q/z47VgHiEUn9dE0IeNPsg8zdsR3g/Kmbj43Q/vlMtsxpse7IKkYe/s/1XKMszl/r+Oax0pmpmp0cvWu1+Nlf/8/ILaW8pZOZ82QzZETqj7YnHozz/sVNX4dQ2JM8fLwnwXsK50d9lnSuiYWpgBk9Nxy1sLO0Rvfh7doQX5+XoyCQZ1JKGKp07RbvtI12Kb0qsU9GJAI5zG8nZyNSmOiUUgWXDpaCn+8aqJnDmchkR2R9lcaWycWERn7Hak1zBljMXTEWWGrvdOw3Hg8LTH+kH4HZ6oQnbYNMKA1NXhUMucCr/5RtiBoxnisBHnTI7WCoYwOxocyoScWKQa7ltKFRaTYVil>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

SUL, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do. **Transferência Financeira do ICMS - Desoneração LC 87/96**. Porto Alegre, RS: 2013. Disponível em:

<<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosEngine.aspx?x=HMrorCkmBy2IqxMLfTkObz6%2fR0XiueIfDIgZlVo9KP%2bNr7CGXqG02vL%2ftZxdNsRUTbZdz0q%2fz47VgHiEUn9dE0IeNPsg8zdsR3g%2fKmbj43Q%2fvMtsxpse3%2b50z9GJeFQ%2fLh3tq7K1Mpdxst4hGcxLsEoJA4ggT8VzeoNSEN4ZdZZ00ZT6WGH%2f53BbKugM3CYgncNqBom5Xg34dvnuCLUxPnFPKQ2aLQIo7QPxrUR14DqCsJDeuUDW%2flhmtPEyGBqjeNQwXs85GkErBFUUh22L%2bcW%2fKEeN3yLYZ7uoVMtAn8zEHFzUJAJGDopEPCGyYF9rR2QH4vxdoBo%2f0lhhM2GqocdmUs1Za3FMwokNM8wLKCZssB9ppQql%2fcdH5S8fp1lXpPxCPkgwrIcML0VRcnsphyierf4Fj8Cpf>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

SUL, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do. **Transferência Financeira do ICMS - Desoneração LC 87/96**. Porto Alegre, RS: 2012. Disponível em:

<<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosEngine.aspx?x=HMrorCkmBy2IqxMLfTkObz6%2fR0XiueIfDIgZlVo9KP%2bNr7CGXqG02vL%2ftZxdNsRUTbZdz0q%2fz47VgHiEUn9dE0IeNPsg8zdsR3g%2fKmbj43Q%2fvMtsxpse77T5FzZzKHAUNHMODE2H7334gJim25WLq0hsaQMcF2L5J%2bNcEWItjI23nFfhgKUSm7HaiwcYwlOczjum uPZuYUipTLxwo3kK6MRs0hXPtgrqrxv2TRSGmOSDhFslso7brtUv0FLipVtFfYnmjArrRc5S3a%2bw2m1f7oei4Hkd%2fJ1CWPgvPJ9JmUqNeybPA4isKQ6jVS0wxwyV7YtgIU4g4KXPFQRU13tUUFO302NDnnHgnDmMEXUQ27lkwaYNFovslNB5%2bs%2fBxSy7ZaQfcuUkaZT0BsYDSPd%2fyDr0DcYcG1>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

SUL, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do. **Transferência Financeira do ICMS - Desoneração LC 87/96**. Porto Alegre, RS: 2011. Disponível em:

<<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosEngine.aspx?x=HMrorCkmBy2IqxMLfTkObz6%2fR0XiueIfDIgZlVo9KP%2bNr7CGXqG02vL%2ftZxdNsRUTbZdz0q%2fz47VgHiEUn9dE0IeNPsg8zdsR3g%2fKmbj43Q%2fvMtsxpse%2f%2f%2bjayBxR4gOyHbsuypnq5Uq47Tm9TYRiWmtBayQfX1s6Zy5atxis7%2fvF7Xd%2fgFjFPhmAG3Ifo4t%2fc3zA2iBkLMUwqBKIL3gVbsPVBRRJ96G1cTt8j%2f1MgtHzEMXEQYNWerNdE7u9igt8L3m28E%2b7KglIDF2xJsT91h07pYCXWzz7zB5Xt9fiAaxd8CK0N%2fYXQrxCpjbMMycj>>

OR2Q99SqF15942y1SA5wfO3sVGHVFYc%2b2pq2vGIXFvsCfKfFbZG6HJKzfQkA5llvesePuv61pG5ih4xQlueCqf9%2fwy2oJdfV>. Acesso em: 02 nov. 2014.

SUL, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do. **Transferência Financeira do ICMS - Desoneração LC 87/96**. Porto Alegre, RS: 2010. Disponível em:

<[VARGAS, Neide César. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal, \*\*Ensaio FEE\*\*, Porto Alegre, v.32, n.1, p. 51-76, jun. 2011.](http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosEngine.aspx?x=HMrorCkmBy2IqxMLfTkObz6%2fR0XiueIfDIgzlVo9KP%2bNr7CGXqG02vL%2ftZxdNsRUTbZdz0q%2fz47VgHiEUn9dE0IeNPsg8zdsR3g%2fKmbj43Q%2fvIMtsxpse9aBNpli750f%2bnBm9fpgvkOuM%2bsgnDmJRZTgP8HZUB1m4yTA9%2fdRHJnc6BBJKPVxniQ6XQx1izHprQ%2ffBABdZ95%2fOiLydA0qoLTvQYCbMopU8A7IYxs5Sutw6E2qm9TIG%2fyx2hX97VA s2sHAwhuyZqON39QJXBSxc8KDHAW6cUZe1Mfs9uYjbySwwv%2fyjGDI0Z8iky6V3%2fmfTnXmofjgJmFuCYLeg%2f%2fm1yJ0EahZA9EaFHd5lNgPITuVZySk8d7r0mipNi%2fpt9KD6VTL2WgtcUDS2eJwFukLUs6qEicK62w> . Acesso em: 02 nov. 2014.</p></div><div data-bbox=)

VARSANO, Ricardo. **Fazendo e desfazendo a Lei Kandir**. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.