

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 205

**DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS,
CARGA TRIBUTÁRIA E REFORMA TRIBUTÁRIA:
IMPACTO NOS MUNICÍPIOS**

Frederico G. Jayme Jr

Valéria C. V. santos

Junho de 2003

Ficha catalográfica

336.1/5 Jayme Jr., Frederico Gonzaga
J42n Distribuição dos recursos tributários, carga tributária e reforma
2003 tributária: impacto nos municípios / por Frederico Gonzaga Jayme
 Jr.; Valéria C. V. Santos. - Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003.

23p. (Texto para discussão ; 205)

1. Política tributária – Brasil. 2. Fundo de participação dos municípios. 3. Autonomia municipal. I. Santos, Valéria C. V. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. III. Título. IV. Série.

CDU

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL**

**DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS,
CARGA TRIBUTÁRIA E REFORMA TRIBUTÁRIA:
IMPACTO NOS MUNICÍPIOS**

Frederico G. Jayme Jr.

Professor do Departamento de Economia e do Cedeplar/UFMG
(E-mail: gonzaga@cedeplar.ufmg.br)

Valéria C. V. santos

Secretaria Municipal de Finanças, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
(E-mail: vcvieira@pbh.gov.br)

**CEDEPLAR/FACE/UFMG
BELO HORIZONTE
2003**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. A EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL E A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS POR BASE DE INCIDÊNCIA.....	7
3. A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO BOLO TRIBUTÁRIO PÓS-88.....	12
4. IMPLICAÇÕES NORMATIVAS NOS MUNICÍPIOS.....	18
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the recent evolution of the Tax Burden and the fiscal federalism in Brazil, taking into consideration its effects on sub national levels. More precisely, it intends to show how fiscal federalism changed in the last ten years, and how this behavior imposes vertical and horizontal fiscal conflicts. Besides, this study analyzes the distribution of the Tax Burden in Brazil, since the number of no fiscal contributions as well as a regressive the fiscal structure leads to a fiscal structure that contributes to income concentration in Brazil.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é o de analisar a distribuição dos recursos tributários às unidades federativas nos últimos anos. Ademais, procurar-se-á demonstrar que os municípios, após período de crescimento de recursos tributários com a Constituição de 1988, sofreram com perda de receitas decorrentes de transferências legais, bem como queda nas transferências voluntárias. Isto sem contar com a elevação das atribuições constitucionais nos últimos cinco anos.

JEL: H70, H71

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 sacramentou o processo de descentralização que já havia se iniciado ainda no final dos anos setenta, e que coincide com a redemocratização no país. O sistema federativo no Brasil seguiu uma lógica “pendular e evolutiva”, para usar as palavras do Gen. Golbery do Couto e Silva. Na verdade, períodos mais democráticos coincidiram com uma maior descentralização tributária e maior participação das subunidades federativas no bolo tributário. De fato, a Constituição de 1988 redefiniu competências, simplificou alguns impostos, definiu melhor a arrecadação própria de estados e municípios e ainda articulou as atribuições e receitas das subunidades federativas.

Não obstante as transferências tributárias e a arrecadação própria dos municípios tenham aumentado após 1988, desde o início dos anos noventa o governo federal vem transferindo o maior volume possível de atribuições às subunidades federativas, principalmente aos municípios. Mais do que isto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o intuito de evitar o excessivo endividamento das subunidades e evitar crises financeiras, engessou sobremaneira a capacidade de gastos de estados e municípios porque criou dificuldades para o endividamento destas esferas.¹ Merece destaque no aumento das atribuições municipais o SUS e a Educação básica (FUNDEF) e, mais recentemente, a educação pré-escolar. Em que pese o aumento das transferências via FUNDEF ou SUS para os municípios, o volume de atribuições, principalmente em um contexto de estagnação econômica e de aumento do desemprego, tem ultrapassado em muito o aumento das transferências constitucionais.

De acordo com Rangel & Medeiros (2003), a legislação brasileira provém basicamente de iniciativa do Poder Executivo, um dos principais atores envolvidos no processo de Reformas, seja por manifestações através de sua bancada nas Casas do Congresso Nacional, seja pela parte esmagadora da legislação tributária brasileira que provém de “pacotes fiscais” de fim de ano, ou por conjuntos circunstanciais de providências decorrentes de Medidas Provisórias².

Este trabalho procura analisar a distribuição dos recursos tributários às unidades federativas nos últimos anos. Ademais, procurar-se-á demonstrar que os municípios, após período de crescimento de recursos tributários com a Constituição de 1988, sofreram com perda de receitas decorrentes de transferências legais, bem como queda nas transferências voluntárias. Isto sem contar com a elevação das atribuições constitucionais nos últimos cinco anos. Para tanto, o trabalho, além desta introdução, terá um segundo item, onde será discutida – em termos gerais – a participação das diversas unidades federativas no bolo tributário em uma perspectiva histórica. A terceira parte analisa o caso particular dos municípios, principalmente após 1995, quando a Carga Tributária Bruta assistiu a um aumento significativo no país. A quarta parte se incumbe de apontar algumas propostas para discussão em uma reforma tributária. Finalmente a última parte é dedicada às considerações finais.

¹ Deve-se atentar para o fato de que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LFR), definida a partir de Lei Complementar de 4 de Maio de 2000 tornou-se parte do acordo com o FMI de 2001.

² O mais recente exemplo foi a chamada *minirreforma tributária*, materializada na MP nº 66, de 2002.

2. A EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL E A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS POR BASE DE INCIDÊNCIA

A Carga Tributária Bruta no Brasil (CTB) apresenta uma trajetória ascendente desde quando foi medida inicialmente em 1947. Após um aumento de patamar com as reformas de 1964/65, onde passou de aproximadamente 17% do PIB em 1964 para 23% do PIB em 1968 e de uma estabilidade durante os anos oitenta, a partir de 1990 passa de uma média de 26% para quase 36% em 2002, segundo é possível observar na Tabela 1 e Gráfico 1³. Observa-se que após a estabilização de 1994 sua trajetória é de aumentos sistemáticos e, mais do que isto, o Brasil passa a deter uma CTB em níveis de países desenvolvidos. De fato, países como o México, Argentina, Chile ou Costa Rica possuem uma Carga Tributária Bruta da ordem de 22%, ao passo que alguns países desenvolvidos como Espanha, Austrália, Japão ou Estados Unidos possuem valores semelhantes ao Brasil. Em que pesem as dificuldades de proceder comparações internacionais devido a diferenças metodológicas, não se pode negar que a evolução histórica da CTB brasileira apresentou crescimento de proporções importantes. Sua capacidade de crescimento, no entanto, parece estar chegando ao limite, dada a estrutura produtiva e de distribuição de renda da economia brasileira. Neste sentido, propostas de reforma tributária devem evitar admitir a possibilidade de aumento da CTB. De fato, se isto é bem vindo como forma de possibilitar aumento de gastos sociais ou mesmo contribuir para a melhora da distribuição dos recursos tributários - tanto no que concerne ao seu aspecto federativo, quanto da melhora do princípio da equidade – não se deve contar com esta possibilidade.

TABELA 1
Evolução da Carga Tributária Global – 1947/2002

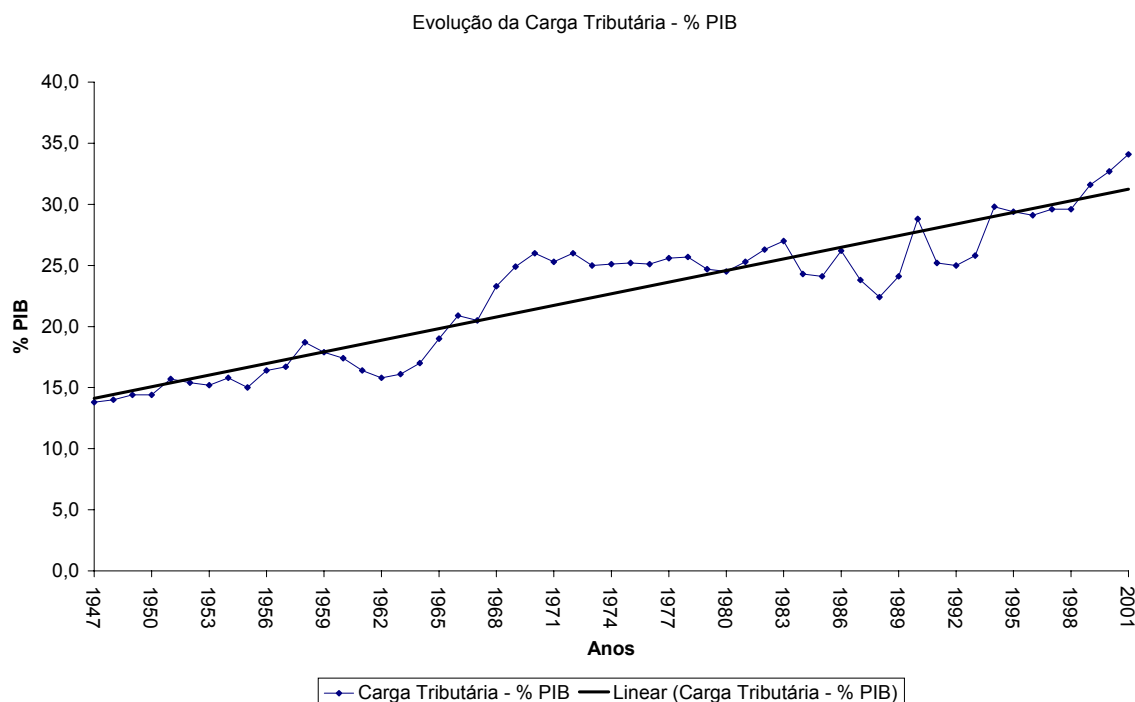
Em % do PIB							
ANO	CARGA	ANO	CARGA	ANO	CARGA	ANO	CARGA
1947	13,8	1961	16,4	1975	25,2	1989	24,1
1948	14,0	1962	15,8	1976	25,1	1990	28,8
1949	14,4	1963	16,1	1977	25,6	1991	25,2
1950	14,4	1964	17,0	1978	25,7	1992	25,0
1951	15,7	1965	19,0	1979	24,7	1993	25,8
1952	15,4	1966	20,9	1980	24,5	1994	29,8
1953	15,2	1967	20,5	1981	25,3	1995	29,4
1954	15,8	1968	23,3	1982	26,3	1996	29,1
1955	15,0	1969	24,9	1983	27,0	1997	29,6
1956	16,4	1970	26,0	1984	24,3	1998	29,6
1957	16,7	1971	25,3	1985	24,1	1999	31,6
1958	18,7	1972	26,0	1986	26,2	2000	32,6
1959	17,9	1973	25,0	1987	23,8	2001	34,1
1960	17,4	1974	25,1	1988	22,4	2002	35,8

Fonte: SF/BNDES – Informe-se, n29, para os anos 1947 a 2001.
SRF: Estudos Tributários 11, para o ano de 2002.

³ Conforme o Boletim Informe-se do BNDES (n.29, Julho de 2001), a metodologia de cálculo da CTB obedece ao mesmo critério aplicado pelo IBGE na Consolidação das Contas Nacionais e inclui no cômputo da carga todas as contribuições à previdência. Fonte importante para avaliar este ponto encontra-se em www.federativo.bndes.gov.br.

GRÁFICO 1

Evolução da Carga Tributária: 1947/2002



Fonte: Tabela 1

A Carga Tributária Bruta no Brasil pode ser analisada do ponto de vista da distribuição dos recursos tributários para as unidades federativas, bem como da distribuição dos impostos por base de incidência. O primeiro caso será objeto de maior discussão no próximo tópico deste trabalho, uma vez que, não obstante a participação dos municípios no bolo tributário tenha aumentado após a constituição de 1988, principalmente após o Plano Real, o governo federal tem procurado recentralizar a distribuição dos recursos tributários, ao mesmo tempo em que transfere diversos gastos antes federais para os municípios.

No segundo caso, ou seja, na análise dos tributos pela base de incidência, o que se viu foi uma tendência marcante de elevação da participação dos tributos indiretos e cumulativos na base de arrecadação. A literatura sobre equidade da base tributária é rica em demonstrar que os impostos indiretos têm uma maior facilidade de arrecadação, razão pela qual são privilegiados quando se necessita aumentar a arrecadação tributária, mas também – e este é um ponto extremamente importante – têm um forte caráter concentracionista de renda. De fato, impostos indiretos cobrados sobre o consumo, embora possam ser seletivos, são repassados para o consumidor, independentemente da distribuição de renda. Segundo Afonso et alii (1998: 06), “a distribuição da Carga Tributária mostra-se desequilibrada quando os tributos são agrupados por principais bases de incidência, sendo exagerada a participação dos tributos sobre bens e serviços na arrecadação total, que representam, atualmente, quase a metade da receita total. A carga desse grupo de tributos elevou-se nos sete

primeiros anos da década de 90, crescimento que é explicado em grande parte pelo aumento da arrecadação de impostos cumulativos, significando deterioração da qualidade da tributação”.

A tabela 2 apresenta a distribuição dos recursos tributários por principais bases de incidência no Brasil. É possível observar que a incidência sobre Bens e Serviços corresponde a quase metade do montante arrecadado. Merece destaque a Cofins (ex Finsocial) que assistiu a um crescimento de 5,4% no início da década de noventa para cerca de 11% do total da arrecadação em 2002, mais do que duplicando sua participação no PIB no mesmo período, conforme demonstra a tabela 3. A predominância dos tributos indiretos sobre bens e serviços é um exemplo típico da estratégia de agilizar a arrecadação por parte do governo federal. De fato, impostos indiretos tendem a ser politicamente mais viáveis de aprovação e com uma produtividade bastante alta, o que explica o aumento da participação desses impostos na arrecadação total. Mais do que isto, esta estratégia, quando baseada na utilização da arrecadação sobre impostos cumulativos (como Cofins e CPMF), acaba servindo como um bom mecanismo de aumentar a arrecadação. No entanto, não somente subverte o princípio da equidade, mas também causa problemas federativos, principalmente se observarmos que os impostos cumulativos, criados a maior parte deles na última década, são de competência federal. Este é um ponto importante, uma vez que o aumento da Carga Tributária Bruta no Brasil nos últimos dez anos tendeu a produzir uma recentralização tributária. Ressalte-se, também, que a incidência de impostos sobre o Patrimônio e Renda no Brasil, embora tenha aumentado nos últimos cinco anos (particularmente o Imposto de Renda), ainda é muito baixa, mantendo-se em torno de 8,5% do PIB e 24% da arrecadação total em 2002.

TABELA 2
Distribuição Receita Tributária por principais bases de incidência – 1980-2001

(Em % da receita total)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Comércio Exterior	3,1	2,5	2,0	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	1,9	1,8	1,3	1,6	1,6	1,7	1,7	2,6	1,9	2,0	2,4	2,6	2,4	2,3	1,7
Imposto sobre exportação	3,1	2,5	2,0	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	1,9	1,8	1,3	1,6	1,6	1,7	1,7	2,6	1,8	2,0	2,4	2,6	2,4	2,3	1,7
Bens e Serviços	43,7	43,9	42,1	41	39,9	41,7	44,9	45,6	44	45,3	48,9	49,7	47,4	47,5	51,6	46,7	45,4	45,3	43,8	46,8	48,4	49,4	47,2
ICMS	21,4	21,2	20,6	20,1	21,9	22,6	24,2	23,1	23,9	26,6	25,1	26,8	25,7	23,4	24,6	24,8	24,9	23,2	22,5	22,3	23,2	23,3	22,3
IPI	9,6	9,4	8,9	8,5	5,8	7,6	8,3	10,2	9,7	9,2	8,3	8,5	9,3	9,5	7,5	7,1	6,6	6,3	5,8	5,2	4,9	4,8	4,2
COFINS (Ex Finsocial)			1,1	2,5	2,4	2,6	2,7	2,8	3,5	4,6	5,4	6,1	4,0	5,3	8,6	8,3	7,6	7,1	6,6	10,1	10,9	11,5	11,1
PIS/PASEP	4,5	4,5	4,1	3,8	3,3	3,4	4	3,3	1,5	2,7	4,0	4,1	4,3	4,5	3,6	3,1	3,1	2,8	2,6	3,1	2,7	2,8	2,7
IPMF/CPMF													0,3	3,6				2,7	3,0	2,6	4,1	4,3	4,3
IOF	4,1	5,0	4,6	2,9	3,6	2,3	2,5	2,4	1,6	0,7	4,5	2,3	2,5	3,1	2,3	1,7	1,3	1,5	1,3	1,6	0,9	0,9	0,9
ISS	1,1	1,4	0,6	1,4	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,4	1,5	1,8	1,6	1,3	1,4	1,7	1,9	1,9	2,0	1,8	1,8	1,8	1,7
Impostos Únicos	3,0	2,4	2,2	1,9	1,8	2,1	2,0	2,5	2,4	0,3	0,1	0,1	0,0										
Patrimônio	1,2	1,4	1,3	0,9	0,9	0,7	1,2	1,0	0,9	0,5	1,0	2,1	1,4	1,0	1,3	2,7	2,9	3,2	3,3	3,0	3,0	3,1	2,9
IPTU	1,1	1,3	1,2	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6	0,3	0,6	1,4	0,9	0,6	0,7	1,4	1,5	1,4	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3
IPVA							0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,6	0,5	0,4	0,6	1,3	1,4	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,5
ITR	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Renda	13,2	14,4	14	17	19,7	21,3	19,1	18,1	20,9	21,4	19,7	16,5	19,6	18,0	16,1	19,3	16,3	15,5	17,5	17,0	16,0	18,4	21,0
IR	13,2	14,4	14	17	19,7	21,3	19,1	18,1	20,9	20,5	17,8	15,4	16,7	14,9	12,9	16,3	13,6	12,7	15,1	14,8	13,5	16,1	18,2
CSLL										0,9	1,9	1,1	2,9	3,1	3,2	3,1	2,7	2,8	2,4	2,2	2,4	2,3	2,8
Folha de Salários	28,2	29,7	32,9	29,7	27,2	26,4	27,2	26,9	25,7	27,1	25,4	24,1	25,2	26,9	24,6	24,4	27,0	26,2	26,9	25,1	23,7	21,8	20,7
Previdência Social	20,5	21,4	24,5	21,8	20,3	19,6	19,7	19,9	19,7	19,2	17,7	17,3	17,6	20,1	16,2	16,6	17,8	17,2	17,2	16,0	15,2	16,3	15,9
FGTS	5,7	6,2	6,2	5,8	5,0	4,6	5,4	4,8	3,8	5,9	5,1	5,1	5,1	4,8	6,0	5,1	5,1	5,0	6,2	5,7	5,3	5,5	4,8
contrib. P/ Salário Educação	1,0	1,1	1,1	1,0	0,8	1,1	0,9	1,0	0,9	0,8	1,3	0,3	1,1	0,6	1,1	1,5	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	n.d.	n.d.
contrib. De servidores	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	2,8	2,9	2,7	2,6	2,5	n.d.	n.d.
Demais 1/	10,7	8,0	7,7	9,6	10,6	8,2	5,8	6,7	6,5	3,9	3,7	5,9	4,8	4,8	4,6	4,3	6,5	7,8	6,0	5,5	6,5	5,2	5,0

Fonte: SF/BNDES, INFORME-SE, n29, 2001; INFORME-SE, n54, 2003.

TABELA 3

Distribuição da Receita Tributária por principais bases de incidência – 1980/2002

(Em % do PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL	22,8	23,3	24,7	25,0	24,1	24,1	26,3	23,8	22,4	24,1	28,8	25,2	25,0	25,8	29,7	29,4	29,1	29,6	29,6	31,6	32,6	34,1	35,6
Comércio Exterior	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,8	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6
Imposto sobre exportação	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,8	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6
Bens e Serviços	10,0	10,2	10,4	10,3	9,6	10,0	11,8	10,9	9,8	10,9	14,1	12,5	11,8	12,2	15,4	13,7	13,2	13,4	13,0	14,8	15,8	16,9	16,8
ICMS	4,9	4,9	5,1	5	5,3	5,4	6,4	5,5	5,3	6,4	7,2	6,8	6,4	6	7,3	7,3	7,3	6,9	6,7	7,1	7,6	8,0	8,0
IPI	2,2	2,2	2,2	2,1	1,4	1,8	2,2	2,4	2,2	2,2	2,4	2,1	2,3	2,4	2,2	2,1	1,9	1,9	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5
COFINS (Ex Finsocial)			0,3	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	1,1	1,5	1,6	1	1,4	2,6	2,4	2,2	2,1	1,9	3,2	3,5	3,9	4,0
PIS/PASEP	1,0	1,1	1,0	1,0	0,8	0,8	1,0	0,8	0,3	0,7	1,1	1,0	1,1	1,2	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8	1,0	0,9	1,0	0,9
IPMF/CPMF														0,1	1,1			0,8	0,9	0,8	1,3	1,5	1,5
IOF	0,9	1,2	1,1	0,7	0,9	0,5	0,7	0,6	0,4	0,2	1,3	0,6	0,6	0,8	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3
ISS	0,3	0,3	0,1	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Impostos Únicos	0,7	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0										
Patrimônio	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,3	0,5	0,4	0,3	0,4	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
IPTU	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,2	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
IPVA							0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
ITR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renda	3,0	3,4	3,5	4,2	4,8	5,1	5,0	4,3	4,7	5,2	5,7	4,2	4,9	4,6	4,8	5,7	4,8	4,6	5,2	5,4	5,2	6,3	7,5
IR	3,0	3,4	3,5	4,2	4,8	5,1	5,0	4,3	4,7	4,9	5,1	3,9	4,2	3,9	3,8	4,8	4,0	3,8	4,5	4,7	4,4	5,5	6,5
CSLL										0,2	0,5	0,3	0,7	0,8	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	1,0
Folha de Salários	6,4	6,9	8,1	7,4	6,6	6,4	7,1	6,4	5,8	6,6	7,3	6,1	6,3	6,9	7,3	7,2	7,8	7,7	8,0	7,9	7,7	7,4	7,4
Previdência Social	4,7	5,0	6,1	5,5	4,9	4,7	5,2	4,7	4,4	4,6	5,1	4,4	4,4	5,2	4,8	4,9	5,2	5,1	5,1	5,1	5,0	5,5	5,7
FGTS	1,3	1,4	1,5	1,4	1,2	1,1	1,4	1,2	0,9	1,4	1,5	1,3	1,3	1,2	1,8	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,7	1,9	1,7
contrib. P/ Salário Educação	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,1	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	n.d.	n.d.
contrib. De servidores	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	n.d.	n.d.
Demais 1/	2,4	1,9	1,9	2,4	2,6	2,0	1,5	1,6	1,5	0,9	1,1	1,5	1,2	1,2	1,4	1,3	1,9	2,3	1,8	1,8	2,1	1,8	1,7

Fonte: SF/BNDES, INFORME-SE, n 29, 2001; INFORME-SE, n54, 2003.

3. A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO BOLO TRIBUTÁRIO PÓS-88

A distribuição da carga tributária brasileira é desequilibrada, incidindo excessivamente sobre o consumo. De acordo com Lemgruber (2002), a prática brasileira de atribuição de receitas, apesar de não estar muito distante das recomendações teóricas, apresenta uma série de distorções no que tange ao consumo, o que pode ser comprovado com a exposição das Tabelas 2 e 3 acima.

Entre 1988 e 2002, o volume de impostos arrecadados no âmbito municipal apresentou um acréscimo de cerca de 187% (ver Tab.4). Houve um aumento da carga de arrecadação direta dos três níveis de governo na série histórica mostrada. Mas somente a arrecadação da União apresentou crescimento absoluto em todos os anos, diferente dos Estados e Municípios que apresentaram oscilações em alguns anos e queda em 2002. As transferências constitucionais da União, que em 1997 correspondiam a 4,5% da receita disponível, em 2001 representaram 4% deste total, ao passo que as atribuições foram aumentadas. O mesmo foi verificado nas transferências dos Estados, que de 6,7% do total em 1997, passaram a representar 5,7% em 2001. Como consequência, a receita disponível em transferências constitucionais dos municípios, que em 1997 correspondia a 16,2% do total, passou a registrar 14,2% no final de 2001. (ver Tab.5). Estas são consequências da opção do Governo Federal em diminuir a participação das subunidades federativas na sua proposta de ajuste fiscal⁴.

TABELA 4
Desempenho da Arrecadação Tributária por nível de governo

Anos	R\$ Milhões 1/			Ano-base 1998=100		
	União	Estados	Municípios 2/	União	Estados	Municípios
1988	153.630	55.518	6.227	100	100	100
1989	162.089	67.280	6.327	106	121	102
1990	186.273	73.622	8.122	121	133	130
1991	154.844	72.520	11.758	101	131	189
1992	154.913	66.140	10.074	101	119	162
1993	168.886	60.779	8.981	110	109	144
1994	186.989	75.387	9.647	122	136	155
1995	198.741	83.501	13.404	129	150	215
1996	210.031	92.162	17.693	137	166	284
1997	221.454	93.521	18.065	144	168	290
1998	229.700	92.658	18.783	150	167	302
1999	237.479	91.588	19.023	155	165	305
2000	238.768	98.387	17.844	155	177	287
2001	271.780	112.542	19.324	177	203	310
2002	280.197	108.066	17.855	182	195	287
Crescimento 02/88						
Em R\$ milhões	126.567	52.548	11.628			
Em %	82,38	94,65	186,74			
Média Anual	3,90	4,70	9,50			

Fonte: SF/BNDES. INFORME-SE, n28, 2001; INFORME-SE, n4, 2002, INFORME-SE, n54, 2003.

1/ Valores deflacionados pelo IGP-DI.

2/ A partir de 1988, a arrecadação municipal foi estimada com base na receita das principais capitais estaduais e na estrutura da arrecadação de 1997.

⁴ A tramitação rápida da Lei Complementar 87/96 (a chamada Lei Kandir) foi um exemplo disso. A lei foi vista pela União como emergencial, tentativa de dar fôlego ao Plano Real, pois este se encontrava debilitado pelos problemas de balança comercial que enfrentava.

TABELA 5
Distribuição da Carga Tributária /1

		R\$ MILHÕES									
		1997		1998		1999		2000		2001	
		(R\$)	%	(R\$)	%	(R\$)	%	(R\$)	%	(R\$)	%
UNIÃO	ARREC. PRÓPRIA TOTAL	171.082	67,70	186.561	68,70	215.915	69,90	247.276	69,10	279.581	68,70
	-TRANSF. P/ ESTADOS	-15.064	6,00	-14.288	5,30	-17.010	5,50	-19.397	5,40	-21.977	5,40
	-TRANSF. P/ MUNICÍPIOS	-11.262	4,50	-11.393	4,20	-13.223	4,30	-14.387	4,00	-16.165	4,00
	=RECEITA DISPONÍVEL	144.755	57,30	160.880	59,20	185.682	60,10	213.491	59,60	241.439	59,30
ESTADOS	ARREC. PRÓPRIA TOTAL	68.930	27,30	71.142	26,20	78.516	25,40	94.678	26,40	109.039	26,80
	-TRANSF. P/ MUNICÍPIOS	-16.814	6,70	-17.447	6,40	-19.212	6,20	-23.217	6,50	-23.217	5,70
	+TRANSF. DA UNIÃO	15.064	6,00	14.288	5,30	17.010	5,50	19.397	5,40	21.977	5,40
	=RECEITA DISPONÍVEL	67.180	26,60	67.983	25,00	76.314	24,70	90.859	25,40	107.800	26,50
MUNICÍPIOS	ARREC. PRÓPRIA TOTAL	12.801	5,10	14.049	5,20	14.484	4,70	16.063	4,50	18.244	4,50
	+TRANSF. DA UNIÃO	11.262	4,50	11.393	4,20	13.223	4,30	14.387	4,00	16.165	4,00
	+TRANSF. DOS ESTADOS	16.814	6,70	17.447	6,40	19.212	6,20	23.217	6,50	23.217	5,70
	=RECEITA DISPONÍVEL	40.878	16,20	42.889	15,80	46.919	15,20	53.667	15,00	57.626	14,20
TOTAL		252.813	100,00	271.752	100,00	308.915	100,00	358.017	100,00	406.865	100,00

Fonte: BNDES/Federativo – Estudo Tributário 06 – Junho 2002
/1 Foram consideradas apenas as transferências constitucionais

A Tabela 6 apresenta a evolução da receita disponível efetiva por nível de governo (onde são incluídas receitas transferidas voluntariamente) e salta aos olhos o fato de que há, entre 2000 e 2002, uma manutenção da participação municipal no bolo tributário. Parte disto é explicado pelas transferências voluntárias, uma vez que as transferências constitucionais induziram a queda na participação dos municípios, conforme a Tabela 5. Este fato representa um ponto nuclear do federalismo. De fato, uma das características fundamentais do federalismo é a garantia da autonomia das subesferas através da possibilidade de independência na arrecadação própria e definição clara de transferências constitucionais, portanto não dependentes de articulações voluntárias com as esferas superiores. A eventual dependência dos municípios ou estados de transferências voluntárias do governo federal fere um dos princípios caros ao sistema federativo, que é a autonomia e a descentralização dos recursos tributários. A reforma tributária dos anos sessenta, que recentralizou recursos em relação ao então sistema vigente, é um exemplo de como a dependência das subunidades federativas de recursos transferidos voluntariamente diminui sua autonomia e cria dificuldades de financiamento (Jayme Jr, 1994).

TABELA 6
Evolução da Receita Tributária por nível de governo – 1960/2002

	Central	Estadual	Local 1/	Total	Central	Estadual	Local 1/	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,1	5,5	0,8	17,4	64,0	31,3	4,8	100
1980	18,5	5,4	0,7	24,6	75,1	22	2,9	100
1988	15,8	6,0	0,7	22,4	70,5	26,5	2,9	100
2000	22	9,1	1,6	32,7	67,3	27,7	5,0	100
2001	22,9	9,5	1,6	34,1	67,3	27,9	4,8	100
2002	24,5	9,5	1,6	35,5	68,7	26,8	4,5	100
RECEITA DISPONIVEL								
1960	10,4	5,9	1,1	17,4	59,4	34,0	6,6	100
1980	17,0	5,5	2,1	24,6	69,2	22,2	8,6	100
1988	14,0	6,0	2,4	22,4	62,3	26,9	10,8	100
2000	18,5	8,6	5,5	32,6	56,7	26,4	16,9	100
2001	19,3	9,1	5,8	34,2	56,8	26,3	16,9	100
2002	20,6	9,1	5,9	35,5	57,8	25,6	16,6	100

Fonte: SF/BNDES, INFORMDE-SE, n28, 2001; INFORME-SE, n40, 2002; INFORME-SE n54, 2003.

1/ A partir de 1998, a arrecadação municipal foi estimada com base na receita das principais capitais estaduais e na estrutura da arrecadação de 1997.

Desde a Constituição, e principalmente a partir dos anos Fernando Henrique Cardoso, foram criados e rearticulados uma série de tributos de competência estritamente federal sem repartição com as subunidades federativas. Mais do que isto, as transferências de atribuições, antes federais, principalmente para os municípios, representaram encargos adicionais de grandes proporções para essas subunidades. Se levarmos ainda em consideração que a política econômica dos últimos oito anos produziu inflação mais baixa até 2001, mas elevados índices de desemprego, as demandas sociais, como nas áreas de saúde e educação, cresceram substancialmente, ao passo que as fontes de financiamento municipais não se elevaram na mesma proporção. De fato, o caso de grandes municípios como São Paulo⁵, Rio de Janeiro ou Belo Horizonte a situação é ainda mais grave, uma vez que boa parte da oferta de serviços públicos de saúde de melhor qualidade inexistem em municípios vizinhos, que não possuem estrutura para atender os seus moradores⁶. Tudo isso se soma à já referida Lei de Responsabilidade Fiscal, que impede às subunidades federativas aumentar o seu endividamento além de um certo nível. Neste sentido, o aumento da CTB nos três níveis de governo acabou beneficiando em maior grau o governo federal, que pode utilizar esta elevação para os objetivos do ajuste fiscal. Ao mesmo tempo, os municípios assistem a uma paulatina diminuição de suas fontes de financiamento.

É inegável que o sistema de transferências de governos hierarquicamente superiores aos demais se tornou recorrente e indispensável ao país, uma vez que esse sistema visa corrigir desigualdades regionais, adequando a disponibilidade de receitas às responsabilidades de despesas entre os três níveis governamentais, e, ainda, repassando recursos das jurisdições mais desenvolvidas

⁵ Mais adiante será demonstrado um estudo para o caso do município de São Paulo, onde através deste exemplo, é salientada a excessiva tributação nos grandes municípios brasileiros.

⁶ Ressalte-se que este é um ponto fundamental na discussão federativa, e pouco se discute sobre isto. De fato, este é um exemplo da importância de se estudar melhor o papel das regiões metropolitanas.

para aquelas com menor potencial econômico-tributário. O Brasil, em função de sua grande extensão territorial e diversidade regional, possui sérios desequilíbrios verticais e horizontais em seu federalismo. De acordo com a composição tributária do país, obtém-se reflexos imediatos sobre o processo de competição tributária.

De fato, a guerra fiscal não ocorre por acaso entre os Estados – a competição tributária horizontal. O ICMS é o imposto de maior importância arrecadatória, representando quase o valor total do Orçamento Fiscal da União. Além disso, observa-se uma espécie de competição intergovernamental ocorrendo também – esta conhecida como competição tributária vertical. A análise da carga tributária revela uma tendência de crescimento das receitas de seguridade social durante os anos 90, em detrimento do Orçamento Fiscal e das receitas estaduais, o que revela um processo em curso de recentralização de recursos na qual nos referimos.

A explicação para tal fato é demasiadamente simples: o incremento das contribuições sociais se deu como uma reação da União à descentralização de recursos promovida pela Constituição de 1988, uma vez que estas não são repartidas com as demais instâncias de governo. Apresenta-se como uma saída encontrada pelo Governo Federal para mudar seu perfil arrecadatório, com o intuito de evitar a partilha de receitas.

Como consequência da política implementada pelo governo federal nos últimos anos, a decomposição da Carga Tributária sobre vendas em tributos de valor adicionado – ICMS e IPI – e cumulativos Cofins, Pis/Pasep, CPMF, IOF, ISS – permite observar que a carga do ICMS⁷ e do IPI apresenta tendência decrescente, enquanto que a carga dos cumulativos, em especial os sobre vendas gerais⁸ – Cofins, Pis/Pasep, CPMF – cresceram.

Houve criação excessiva de contribuições sociais cumulativas⁹, pois estas permitem aumentar de forma rápida e profunda a arrecadação e disponibilidade de recursos. De acordo com Afonso e Araújo (2001: 4), “a tributação do valor adicionado tem sido prejudicada, no caso do IPI, pelo excesso de vinculações que desestimula sua cobrança, e no ICMS, pela falência do seu aparato institucional nacional – ainda que continue o maior imposto do país”. Sem contar que a política econômica vigente veio favorecer este quadro, uma vez que o setor produtivo esteve durante um bom tempo subjugado a interesses financeiros especulativos que não encerram nenhuma contrapartida no favorecimento do bem-estar da população.

Retomando a questão das transferências constitucionais e voluntárias, em especial aos municípios, podemos perceber através das tabelas expostas que, de fato, os municípios foram beneficiários dos mecanismos constitucionais de repasse de recursos. Mas estudos recentes têm

⁷ De acordo com a tabela 3, a alíquota do ICMS registrou um pequeno aumento em relação ao PIB – 7,6% e 8,0% em 2000 e 2001 respectivamente. Não obstante tal aumento, o fato é que cerca de 40% desta carga são gerados por combustíveis, energia elétrica e comunicações, bases que não existiam em 1968, quando o antigo ICM registrava 7,3% do PIB.

⁸ Afonso & Araújo (2001) argumentam que impostos cumulativos são sempre danosos, mas os tributos sobre vendas gerais são tidos como piores do que aqueles sobre vendas específicas porque, uma vez que sua base de incidência é mais ampla, os efeitos em cascata decorrentes da tributação de operações intermediárias também aumentam.

⁹ Um exemplo desta prática é explicitado por Lemgruber (2002), ao salientar que a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) tem a mesma base tributável do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), não havendo nenhum motivo econômico que justifique sua existência, a não ser o fato dela ser vinculada ao Orçamento da Seguridade Social. Caso a solução mais lógica do ponto de vista da eficiência tributária fosse efetivada, ou seja, sua incorporação ao IRPJ (com sua alíquota majorada), os Fundos de Transferência seriam aumentados em 47% da arrecadação do CSLL.

demonstrado que esta suposta vantagem tem se dado de maneira bastante desigual e desordenada, principalmente nos últimos quatro anos, em que o aumento da CTB serviu fundamentalmente para os objetivos do ajuste fiscal do Governo Federal. Aos municípios não foram transferidas as elevações desta CTB na mesma proporção em que os mesmos foram o lócus da maior arrecadação. O caso da CIDE – Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico – é exemplar. A criação recente desta contribuição é recolhida totalmente pelo Governo Federal, sem nenhuma definição de repartição entre as subunidades. Se levamos em conta o volume de carros em circulação nas grandes cidades e a necessidade de manutenção de vias públicas, sem contar a poluição gerada pelo aumento do número de automóveis em circulação, seria razoável supor que parte da CIDE deveria ser repartida entre os municípios. O caso da CPMF é do mesmo modo importante, uma vez que as transações bancárias ocorrem a nível municipal.

Em trabalho desenvolvido pela Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES, a partir de uma amostra com 1404 municípios, verificou-se que a receita tributária própria tendeu a representar uma parcela maior da receita disponível apenas nas cidades mais populosas. Desta forma, dois problemas graves são gerados no mecanismo de transferências intergovernamentais: cria-se um desincentivo ao esforço próprio de arrecadação por parte dos municípios de pequeno porte, pois os critérios do repasse de recursos não consideram o desempenho tributário como fator preponderante no montante a ser descentralizado. Em segundo lugar, como essas regras privilegiam municípios menores, incentiva-se a criação de novos municípios que já nascem com sua fonte básica de receitas assegurada. De acordo com Lemgruber (2002), em 1988, havia 4.112 municípios no país. Atualmente, este número é de 5.507, apresentando um crescimento de 34% em uma década. Essa proliferação de municípios pode implicar numa ineficiência na prestação de serviços públicos por parte destes governos. Para agravar ainda mais, isto pode pressionar os municípios de maior porte, que acabariam arcando com a ineficiência gerada, pois a descentralização de recursos, conforme já mencionado, descentralizou também vários encargos em âmbito municipal, acarretando num aumento de demanda por serviços públicos em proporções gigantescas.

As regras de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por exemplo, favorecem sobremaneira os municípios de menor porte, pois permitem que os mesmos se apropriem de uma parcela maior de recursos em proporção aos seus habitantes. Com as observações obtidas empiricamente na referida amostra de municípios, aponta-se para uma relação inversamente proporcional entre o tamanho do município e a relevância do FPM na receita tributária disponível.

O contrário ocorre no repasse de recursos do SUS que, embora não seja computado no cálculo da receita disponível, representam uma importante fonte adicional de recursos aos municípios de grande porte, geralmente os menos beneficiados com os repasses do FPM. O setor de saúde pública tem se tornado referência na questão das distorções das transferências intergovernamentais. Os municípios menores, que se mostram ineficientes na tentativa de prover as demandas da sua população, provocam um inchaço nas grandes cidades, pois o que não é suprido em âmbito local, é buscado nas metrópoles mais próximas. Os custos tornam-se, então, altíssimos para os municípios que se esforçam para obter um equilíbrio financeiro maior, através do aumento da arrecadação tributária própria. Assim, arcam com um ônus sem receber, em contrapartida, o bônus de mais esta tarefa. Este é um ponto importante: fica claro que os repasses do SUS deveriam ser distribuídos levando-se em

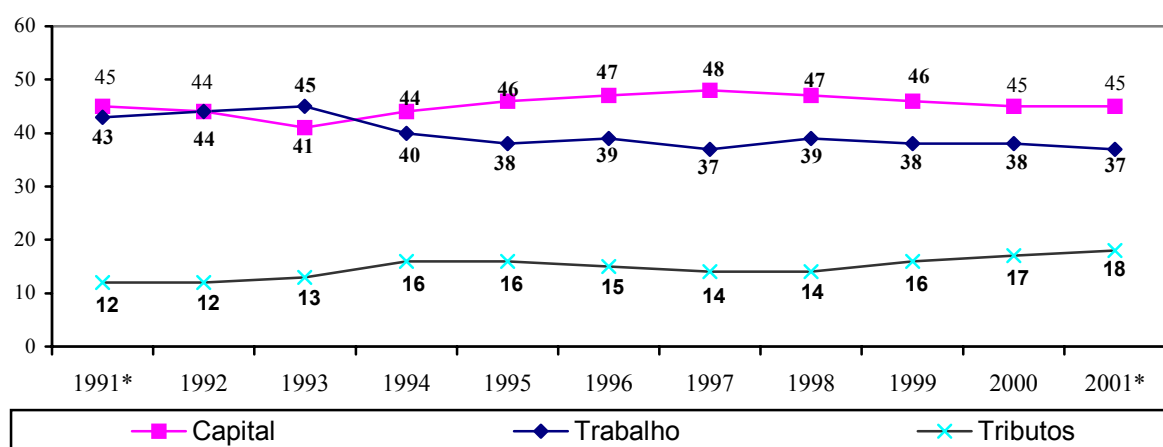
consideração o excessivo aumento da demanda por serviços de saúde pública nas grandes cidades principalmente.

Estudo realizado pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, da Prefeitura de São Paulo ressalta este aspecto perverso das transferências do governo. Nesta ocasião, foram denotadas três grandes dificuldades impostas ao município em decorrência da política macroeconômica praticada pelo Governo Federal:

- Aumento exponencial do desemprego¹⁰ em decorrência do processo de abertura produtiva, comercial, financeira e tecnológica ocorrido na economia brasileira;
- Alto endividamento do setor público nacional, submetido à presença de altas taxas de juros e às ações de antigos administradores municipais;
- Opção de ajuste fiscal determinado pelo governo federal, responsável pela elevação da carga tributária a partir de impostos, taxas e contribuições de competência da **União**. Os municípios passaram a pagar mais impostos, sem que o adicional de carga tributária fosse orientado para o orçamento da Prefeitura.

As razões encontradas pelo município paulistano para justificar a situação de arrocho das grandes cidades servem de embasamento também para outras capitais brasileiras. De fato, esta parece ser uma tendência geral, e que os grandes municípios também sofrem as conseqüências das opções realizadas pela União, uma vez que o monopólio de tributação conferido ao Estado Central, permite interferir direta e indiretamente na distribuição funcional da renda em cada país. No Brasil dos anos 90, nota-se que a distribuição foi prejudicial aos trabalhadores, o que pode ser demonstrado pelo gráfico 2:

GRÁFICO 2
Brasil: índice de evolução da distribuição funcional da renda (em % do PIB), 1991/2001



Fonte: Receita Federal, IBGE, e Banco Central (elaboração: SDTS/PMSP)
* Estimativa

¹⁰ O site do Ministério do Trabalho e Emprego apresenta esses dados. Para maiores detalhes, ver www.mte.gov.br

A renda do capital manteve sua participação relativa praticamente estabilizada entre 1991 e 2001. Neste mesmo período, a participação do trabalho na renda nacional caiu 14%. Somente a participação dos tributos cresceu 50%.

Por fim, a partir dos dados apresentados, observa-se que o aumento da Carga Tributária no país foi resultado, principalmente, da maior arrecadação de tributos federais nos municípios mais ricos do país, sem a absorção deste recurso adicional em bases locais, pois esta se apoiou, basicamente, em aumento de tributos e taxas não compartilhados, gerando taxas de retorno decrescentes entre o que é arrecadado e o que de fato é aplicado no município. Agravou também a atual situação de injustiça social, pois a redistribuição da carga tributária concentra-se em poucos segmentos sociais, em especial nos trabalhadores.

Fica evidente que, principalmente a partir de 1995 e agravado a partir de 1999, há uma clara recentralização dos recursos tributários, aumento das despesas dos municípios com dificuldades crescentes de financiamento. O resultado é uma combinação perversa: elevação sem par da Carga Tributária Bruta nos últimos anos concomitantemente à queda da participação dos municípios na distribuição dos recursos. Não bastasse isto, que já seria problemático em termos da capacidade de financiamento dessas unidades federativas, ocorreu um aumento nas despesas. O exemplo mais recente é a atribuição da educação pré escolar para os municípios sem um aumento na participação do FUNDEF.

4. IMPLICAÇÕES NORMATIVAS NOS MUNICÍPIOS

Conforme mencionado no item anterior, é possível reverter o quadro tributário vigente no país, uma vez que a tentativa de centralização de recursos da União tem produzido uma crise de financiamento nos municípios. Estes assistem um aumento sem par de demandas por gastos, sem a possibilidade de aumentar sua receita disponível na mesma proporção em que a União o fez nos últimos 5 anos, principalmente.

Neste sentido, mais importante do que a distribuição das receitas tributárias é a divisão da receita disponível entre os níveis de governo. Portanto, uma reforma tributária que evite a manutenção, em termos atuais, de conflitos federativos verticais e horizontais, deve evitar um processo de reconcentração da arrecadação federal.

O avanço das contribuições sociais e das CIDEs¹¹ acarretou enorme perda de qualidade técnica ao sistema tributário nacional. Conforme já mencionado, a CIDE-combustíveis é um bom exemplo de como a União tem se apropriado de recursos que incorrem em ônus para as bases locais de governo, pois é grande o volume de automóveis nas vias, e estas necessitam recorrentemente de manutenção, além da poluição gerada. Outro agravante é que a CIDE foi concebida para que seus recursos fossem vinculados à infra-estrutura em transportes, compensações ambientais ou até como subsídio onde houvesse necessidade nas áreas envolvidas com o petróleo e o gás. No entanto, um veto na sua regulamentação, ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, alterou a aplicação dos recursos. Atualmente, grande parte dos recursos dessa contribuição, mesmo estando no Ministério dos

¹¹ O Fundo Nacional de Desenvolvimento de Tecnologia e Telecomunicações – FUNTTEL – e o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST – são outras duas contribuições sobre o domínio econômico. Incidem sobre serviços de telecomunicações e encontram-se em vigor desde 2000.

Transportes, foi destinada no Orçamento para o pagamento de pessoal e de precatórios. De acordo com Superintendência da Receita Federal – 6ª Região Fiscal – dados da arrecadação desta contribuição por municípios, unidades federativas ou regiões fiscais (esta última uma subdivisão feita no âmbito da própria Receita) ainda não foram disponibilizados nem mesmo para consulta interna. Mas não é difícil de se supor tratar-se de uma contribuição de forte arrecadação regional – principalmente nos grandes centros urbanos. A arrecadação da CIDE-combustíveis no país todo, em 2002, situou-se em pouco mais de R\$ 7 bilhões¹². Para 2003 estima-se que a CIDE arrecadará mais de R\$ 10 bilhões. No atual contexto, torna-se primordial e necessário que a discussão em torno do repasse deste tributo às subunidades federativas seja aprofundada, pois o Plenário acaba de aprovar a Medida Provisória 82/02 que dispõe sobre a transferência, da União para os Estados e Distrito Federal, de parte da malha rodoviária sob jurisdição federal.

Uma outra questão que tem sido recorrente é a instituição da taxa de inspeção veicular. O atual Código Brasileiro de Trânsito prevê esta cobrança, mas a definição de qual competência irá efetuar-la ainda é um impasse a ser resolvido. No art. 104, capítulo IX, da Lei 9.503/97, considera-se que “os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo CONTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA para emissão de gases poluentes e ruído”. Se a segurança, emissão de gases e ruído são o alvo das inspeções, nada mais lógico que atribuir aos municípios a competência dessas taxas, pois estes são os alvos diretos da não observância das condições impostas.

Outro ponto importante refere-se à diminuição das contribuições sociais no regime tributário, pois estas incidem em cascata e sobre bases totalmente atípicas (como o faturamento, a receita operacional e a movimentação financeira). Além de tudo, têm sua arrecadação vinculada, sendo, desta forma, ineficientes do ponto de vista econômico. A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que tem praticamente a mesma base tributável do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), se incorporada ao IRPJ pode vir a aumentar a alíquota deste último e, por meio disto, ampliar o volume de recursos transferidos a estados e municípios ao mesmo tempo em que melhora a equidade tributária.

O Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira nasceu sob a condição de não ser repassado a estados e municípios. Caso fosse instituído mediante Lei Complementar, haveria necessidade de repasse de seus recursos aos governos subnacionais. O que se observou posteriormente foi que, depois de extinto, o tributo voltou como contribuição social - CPMF - tendo uma base de cobrança ampla e sem nenhuma contrapartida para as bases locais de incidência. Trata-se então, de mais um ponto gerador de competição federativa vertical.

Nos últimos anos, o PIS/PASEP, e sobretudo a COFINS, tiveram sua arrecadação priorizada pelo Governo Federal. O problema é que, além de incidirem em cascata, são bastante ineficientes, pois recaem sobre o consumo e são facilmente repassadas para o preço final dos produtos. Atualmente, dentre todas as receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, a COFINS é a segunda maior rubrica.

¹² A respeito da forma de incidência da Cide-combustíveis e demais peculiaridades, e da arrecadação da receita administrada pela SRF de 1985 a 2002, ver www.receita.fazenda.gov.br.

De acordo com Lemgruber (2002), estas duas contribuições podem ser entendidas como um imposto mínimo, pois incidem, grosso modo, sobre o faturamento das empresas, que as pagam quer tenham lucro ou não. Duas alternativas viáveis podem ser consideradas, caso essas contribuições sejam extintas: primeiro seria majorar a alíquota de um imposto sobre consumo (o atual ICMS ou um novo IVA a ser criado), de modo a compensar sua incidência, que também se dá sobre o consumo; segundo poderia ser a introdução de um imposto mínimo, como em outros países. Isto se o governo quisesse continuar tributando as empresas independente da existência de lucro¹³. Este imposto mínimo, se compensado com o Imposto de Renda, certamente também é capaz de melhorar a progressividade do sistema e ainda garantir o equilíbrio federativo. Em qualquer uma dessas alternativas, os governos subnacionais teriam chance de aumentar sua receita disponível, uma vez que passariam a participar da arrecadação de tributos.

A tabela 7 mostra o peso que as contribuições sociais têm tido no total da arrecadação tributária:

TABELA 7
Participação de Impostos e Contribuições na Arrecadação Total do Brasil: 2001

N a t u r e z a	% P I B	% t o t a l
Im p o s t o s	1 8 , 3 2	2 1 , 2 4
C o n t r i b u i ç õ e s	1 6 , 5 8	4 6 , 3 7
T a x a s	0 , 8 5	2 , 3 9
T o t a l	3 5 , 7 5	1 0 0 , 0 0

Por fim, um outro ponto a ser destacado, e de fundamental importância, refere-se às transferências do Fundo de Manutenção e de Valorização do Magistério, o FUNDEF. Este Fundo, uma tentativa de inovação da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País, vinculou a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. Neste sentido, promove a partilha de recursos de acordo com o número de matrículas verificado nos municípios e, deste montante, reserva 60% para manutenção do magistério. Seguindo os mesmos moldes do FUNDEF, a criação de um FUNDEF infantil, com os mesmos critérios de repasse, estendendo-se à educação pré-escolar, evitaria o excesso de atribuições aos municípios sem repasses federais. Verifica-se que o ensino pré-escolar concentra-se maciçamente sob responsabilidade municipal. De acordo com a Tab. 8, do total de matrículas efetuadas neste nível de ensino - quase 560 mil - cerca de 431 mil são em escolas municipais, o que representa 77% do total. A partir dos dados apresentados, vê-se que uma revisão nos padrões de repasse de recursos para a educação infantil tem de ser feita, pois há um acúmulo de funções no âmbito municipal. A tabela 8 relaciona o número de matrículas nos diferentes níveis de ensino das capitais:

¹³ Lemgruber (2002) afirma que o índice de prejuízos supostamente fabricados no Brasil não é baixo. Tradicionalmente, cerca de 50% das empresas que declaram pelo lucro real apresentam prejuízo. Caso isso fosse realidade, o setor privado já teria quebrado há alguns bons anos!

TABELA 8

Número de matrículas efetuadas por nível de ensino em cada capital do país

Capitais	UF	Fundamental				Pré-escolar			
		Federal	Estadual	Municipal	Subtotal	Federal	Estadual	Municipal	Subtotal
ARACAJU	SE	-	51.763	25.380	77.143	-	5.108	5.739	10.847
BELEM	PA	3.688	161.069	44.397	209.154	366	10.006	7.281	17.653
BELO HORIZONTE	MG	1.141	188.519	169.344	359.004	-	9.349	4.818	14.167
BOA VISTA	RR	-	40.789	3.373	44.162	-	5.455	2.184	7.639
BRASILIA	DF	1.500	319.358	-	320.858	-	36.345	-	36.345
CAMPO GRANDE	MS	550	54.001	61.818	116.369	-	1.971	5.735	7.706
CUIABA	MT	-	54.202	44.662	98.864	-	606	3.720	4.326
CURITIBA	PR	439	125.924	80.446	206.809	-	2.453	10.668	13.121
FLORIANOPOLIS	SC	626	28.594	13.311	42.531	161	1.653	4.128	5.942
FORTALEZA	CE	555	168.088	151.776	320.419	-	422	32.450	32.872
GOIANIA	GO	480	102.308	86.686	189.474	40	2.832	5.254	8.126
JOAO PESSOA	PB	-	52.432	54.636	107.068	-	4.557	3.565	8.122
MACAPA	AP	-	53.350	10.197	63.547	-	4.170	3.352	7.522
MACEIO	AL	-	82.834	42.039	124.873	-	737	5.352	6.089
MANAUS	AM	610	161.869	121.833	284.312	-	285	8.612	8.897
NATAL	RN	-	72.482	42.735	115.217	-	88	7.611	7.699
PALMAS	TO	-	12.785	19.592	32.377	-	628	597	1.225
PORTO ALEGRE	RS	849	124.066	48.944	173.859	-	9.542	4.222	13.764
PORTO VELHO	RO	-	46.195	21.326	67.521	-	3.005	1.418	4.423
RECIFE	PE	790	129.778	78.496	209.064	-	692	5.362	6.054
RIO BRANCO	AC	313	42.207	12.755	55.275	26	5.253	1.708	6.987
RIO DE JANEIRO	RJ	10.890	42.833	607.853	661.576	-	1.297	71.846	73.143
SALVADOR	BA	488	367.011	100.462	467.961	-	2.486	4.058	6.544
SAO LUIS	MA	947	93.352	63.525	157.824	-	5.009	11.072	16.081
SAO PAULO	SP	193	854.682	546.218	1.401.093	200	6	207.974	208.180
TERESINA	PI	-	77.115	57.838	134.953	-	11.611	2.933	14.544
VITORIA	ES	-	5.025	35.178	40.203	-	34	9.037	9.071
TOTAL		24.059	3.512.631	2.544.820	6.081.510	793	125.600	430.696	557.089

Fonte: IBGE
Elaboração própria.

Podemos ver que o número absoluto de matrículas efetuadas no ensino fundamental é bem superior ao efetuado no ensino pré-escolar. No entanto, a obrigatoriedade do Ensino Pré-escolar por parte dos municípios criará certamente uma maior demanda por este nível de ensino, o que se é positivo, necessitaria de um aumento na estrutura de repasses federais. Na hipótese de se adotar para o FUNDEF infantil o mesmo critério de captação de recursos utilizado para o FUNDEF atual¹⁴, verificaríamos ganhos sociais enormes, havendo desde já um incentivo para que as crianças ingressem e se mantenham na escola por um tempo maior.

¹⁴ No âmbito de cada Estado, o FUNDEF é formado por 15% das seguintes fontes de arrecadação: Fundo de Participação dos Municípios – FPM -, Fundo de Participação dos Estados – FPE -, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS -, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI-exp, Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Kandir; e mais uma complementação da União nos Estados onde a receita originalmente gerada não é suficiente para a garantia de um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional fixado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou demonstrar que, não obstante o aumento significativo da arrecadação tributária nos últimos anos no Brasil, não foi possível dirimir os desequilíbrios federativos, tampouco a estrutura tributária tornou-se mais equânime. Ao contrário, competições verticais e horizontais, por falta de uma legislação adequada, bem como devido a um processo de recentralização após 1994, agravaram um problema que não havia sido resolvido com a Constituição de 1988. Ademais, a criação de novas contribuições de arrecadação federal e a utilização de impostos únicos (como o CPMF), além dos impostos indiretos, impede a utilização da estrutura tributária como instrumento para contribuir na desconcentração da renda. Qualquer reforma tributária, portanto, deve estar relacionada com alguma forma de recuperar este equilíbrio perdido com as recorrentes leis centralizadoras de recursos, bem como garantir maior equidade e progressividade ao sistema.

O processo de Reforma Tributária tem se apresentado como uma demanda de corrigir os referidos desequilíbrios. A estrutura tributária tende a se modificar ao longo do tempo, acarretando em mudanças na estrutura econômica. Novas pressões sociais surgem e, conseqüentemente, o papel do Estado deve ser alterado através de uma boa adequação instrumental. Ademais, a baixa tributação sobre renda, heranças e patrimônio no Brasil é uma distorção que pode ser corrigida. As comparações internacionais refletem a iniquidade que um sistema tributário fortemente concentrado em impostos indiretos pode gerar.

No caso brasileiro, especificamente, a implementação de um modelo ideal mostra-se de difícil efetivação, dadas as especificidades do sistema federativo vigente. O sistema tributário opera em condições de competitividade vertical – das diferentes esferas de governo – e horizontal – regiões de um mesmo nível de governo. Daí, como conseqüência de se operar num ambiente não-cooperativo, tem-se um resultado de ineficiência, de diminuição de arrecadação tributária total dos governos envolvidos e, em decorrência, declina também o nível de bens e serviços públicos colocados à disposição da população.

A opção do Governo Federal em priorizar contribuições sociais e de domínio econômico não-partilháveis acarretou também numa opção por tributos distorcivos, incidentes em cascata. A participação desses tributos atingiu níveis altíssimos sem, contudo, ocasionar num retorno em termos de serviços públicos gerados. Reduziu a receita disponível dos Estados e Municípios, o que contribuiu para a redução do bem estar social de alguns governos subnacionais, que se vêem obrigados a despendere enorme esforço para manter serviços que atendam dignamente aos cidadãos-contribuintes. Estes estão bastante sacrificados, uma vez que a tributação conferida à União permite interferir direta e indiretamente na distribuição funcional da renda. No caso brasileiro, nota-se que esta distribuição foi prejudicial aos trabalhadores.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Carga Tributária Global: Estimativa para 2001*. Rio de Janeiro. BNDES maio 2002 (Informe-se, 40).
- ARAÚJO, Erika. *Federalismo Fiscal - Receita Municipal: A Importância das Transferências do FPM e do SUS*. Rio de Janeiro. BNDES, junho 2001 (Informe-se, 28).
- ARAÚJO, Erika. *Carga Tributária - Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente*. Rio de Janeiro. BNDES, julho 2001 (Informe-se, 29).
- BORDIN, Luiz Carlos Vitali. *O Novo Padrão da Arrecadação Federal*. In: Gazeta Mercantil. Belo Horizonte, 04 de fevereiro de 2002.
- BORDIN, Luiz Carlos Vitali. *A Carga Tributária Brasileira em 2002*. Porto Alegre, SEFAZ/RS, fevereiro 2003.
- JAYME JR, Frederico G. *Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual: um estudo das finanças públicas de Minas Gerais*. Campinas: IE/UNICAMP, (dissertação de Mestrado), 1994
- LEMGRUBER, Andréa. *O Fenômeno da Competição Tributária: Aspectos Teóricos e Uma Análise do Caso Brasileiro*. Brasília, IV Prêmio do Tesouro Nacional - Secretaria do Tesouro Nacional, 2002 (monografia).
- RANGEL, Paulo Euclides; MEDEIROS Neto, João. *Reforma Tributária: Breve Notícia sobre Oito Anos de Trabalhos no âmbito da Câmara dos Deputados*. Brasília, Câmara dos Deputados, fevereiro 2003. (Consultoria Legislativa).
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil - 2001*. Brasília, Divisão de Estudos Tributários, junho 2002 (Estudo Tributário, 06).
- VARSANO, Ricardo; MORA, Mônica. *Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts of the Nineties*. Rio de Janeiro. IPEA, dezembro 2001 (Texto para discussão nº 854).