

2

O Crescimento do estado e a evolução do federalismo brasileiro no século XX

2.1

Introdução

Durante o século XX, o governo Brasileiro experimentou um crescimento contínuo e elevado. No início deste mesmo século, o governo arrecadava e gastava em torno de 10% dos recursos da economia. Cem anos depois, o governo arrecada e gasta em torno de 33% do Produto Interno Bruto. O aumento no tamanho do governo reflete o fato de que ele experimentou um crescimento maior que a economia. No século XX, a receita tributária do governo e a sua despesa primária cresceram a taxas anuais de 6% e 5,5%, respectivamente, enquanto que a média da taxa de crescimento real da economia brasileira foi de 5%.

Tabela 2.1.1
Brasil: Tamanho do Governo, 1900 – 2000

	PIB	Receita Tributária	Despesa Primária	Carga Tributária	Despesa Primária / PIB
	Milhão de Reais de 2000			(%)	
1900	92.4	9.7	11.8	10.5	12.7
1910	163.8	16.1	25.0	12.5	19.0
1920	199.2	13.9	21.9	7.0	11.0
1930	309.9	25.2	51.0	8.1	16.4
1940	476.1	59.4	83.2	12.5	17.5
1950	844.3	119.2	162.5	14.1	19.2
1960	1721.5	294.7	344.3	17.1	20.0
1970	3132.5	800.3	774.8	25.5	24.7
1980	7165.8	1683.6	1646.1	23.5	23.0
1990	8377.4	2530.0	2763.7	30.2	33.0
2000	10865.1	3518.9	3618.8	32.4	33.4

Fonte: Centro de Estudos Fiscais do IBRE/FGV - IPEA. Projeto Recuperação das estatísticas Históricas do Setor Público Brasileiro. IBGE SCN. Cálculos e compatibilização realizados pelo autor.

As causas do crescimento do governo podem ser divididas em fatores estruturais e fatores institucionais. Dentre os fatores estruturais, o crescimento da economia e da população, a industrialização e a urbanização, a evolução da distribuição de renda, a

evolução da estrutura etária da população, as mudanças tecnológicas e o próprio aumento da eficiência do governo na extração de recursos dos agentes econômicos e na provisão de bens e serviços públicos são as causas geralmente apontadas pela literatura sobre o crescimento do governo. (Peltzman, 1980, Borcharding, 1985, e Kau e Rubin, 2000)

Do lado dos fatores institucionais, a literatura apresenta um vasto conjunto de explicações que enfatizam os seguintes fatores: a influência de grupos de interesse para alterar a distribuição de renda a seu favor, os efeitos da extensão dos direitos democráticos para grupos da população anteriormente excluídos, o comportamento *rent seeking* dos diferentes grupos sociais, a ilusão fiscal, o comportamento maximizador do tamanho do orçamento por parte dos burocratas e a estrutura de organização de governo. (Niskanen, 1971)

Sem deixar de considerar os outros fatores explicativos do aumento da importância do governo na economia, este ensaio estuda a influência das características do federalismo fiscal brasileiro sobre o crescimento do governo nos últimos cem anos, analisando, em particular, a relação entre a evolução do grau de centralização fiscal e o tamanho do governo. A esse respeito, na literatura há visões opostas sobre essa relação.

Desde uma perspectiva puramente orçamentária, o aumento da descentralização fiscal deveria incidir em níveis maiores de despesa devido à duplicação de gastos administrativos derivados da perda de algumas economias de escala associadas a um governo unitário. Assim, processos de descentralização levariam ao aumento do tamanho do governo. (Oates, 1999)

Na mesma direção, dado que a descentralização pode incidir em um maior controle da população sobre as decisões de gasto nos níveis inferiores de governo e em uma maior eficiência na provisão de bens e serviços públicos, os indivíduos estariam mais dispostos a aceitar o envolvimento do governo num conjunto maior de funções e, portanto, a maior eficiência implícita na descentralização favoreceria a ampliação do governo. (Wallis, 1985)

Do lado oposto, Buchanan e Brennan (1978, 1978 e 1980) argumentam que a descentralização pode se constituir num mecanismo para limitar o crescimento do governo, na medida em que gera concorrência entre governos restringindo, assim,

comportamentos maximizadores de receita ou de despesa fiscal por parte dos burocratas estatais.

Baseado num trabalho de recuperação de estatísticas históricas do setor público e de compatibilização com o Sistema de Contas Nacionais do IBGE para o período anterior a 1947 realizado pelo autor, este ensaio analisa a relação entre a evolução do tamanho do Governo Brasileiro e da distribuição da receita tributária e da despesa primária durante o século XX.

O achado mais importante deste ensaio é que os processos de descentralização fiscal impulsionados pelas Constituições de 1946 e de 1988 aceleraram o crescimento do governo. Dois mecanismos explicam esse fato. O primeiro é que esses processos de descentralização provocaram crises fiscais no nível federal, as quais levaram o governo central a implementar ajustamentos baseados em aumento de sua receita tributária para compensar a perda de receitas resultante da descentralização de recursos fiscais. O segundo é que o crescimento da despesa dos estados e municípios, derivado da maior disponibilidade de recursos fiscais, não foi compensado pela redução da despesa do Governo Federal. Assim, tanto pelo aumento da carga tributária do Governo Federal como pelo aumento de despesas dos níveis inferiores de governo, os processos de descentralização induziram o aumento no tamanho do governo.

O trabalho está composto de quatro partes além desta primeira seção introdutória. A segunda seção compara as Reformas Tributárias de 1934 e 1967 por um lado, com as Reformas Tributárias de 1946 e 1988 por outro. As duas primeiras caracterizaram-se pela profunda transformação dos sistemas tributários vigentes até sua implementação e pelo seu caráter centralizador. As duas últimas tiveram pouco efeito sobre o sistema tributário e propiciaram a descentralização de receita tributária.

A terceira seção analisa os efeitos provocados pelas quatro reformas sobre a despesa primária dos níveis de governo, que sofreu aumentos substanciais. No entanto, deve-se distinguir que as Reformas Tributárias de 1934 e 1967 provocaram aumentos substanciais na capacidade de financiamento tributário do governo, o que levou naturalmente a um aumento na despesa primária do governo.

As Reformas Tributárias de 1946 e 1988 também induziram o aumento da despesa primária. No entanto, essa expansão está mais associada às mudanças impostas na

distribuição de receita tributária e disponível entre níveis de governo. Naturalmente, a descentralização da receita tributária e da receita disponível incentivou o aumento da despesa primária nos níveis inferiores de governo. No entanto, essa descentralização não incentivou a redução da despesa primária do Governo Federal. Pelo contrário, as Reformas de 1946 e 1988 geraram a necessidade de forte expansão do tamanho da carga de impostos federais para superar o desequilíbrio fiscal imposto pela redução do grau de centralização da receita tributária e disponível diante da impossibilidade de redução de suas despesas. Assim, o próprio caráter descentralizador dessas reformas foi rapidamente revertido por uma maior centralização devido à reação do Governo Federal para compensar as perdas de receita derivadas da descentralização.

A quarta seção apresenta evidências econométricas sobre a relação entre centralização fiscal e crescimento do governo. Os resultados encontrados, permitem constatar que, uma vez levadas em consideração as relações de longo prazo entre variáveis estruturais e tamanho do governo, o aumento da centralização fiscal levou ao aumento do tamanho do governo. Entretanto, deve-se destacar também os efeitos cruzados negativos das variáveis de centralização da receita tributária e da despesa primária sobre o tamanho do governo medido pela despesa primária e pela receita de impostos, respectivamente. Observa-se que a centralização da receita tributária esteve associado a um menor crescimento da despesa primária do governo, enquanto que a centralização da despesa primária implicaria uma menor pressão para a receita tributária do governo.

A quinta seção apresenta as conclusões e implicações. A principal conclusão do ensaio é que os processos de descentralização de recursos fiscais iniciados em 1946 e 1988, ao não serem acompanhados pela descentralização de responsabilidades de despesa, levaram a acelerar o crescimento do governo. A necessidade de compensar a perda de recursos tributários e a falta de redução de suas responsabilidades de despesa induziram o Governo Federal a aumentar a pressão tributária sobre a sociedade. Por sua vez, com uma maior disponibilidade de recursos fiscais, os níveis inferiores de governo naturalmente aumentaram sua despesa.

2.2

A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro no Século XX

Esta seção analisa a evolução histórica do sistema de tributação no Brasil, enfatizando aspectos institucionais que explicam a trajetória da carga de impostos e de sua distribuição entre níveis de governo. Em particular, essa parte descreve as reformas tributárias implementadas no século XX.

Durante o século XX a carga tributária mais do que triplicou, passando de menos de 10% do PIB em 1900 para 33% do PIB em 2000. A participação do Governo Federal na receita tributária global, como medida de centralização de recursos fiscais, não apresentou nenhuma tendência temporal, observando-se a sucessão de períodos de descentralização (1900-30, 1950-60 e 1980-90) e de centralização da receita tributária (1930-50, 1960-80 e 1990-2000). (Tabela 2.2)

Por seu conteúdo e pelos seus efeitos sobre a evolução do nível da carga tributária e do grau de centralização tributária, é possível separar as Reformas Tributárias de 1934 e 1967 por um lado, e as Reformas Tributárias de 1946 e 1988 pelo outro.

As Reformas de 1964 e 1937 induziram profundas alterações no sistema tributário ao terem propiciado uma forte ampliação da capacidade de financiamento do governo e uma ampla modernização do sistema de impostos. No que tange à distribuição da receita tributária entre níveis de governo, ambas reformas levaram ao aumento do grau de centralização da receita tributária e da receita disponível dos níveis de governo. No entanto, nos últimos anos de vigência das reformas, é possível observar um progressivo movimento de descentralização que foi reforçado pelas Reformas Tributárias que as sucederam.

As Reformas de 1946 e 1988 não introduziram alterações significativas no sistema tributário, mas também resultaram em forte crescimento da carga tributária. No que tange à distribuição da receita tributária, ambas tiveram um efeito descentralizador da mesma. Esse efeito foi ainda mais notório para a receita disponível, dada a forte ampliação das transferências intergovernamentais induzida pelas reformas. No entanto, a

descentralização que promoveram foi de curta duração, já que posteriormente houve uma tendência de reversão centralizadora.

Tabela 2.2.1:
Receita Tributária e Carga Tributária por Níveis de Governo, 1900 – 2000

	Receita Tributária Milhão de Reais de 2000			Carga Tributária (% do PIB)			Participação no Total da Receita Tributária (%)	
	Total	Federal	Não Federal	Total	Federal	Não Federal	Federal	Não Federal
1900	9.7	6.6	3.1	10.5	7.1	3.4	67.6	32.4
1910	16.4	11.8	4.6	12.5	9.0	3.5	72.0	28.0
1920	13.9	9.3	4.6	7.0	4.7	3.7	67.1	32.9
1930	25.2	16.6	8.6	8.1	5.3	2.8	65.4	34.6
1940	59.4	39.6	19.8	12.5	8.3	4.2	66.4	33.6
1950	119.2	73.8	45.5	14.1	8.7	5.4	61.7	38.3
1960	294.7	191.7	103.0	17.1	11.1	6.0	64.9	35.1
1970	800.3	542.8	257.5	25.5	17.3	8.2	67.8	32.2
1980	1683.6	1319.8	363.9	23.5	18.4	5.1	78.3	21.7
1990	2530.0	1473.8	1056.2	30.2	17.6	12.6	58.3	41.7
2000	3518.9	2429.9	1089.5	32.4	22.4	10.0	69.1	30.9

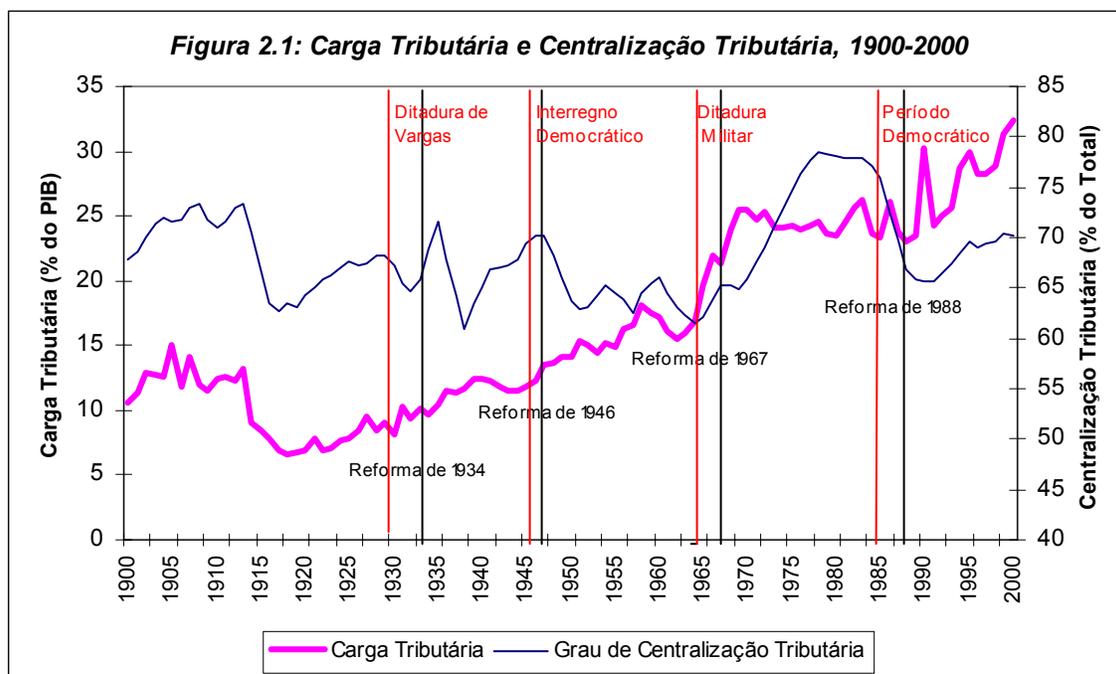
Fonte: Centro de Estudos Fiscais do IBRE/FGV - IPEA. Projeto Recuperação das estatísticas Históricas do Setor Público Brasileiro. IBGE SCN. Cálculos e compatibilização realizados pelo autor.

O ritmo de crescimento da carga tributária não foi estável, podendo-se distinguir quatro fases que coincidem com as quatro Reformas Tributárias implementadas no século passado. A Figura 2.1 mostra que as inovações em matéria tributária impulsionadas pelas Reformas de 1934, 1946, 1967 e 1988 alteraram o ritmo de crescimento da carga tributária.

A Reforma Tributária de 1934 elevou o nível da carga tributária de um patamar menor a 10% do PIB para outro próximo de 15% do PIB. A Reforma Tributária de 1946 acelerou o ritmo de crescimento da carga tributária, levando-a a níveis próximos a 18% do PIB no final dos anos 50. A Reforma Tributária de 1967 provocou um aumento imediato da carga tributária, mantendo-a num nível próximo aos 25% do PIB durante as décadas de 1970 e 1980. Finalmente, a Reforma Tributária de 1988 voltou a acelerar o crescimento da carga tributária na década de 1990, atingindo 33% do PIB no ano 2000.

As características mais importantes da distribuição da receita tributária entre níveis de governo durante o século XX foram a alternância de períodos de centralização e de

descentralização tributária e a falta de uma tendência secular clara. A Figura 2.1 mostra que as Reformas Tributárias alteraram os padrões de distribuição de receita tributária de suas antecessoras. No entanto, o grau de centralização tributária não apresentou uma tendência de crescimento ou redução nos últimos cem anos: em 1900, a participação do Governo Federal na receita tributária global era de 67% e atingiu 69% da receita global no ano 2000.



O que se observa na evolução do grau de centralização tributária são movimentos pendulares. Depois de um período de relativa descentralização como o da República Velha, a Reforma Tributária de 1934 induziu a uma maior centralização da receita tributária, especialmente a partir de 1937. A Reforma Tributária de 1946 teve um caráter descentralizador. De maneira oposta, a Reforma Tributária de 1967 levou a uma forte centralização da receita tributária. Finalmente, a Reforma de 1988 determinou a descentralização da receita tributária.

No entanto, os efeitos das reformas sobre o grau de centralização tributária foram temporários, no sentido em que depois de alguns anos de sua implementação houve uma forte reversão das tendências de centralização ou descentralização tributária introduzidas pelas quatro reformas.

Depois da imediata centralização provocada pela Reforma Tributária de 1934, houve um processo de descentralização que foi interrompido no período do Estado Novo. No caso da Reforma Tributária de 1946, observa-se que no final dos anos 50 houve uma re-centralização. No caso da Reforma Tributária de 1967, de caráter centralizador, a partir dos últimos anos da década de 1970 observa-se uma forte tendência de descentralização até 1988. Finalmente, a forte descentralização impulsionada pela Reforma Tributária de 1988 foi rapidamente revertida por um forte movimento de centralização da receita tributária na década de 1990.

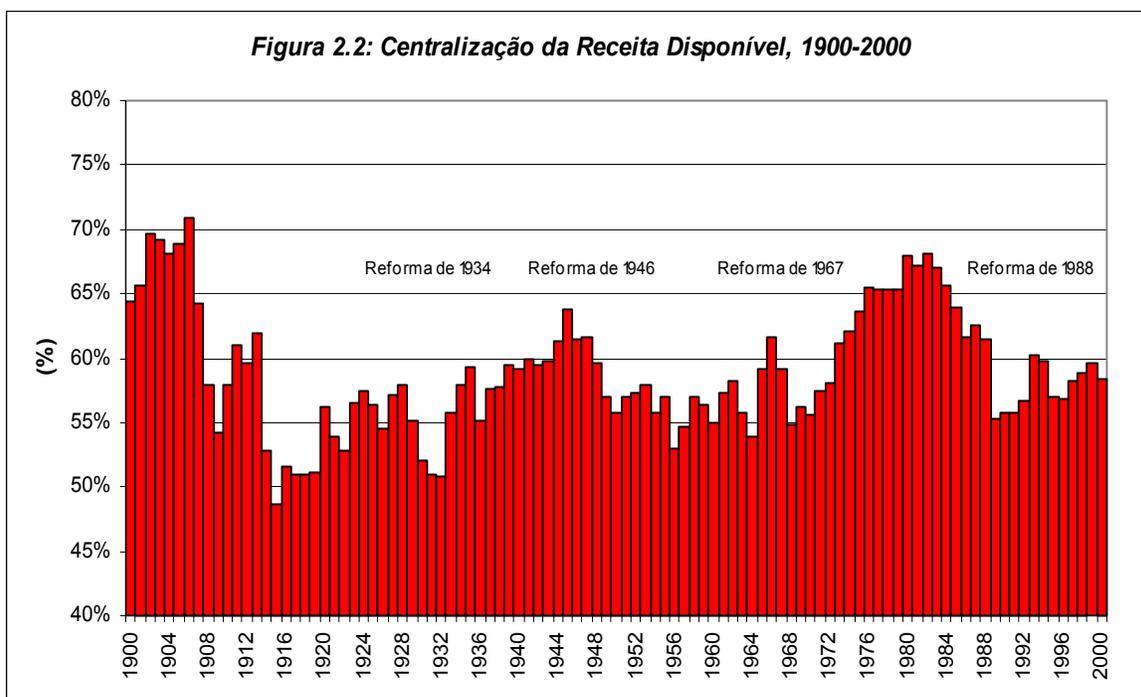
No caso do Brasil, a análise da distribuição da receita tributária entre níveis de governo deve ser completada pela consideração do regime de transferências intergovernamentais. Em realidade, o grau de centralização do governo deve ser definido em termos da receita disponível dos níveis de governo, uma vez feita a redistribuição de receita tributária via transferências entre níveis de governo.

Considerada a receita disponível, é possível observar que as tendências de centralização ou descentralização introduzidas pelas quatro reformas são mais claras. A Figura 2.2 mostra que a Reforma Tributária de 1934 levou a um aumento da centralização de receita disponível de 50% em 1934 para um nível próximo a 65%. A Reforma Tributária de 1946 reduziu o grau de centralização da receita disponível para níveis inferiores a 60%. A Reforma Tributária de 1967 aumentou a centralização de receita disponível para níveis próximos a 70%. Finalmente, a Reforma de 1988 voltou a reduzir o grau de centralização da receita disponível a patamares inferiores a 60%.

Contudo, a análise da receita disponível faz novamente evidente a reversão parcial do impulso inicial de cada reforma. No caso da Reforma Tributária de 1934, observa-se a reversão da centralização até 1937, e na Reforma de 1946 observa-se a centralização de finais da década de 1950. No caso da Reforma Tributária de 1967, observa-se ainda com mais clareza o progressivo movimento de descentralização na década de 1980. Finalmente, no caso da Reforma de 1988, observa-se a centralização ocorrida nos anos 1990.

A seguir detalha-se o conteúdo e os efeitos das quatro Reformas implementadas no século XX. Em primeiro lugar descreve-se o seu conteúdo e as mudanças que promoveram com relação ao sistema anterior. Em segundo lugar, são analisados os

efeitos provocados sobre o nível da carga tributária e sobre sua composição. Finalmente, em terceiro lugar, estudam-se os efeitos sobre a distribuição da receita tributária e da receita disponível dos níveis de governo.



2.2.1

O Sistema Tributário na República Velha (1900-1930)

O sistema tributário que vigorou durante o período da República Velha até 1930 foi estabelecido pela Constituição Federal de 1891¹. A Figura 2.1 mostra que essa primeira fase (1900-33) caracteriza-se por uma carga tributária baixa e estável, variando em torno de 10% do PIB: após superar os 10% na segunda metade da década de 1900, durante o período da Primeira Guerra Mundial, a carga de impostos voltou a ser inferior a 10%; nos anos vinte, estabilizou-se num intervalo entre 9% e 12% do Produto Interno Bruto.

A principal base de tributação era o comércio exterior, e os dois principais tributos do sistema eram o imposto de importação, administrado pelo Governo Federal, e o imposto de exportação, administrado pelos estados. O elevado grau de abertura do País e a

¹ . Em termos gerais, essa Constituição manteve a mesma estrutura de impostos do Império.

dependência do financiamento tributário no comércio exterior explicam a vulnerabilidade da carga tributária a fatores externos durante o período da República Velha.

Depois da Primeira Guerra Mundial, observou-se uma progressiva mudança na composição das bases de tributação. A forte redução dos fluxos de comércio exterior durante a Primeira Guerra Mundial estimulou o governo a substituir suas fontes tradicionais de tributação e a começar a exploração de bases de tributação doméstica. Por um lado, houve a ampliação da base de incidência do imposto federal sobre o consumo (inclusão de um conjunto de bens antes não tributáveis), a criação do imposto sobre vendas mercantis (1922) e o imposto de renda geral (1924), cujas arrecadações passaram a compensar a perda de fontes de tributação baseadas nas transações com o exterior e a ganhar importância na receita do Governo Federal. (Varsano, 1999)^{2 3}.

Da mesma forma que para a União, o comércio exterior era a principal base de tributação estadual através do imposto de exportações, principal imposto dos estados no período da República Velha. A importância do setor agrário exportador também fazia com que a receita tributária dos estados fosse altamente dependente do contexto internacional.

Com relação à composição da carga tributária, a importância dos impostos sobre importações e exportações fez com que os impostos indiretos representassem mais de 95% da receita tributária global. A baixa tributação sobre a propriedade e a inexistência de um imposto de renda⁴ explicam a baixa participação dos impostos diretos na carga tributária. A partir dos primeiros anos da década de 1920, com a criação do imposto de renda em 1922 e o estabelecimento do sistema de previdência social em 1923, observa-se o aumento da participação dos impostos diretos.

No que tange à distribuição de impostos entre níveis de governo, o sistema vigente no período da República Velha era relativamente descentralizado e baseava-se num sistema

² . Deve-se mencionar no entanto, que a redução da importância do imposto de importação se deveu também a falta de indexação derivada do seu caráter específico. Por sua vez, o aumento da tributação doméstica também foi consequência do aumento de alíquotas do imposto sobre consumo.

³ . Durante o período da República Velha, o maior grau de abertura do País e a dependência nas bases de comércio exterior explicam a maior vulnerabilidade externa da receita do governo.

⁴ . Até 1922, apenas era cobrado um imposto sobre vencimentos dos funcionários do estado.

de discriminação de fontes de receitas tributárias exclusivas entre o Governo Federal e os estados.

Os impostos de importação, de selo e de direitos de entrada e saída de navios foram atribuídos exclusivamente à União. Os estados administravam os impostos de exportação, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre transmissão de propriedades, sobre indústrias e profissões e selos sobre negócios de sua economia. Por outra parte, estabelecia-se o direito dos estados para implementar tributos onde explicitamente a Constituição não lhes vedasse. Os governos locais não tinham competência privativa própria, apenas compartilhavam o imposto estadual sobre indústrias e profissões. Além disso, os estados dividiam tributos com os municípios nas bases residuais. (Altberg e Vals Pereira, 2001)

Como resultado dessa distribuição de impostos, após os primeiros anos do século XX observa-se uma tendência de redução do grau de centralização da receita tributária até o fim da Primeira Guerra Mundial. Quando o Governo Federal decide explorar mais intensamente as bases de tributação doméstica, observa-se a reversão do processo de descentralização.

Finalmente, cabe mencionar que devido à inexistência de um sistema de transferências constitucionais entre o Governo Federal e os estados e municípios (Governo Federal e estados apenas compartilhavam o imposto do selo), a distribuição de receita disponível entre níveis de governo é muito parecida com a da receita tributária.

Em suma, carga tributária baixa e altamente dependente das transações com o exterior⁵, grau de descentralização elevado e predomínio da tributação indireta foram as características relevantes do sistema tributário durante o período 1900 – 1930.

2.2.2

A Reforma Tributária de 1934

A Reforma Tributária de 1934 introduziu inovações importantes no sistema tributário brasileiro. A sua maior contribuição foi a expansão das fontes de financiamento tributário

⁵. O imposto de importação respondia por mais de 70% da receita tributária federal e o imposto de exportação representava mais de 80% da receita dessa esfera.

do governo através da exploração mais intensa de bases de tributação domésticas. Apesar do fato de que esse processo já vinha se formando na década de 20, a ampliação da base de incidência do imposto sobre o consumo, a estadualização do imposto sobre vendas e a criação de vários impostos municipais promoveram uma significativa mudança na composição da carga tributária, a qual passou a depender menos do comércio exterior.

A Reforma Tributária de 1934 estabeleceu o seguinte elenco de impostos: na órbita federal, a Constituição de 1934 determinou a generalização da base de incidência do imposto sobre o consumo (apenas os combustíveis de motor de explosão ficaram fora dessa base) e criou os impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e sobre carvão mineral. Finalmente, o imposto sobre propriedades rurais, anteriormente atribuído aos estados, foi devolvido ao Governo Federal.

Na esfera estadual, determinou-se o repasse do imposto sobre vendas mercantis para os estados, transformando este imposto (antes federal) no Imposto Estadual sobre Vendas e Consignações (IVC), que em poucos anos passou a se constituir no principal imposto não apenas estadual mas também do sistema tributário nacional.

Por sua vez, a Reforma Tributária de 1934 determinou a limitação das taxas do imposto de exportação a um nível máximo de 10% e a exclusão do comércio interestadual da base de tributação do imposto de exportações. As transações deste tipo passaram a ser tributadas através do Imposto de Vendas e Consignações. Além disso, criou-se o imposto estadual sobre transmissão de propriedades, separando as transferências de propriedade entre vivos e por causa mortis.

Por outro lado, a Reforma Tributária de 1934 concedeu, pela primeira vez, competência tributária própria aos municípios. Os impostos predial e territorial urbanos e o de indústrias e profissões foram instituídos como impostos municipais. De outro lado, institucionalizou-se a cobrança dos impostos municipais sobre licenças, diversões públicas e taxas municipais que no período da República Velha já eram explorados pelos governos locais sob a figura da tributação residual.

O aumento da carga tributária foi o efeito mais importante da racionalização do sistema tributário estabelecido pela Reforma de 1934⁶. O forte crescimento econômico e a industrialização do país contribuíram para a ampliação da bases de tributação doméstica. A incorporação maciça da população à força de trabalho urbana e a ampliação do grau de cobertura do sistema de previdência social também explicam o crescimento da carga tributária no período 1930-46.

A exploração mais intensa dessas bases de tributação levou à redução da vulnerabilidade externa da receita tributária do governo. Mostra disso é que, diferente da Primeira Guerra Mundial, a Segunda Guerra Mundial teve pequena influência sobre a carga tributária. Assim, depois de ter crescido continuamente até 1941, a carga tributária manteve-se oscilando entre 13% do PIB e 15% do PIB.

A ampliação da base de incidência do imposto sobre o consumo fez com que ele se tornasse o imposto federal mais importante. Por sua vez, a ampliação da incidência do imposto de renda levou-o a ser o segundo em importância na receita tributária da União. A receita de contribuições sociais também exibiu um crescimento notável a partir de 1930, o que em pouco tempo a tornou numa fonte importante de receita do Governo Federal. Assim, durante o período de vigência da Reforma Tributária de 1934, as bases de tributação mais importantes eram domésticas.

Por outro lado, o imposto de importações perdeu progressivamente importância quantitativa, passando a ser mais um instrumento de política econômica do que uma fonte de arrecadação fiscal. Da mesma forma, com a proibição da cobrança do imposto sobre transações interestaduais e com a limitação da alíquota máxima de 10%, o imposto estadual sobre exportações foi substituído pelo Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) como principal fonte de recursos dos Estados.

No que tange à estrutura da arrecadação de impostos observa-se que, apesar de o crescimento da carga ser atribuído à melhor exploração de impostos indiretos, a consolidação do imposto de renda (criado em 1924) e a expressiva ampliação das

⁶ . A Figura 1 mostra que o aumento da carga tributária começou em 1930, no início da ditadura de Vargas. Entre 1930 e 1934 foram implementadas medidas para elevar a arrecadação tributária do Governo Federal, que foram consolidadas na Reforma de 1934.

contribuições para a previdência social resultaram no crescimento da participação dos impostos diretos na estrutura de tributação do período 1930 – 1946.

Com relação à distribuição da receita tributária entre níveis de governo, é possível observar que, apesar de fortes oscilações, tomando-se o período como um todo houve uma tendência de centralização tributária, especialmente a partir de 1937. Neste ano houve uma outra reforma tributária como parte da Constituição do Estado Novo. Essa reforma não alterou o sistema de impostos mas concentrou-se em dar maior poder tributário à União. A proibição de que os estados tributassem residualmente o imposto sobre combustíveis e a imposição de restrições para a criação de novos impostos estaduais e municipais imprimiram um caráter centralizador ao sistema tributário durante o período do Estado Novo. Assim, depois de cair a níveis próximos a 60%, o grau de centralização tributária aumentou a partir de 1937, atingindo mais de 70% em 1945.

Além disso, uma outra inovação importante em matéria de relações intergovernamentais foi a introdução da obrigatoriedade de compartilhar a arrecadação proveniente da tributação residual entre os três níveis de governo. Essa medida afetou principalmente os estados que, apesar de manterem o poder para criar novos tributos, deveriam passar a distribuir 30% da receita desses tributos para a União e 20% para os municípios. Esta medida introduziu pela primeira vez no país o sistema de transferências intergovernamentais de caráter constitucional.

O estabelecimento do sistema de transferências intergovernamentais reduziu o grau de centralização tributária. No entanto, a evolução da distribuição de receita disponível mostra que o sistema de transferências intergovernamentais não aliviou significativamente o caráter centralizador da Reforma Tributária de 1934. Assim, o grau de centralização da receita disponível aumentou de 55% em 1930 para 65% em 1945.

2.2.3

A Reforma Tributária de 1946

A Reforma Tributária incluída na Reforma Constitucional de 1946 não promoveu nenhuma alteração importante no elenco de impostos nem na distribuição de impostos entre níveis de governo.

No entanto, a Reforma de 1946 levou a uma forte retomada da tendência de crescimento da carga de impostos, que passou de 13% em 1946 para mais de 18% do PIB no final da década de 1950. Mas esse movimento de alta foi reduzido nos primeiros anos da década 1960, quando observou-se a redução da carga tributária a patamares próximos a 16% do PIB.

No que tange à composição da carga tributária, observou-se que o crescimento da carga tributária durante a década de 1950 foi promovido pelo aumento dos impostos indiretos, que recuperaram sua participação dentro da estrutura de arrecadação e determinaram uma progressiva deterioração da qualidade do sistema tributário.

Além da falta de mudanças importantes no sistema tributário desde a década de 1930, o crescente desequilíbrio fiscal do Governo Federal acelerou a deterioração do sistema de impostos, caracterizado pelo aumento da tributação indireta e de caráter cumulativo.

O desequilíbrio fiscal do Governo Federal durante a segunda metade da década de 1950 pode ser explicado por dois motivos. O primeiro, foi a demanda pelo aumento de despesa resultante do crescente papel do estado como protagonista central do processo de crescimento econômico⁷. O segundo motivo para esse crescimento foi a redistribuição de recursos tributários entre níveis de governo disposta pela Constituição de 1946. Esta Constituição institucionalizou e amplificou o sistema de transferências intergovernamentais de caráter constitucional através de sistemas de partilha de receitas entre níveis de governo (*revenue-sharing*) que já vinham sendo praticados no período anterior.

⁷ . Ver seção três para maiores detalhes sobre o crescimento das despesas do governo durante o período 1946 - 1964.

Assim, a arrecadação dos impostos federais de renda e de consumo e dos impostos únicos sobre energia elétrica e minerais passou a ser compartilhada pelos estados e municípios. Da mesma forma, criou-se um sistema de transferências de estados para municípios obrigando os primeiros a repassarem 30% de sua arrecadação tributária para os governos locais⁸.

Além disso, a Reforma de 1946 estabeleceu pela primeira vez a vinculação de receitas a despesas específicas estabelecendo, por exemplo, que a arrecadação do imposto federal sobre combustíveis e lubrificantes fosse destinada integralmente a um programa de investimentos rodoviários. Por outro lado, determinou que 3% da receita da União fosse destinada ao desenvolvimento da região Amazônica, 3% ao Nordeste, 1% à região do Vale do Rio São Francisco e o destino de 10% da arrecadação tributária para financiar gastos com educação. (Altberg e Vals, 2001)

Dado que a descentralização da receita tributária e da receita disponível não foram acompanhadas pela descentralização das responsabilidades pela provisão de bens e serviços públicos, o Governo Federal foi o grande perdedor do arranjo federativo imposto pela Constituição de 1946.

Assim, a Reforma Tributária de 1946 impulsionou a descentralização da receita tributária e da receita disponível. A centralização da receita tributária caiu de 70% em 1946 para 62% nos primeiros anos da década de 1960. A centralização da receita disponível passou de 65% em 1945 para 55% em 1955, recuperando-se no final da década de 1950 para níveis próximos a 60%.

Para compensar a perda de receitas e o crescimento de suas responsabilidades de gasto, a resposta do Governo Federal foi aumentar a carga tributária para compensar tal perda e, dessa forma, não interromper seu papel de indutor do crescimento.

No entanto, a queda no ritmo de crescimento da atividade e a aceleração inflacionária de 1960 a 1964 determinaram a queda da carga tributária, que voltou a níveis em torno de 16% do PIB. A queda da carga tributária determinou o aprofundamento do desequilíbrio fiscal do Governo Federal, o qual já tinha começado a ser gerado na segunda metade dos

⁸ . As regras de distribuição uniforme de transferências para municípios provocaram um rápido crescimento do número de municípios, que passaram de 1700 em 1946 para quase 4000 em 1964. (Lezan e Varsano, 1980)

anos 1950. Adicionalmente, a crise política dos primeiros anos da década de 60 inibiu qualquer possibilidade de reformar o sistema tributário para recuperar a capacidade de financiamento do governo. Do lado da despesa, as tentativas de estimular a atividade econômica através do aumento de gastos e a rigidez introduzida pelas vinculações reforçaram a trajetória de desequilíbrio das finanças públicas.

2.2.4

A Reforma Tributária de 1967

A Reforma Tributária de 1967 estabeleceu um sistema cujas principais características perduram até o final do século XX. A Reforma Tributária de 1967 constitui o marco mais relevante na evolução do sistema tributário brasileiro, dotando o País de um verdadeiro sistema tributário com objetivos claros e inserido numa estratégia de desenvolvimento de longo prazo. (Varsano, 1981)

A introdução pioneira da tributação sobre o valor adicionado com a consequente eliminação da cumulatividade no sistema de tributação indireta, o aperfeiçoamento da tributação sobre a renda, a simplificação tributária, a eliminação da exploração concorrente de bases de tributação e a melhora da eficiência do aparelho de arrecadação foram as principais inovações técnicas da reforma. (Blanco, 1998)

A substituição do imposto sobre vendas e consignações pelo ICM estadual, a do imposto federal sobre o consumo pelo IPI federal e a eliminação de superposições entre bases de tributação federais, estaduais e municipais significaram uma profunda modernização do sistema de tributação indireta.

O efeito da Reforma Tributária de 1967 sobre a carga tributária foi expressivo. No entanto, deve-se salientar que o forte crescimento da carga tributária do governo começou em 1964, como parte do ajuste fiscal implementado nos primeiros anos do governo militar. Assim, entre 1964 e 1966 a carga tributária cresceu de 16% do PIB para 21% do PIB.

O sucesso desse ajuste e a continuidade do modelo de desenvolvimento baseado na crescente participação do estado na economia implicavam em crescentes necessidades de financiamento do governo, tornando necessária a Reforma do sistema tributário com a finalidade de garantir que a elevação do esforço tributário da sociedade fosse permanente e permitisse ao governo restabelecer sua capacidade financeira para estimular o desenvolvimento do País.

A Reforma Tributária de 1967 tinha como objetivo a elevação da carga tributária sem prejudicar o crescimento da economia, a partir da modernização do sistema de impostos. As condições políticas da época permitiram o predomínio de orientações técnicas no desenho da Reforma que foi promulgada dois anos depois. Sem dúvida a Reforma Tributária de 1967 atingiu seus objetivos de aumento da capacidade de financiamento tributário do governo e de aumento da eficiência do sistema. (Varsano, 1981)

A Figura 2.1 mostra que esta reforma permitiu a consolidação do aumento da carga tributária obtida no esforço de ajustamento em 1964. Depois de um aumento brusco passando de menos de 20% para 25% nos três primeiros anos da Reforma, durante a década de 1970 a carga tributária manteve-se em torno de 23% do PIB, voltando a subir a patamares próximos a 25% no começo dos anos 80 e mantendo-se estável nesse patamar até 1985.

A estabilidade da carga tributária durante os anos 80 foi garantida através da criação pelo Governo Federal de novos tributos tais como o PIS – PASEP (*Contribuição para Programa de Integração Social e Programa para Formação do Patrimônio do Servidor Público*), em 1983, e o Finsocial (*Fundo de Investimento Social*), em 1985, com o objetivo de compensar a queda de arrecadação associada à desaceleração do ritmo de crescimento da economia.

No entanto, a manutenção dos níveis de arrecadação deu lugar à progressiva perda de qualidade do sistema tributário. A evolução da composição da carga de impostos evidencia a presença crescente da tributação indireta de caráter cumulativo e a diminuição do peso dos melhores impostos do sistema (Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados e ICM estadual) e determina a perda de qualidade do sistema de impostos.

Em matéria de distribuição de tributos entre níveis de governo, a Reforma Tributária de 1967 teve um caráter centralizador. A eliminação das competências concorrentes e o estabelecimento de bases de tributação privativas a cada esfera de governo determinaram a redução do número de impostos e a simplificação do sistema de impostos. A redução do número de impostos e a inserção do sistema tributário dentro de uma estratégia ampla de desenvolvimento econômico favoreceram uma forte concentração dos instrumentos tributários em mãos do Governo Federal.

Como resultado da centralização de impostos, a Reforma Tributária de 1967 gerou um forte processo de centralização da receita tributária, que passou de um patamar superior a 60% para outro próximo a 80% em 1980, quando atingiu seu máximo histórico. Na década de 1980 observa-se a progressiva redução da centralização da receita tributária, que voltou a níveis de 70% em 1988.

Por sua vez, deve-se destacar que o sistema de transferências intergovernamentais constitucionais estabelecido nessa reforma compensou a centralização do sistema de impostos. O compartilhamento das receitas oriundas do imposto de renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) pode ser interpretado como um sistema sob o qual o governo central faz o papel de agente arrecadador de impostos para estados e municípios que, por considerações de eficiência, devem ser administrados nacionalmente.

Assim, o grau de centralização da receita disponível passou de 55% em 1967 para 70% em 1980. Em 1982, com a realização das primeiras eleições para governos estaduais, o regime militar concedeu o aumento da participação dos estados e municípios na receita tributária federal. Isso refletiu-se na redução do grau de centralização da receita disponível para níveis próximos a 65%.

Essa descentralização foi compensada pelo aumento das contribuições indiretas não compartilhadas com os níveis inferiores de governo. Esse fato explica a perda de qualidade do sistema tributário, tendência que seria reforçada pela ampliação do sistema de transferências intergovernamentais estabelecido na Reforma Tributária de 1988.

2.2.5

A Reforma Tributária de 1988

A Reforma de 1988 reverteu o quadro de estagnação da carga tributária exibido nos anos 1980, dando início a uma fase que se caracteriza pela forte retomada e aceleração da trajetória crescente da carga tributária. Especialmente na segunda metade da década de noventa, a carga tributária cresceu continuamente até atingir o nível de 33% do PIB em 2000.

A Constituição de 1988 concentrou-se mais na modificação das relações financeiras entre níveis de governo do que na modernização da estrutura de tributação, a qual já havia mostrado sintomas de deterioração que não foram corrigidos em 1988. A ampliação da base de tributação sobre o valor adicionado através da inclusão dos impostos únicos sobre energia, carburantes e serviços de comunicação e transporte à base de incidência do ICMS estadual foi a única modificação relevante desta reforma em matéria de modernização tributária.

Em realidade, a Constituição de 1988 incentivou o aumento da carga tributária não por ter promovido uma melhora da qualidade do sistema que permitisse uma administração mais eficiente, mas sim por ter alterado as relações intergovernamentais de forma a provocar a reação do Governo Federal que, no intuito de recuperar as suas perdas do novo pacto federativo, promoveu um aumento sem precedentes da sua carga tributária.

Em matéria de distribuição de instrumentos tributários, determinou-se a perda de bases de tributação federal com a eliminação dos impostos federais sobre transportes e serviços de comunicação (IT/ISC), que passaram a formar parte da base de tributação do ICMS.

O aspecto mais importante da Reforma Tributária de 1988 foi a ampliação do sistema de transferências intergovernamentais através do aumento da participação de estados e municípios na arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados de 31% para 44%.

Com a ampliação das transferências, a Constituição de 1988 promoveu o aumento da carga tributária de forma indireta. Na busca por compensar as perdas de receita, o Governo Federal viu-se incentivado a explorar bases de tributação não compartilhadas com estados e municípios.

Por sua vez, a ampliação das responsabilidades sociais do estado, a extensão de privilégios ao conjunto do funcionalismo público e o aumento expressivo da vinculação de receitas geraram a necessidade de aumentar a receita tributária, especialmente a do Governo Federal.⁹

Depois de cair para 23% em 1988, em 1990, primeiro ano de vigência da Reforma de 1988, a carga tributária atingiu seu recorde histórico (até então) de 29%. Na época, vários analistas atribuíram um caráter temporário a essa alta, já que as medidas do Plano Collor eram *once for all* e seus efeitos teriam um caráter temporário. Essa hipótese foi inicialmente confirmada em 1991, quando a carga voltou ao patamar de 24% do PIB. Entretanto, desde 1992 e especialmente a partir do Plano Real, observou-se um reforço da tendência de crescimento da carga tributária. A partir de 1995 a carga tributária cresceu continuamente, atingindo 33% do PIB em 2000. (Werneck, 2000)

Três fatores explicam o crescimento dos últimos anos. A estabilização de preços e a recuperação da atividade econômica nos primeiros anos do Plano Real, o aumento das cargas tributárias estaduais e municipais e, principalmente, a elevação da receita tributária do Governo Federal, especialmente a das contribuições sociais indiretas.

Diante da eliminação do imposto inflacionário como fonte de receita, da perda dos impostos únicos e da ampliação do sistema de transferências constitucionais, o Governo Federal aumentou o seu esforço de arrecadação nas fontes de receita não compartilhadas com os níveis inferiores de governo.

Da mesma forma que em 1946, a perda de bases de tributação por parte do Governo Federal e o aumento da participação dos governos subnacionais na arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) estimularam o esforço de recuperação de receita do Governo Federal em fontes de receita não compartilhadas com estados e municípios. Assim, a reforma do sistema de transferências

⁹. Esse aumento será descrito com maior detalhe na próxima seção.

intergovernamentais estabelecida em 1988 e a necessidade crescente de promover um ajuste fiscal levaram o governo central a aumentar sua arrecadação, privilegiando a substituição de fontes de receita de impostos federais constitucionais por contribuições sociais cuja arrecadação é exclusiva da União.

Além de explorar com maior eficiência as contribuições indiretas já existentes, em 1993 o Governo Federal criou o *Imposto Provisional sobre Movimentação Financeira* (IPMF), que em 1995 foi re-denominado como *Contribuição Provisional sobre Movimentação Financeira* (CPMF), cujas receitas não são compartilhadas com outros níveis de governo.

O caráter indireto e cumulativo das contribuições sociais (i.e. sobre o faturamento), especialmente do PIS/PASEP, da Cofins e da CPMF, determinou que esta substituição contribuísse para acelerar a deterioração da qualidade do sistema de impostos e para a concentração do ônus da tributação no setor produtivo formal.

Finalmente, a partir de 1999, o ajuste fiscal consolidou o aumento de receita tributária do Governo Federal. O aumento de alíquotas da Cofins, da CPMF e da CSLL, fontes de financiamento tributário exclusivas do Governo Federal, foi o responsável pela elevação da carga tributária a níveis bem superiores a 30% do PIB e demonstra a preferência do Governo Federal pela exploração de suas bases de tributação exclusivas.

No que tange à distribuição da receita tributária entre níveis de governo, a Reforma Tributária de 1988 consolidou o processo de descentralização que teve início no princípio dos anos 1980. Assim, o grau de centralização caiu rapidamente de 70% em 1985-1988 para 65% em 1992. No entanto, esse efeito foi de curta duração. A partir de 1993, devido ao aumento da carga tributária federal, o grau de centralização aumentou continuamente, voltando a níveis próximos a 70% no fim da década de 1990.

O mesmo padrão de comportamento é observado com relação à receita disponível. A ampliação do sistema de transferências intergovernamentais provocou uma descentralização ainda mais aguda nos primeiros anos de vigência da Reforma Tributária de 1988. O grau de centralização da receita disponível caiu para 55% em 1990. No entanto, a recuperação da receita tributária federal, a partir de impostos não compartilhados com estados e municípios, reverteu o impulso descentralizador da

Reforma Tributária de 1988. Assim, o grau de centralização cresceu até atingir níveis próximos a 60% no final da década de 1990.

2.3

A evolução da Despesa Primária do Governo durante os períodos entre as Reformas Tributárias

No longo prazo, a evolução da carga tributária e a evolução da despesa do governo deveriam estar estreitamente associadas. Essa relação deve ser reforçada em duas direções. Primeiro, o aumento da capacidade de financiamento tributário do governo geralmente se traduz em maiores níveis de despesa. Segundo, maiores necessidades de despesa geram a necessidade de aumentos da carga tributária para garantir a sustentabilidade das contas públicas¹⁰.

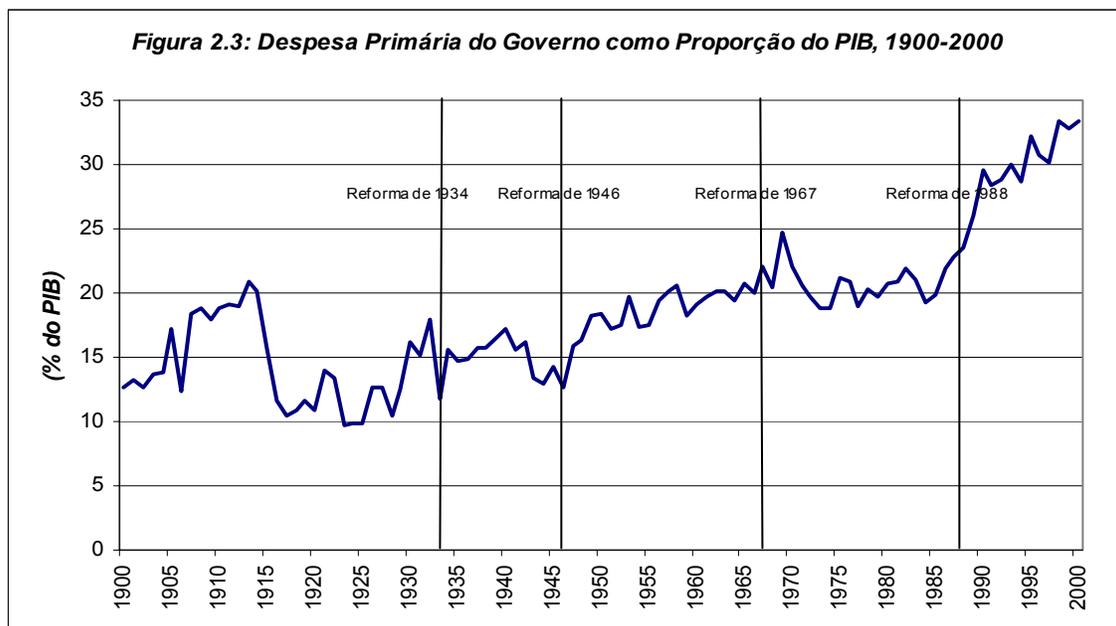
Esta seção estuda a relação entre a evolução da carga tributária e da despesa primária como proporção do PIB. Em particular, analisa-se o efeito das quatro reformas tributárias implementadas durante o século XX sobre a trajetória da despesa primária como proporção do PIB.

De acordo com os efeitos sobre a despesa primária, novamente é possível comparar as Reformas Tributárias de 1934 e 1967 por um lado, com as Reformas Tributárias de 1946 e 1988 por outro. A Figura 2.3 mostra que as duas primeiras não geraram aumentos de despesa primária substanciais, enquanto que as duas últimas resultaram em forte aumento da despesa primária como proporção do PIB.

A despesa primária no período de 1930 a 1945 manteve-se estável num patamar de 15% do PIB. Da mesma forma, a despesa primária no período de 1967 a 1988 flutuou entre 20% do PIB e 25% do PIB. De forma diferente, a despesa primária entre 1946 e 1964 cresceu continuamente, passando de 15% do PIB para mais de 20% do PIB. Igualmente, a partir de 1988 observou-se um forte crescimento da despesa primária, que passou de 25% do PIB em 1990 para 33% do PIB em 2000.

¹⁰. Na próxima seção, são aplicados testes de causalidade entre as duas variáveis.

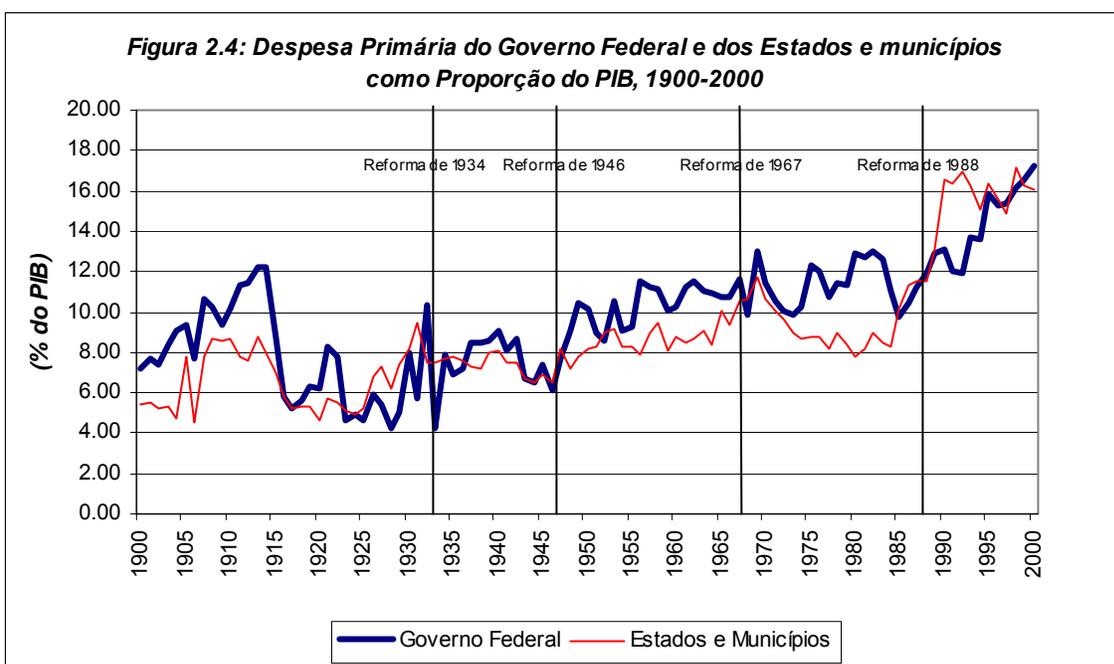
O padrão descrito acima está associado à distribuição de receita disponível entre níveis de governo resultante das quatro reformas. Em particular, observa-se que as Reformas de 1934 e 1967, de caráter centralizador, não determinaram uma expansão no tamanho do governo medida pela despesa primária como proporção do PIB. Pelo contrário, as Reformas de 1946 e 1988, de conteúdo descentralizador, impulsionaram a expansão da despesa primária como proporção do PIB¹¹.



A Figura 2.4 mostra que durante grande parte dos períodos de centralização da receita disponível a despesa primária do Governo Federal manteve-se estável, com ligeira tendência de alta, mas a despesa primária dos governos estaduais e municipais sofreu uma clara redução. Nos períodos de descentralização observa-se o forte crescimento da despesa primária do Governo Federal e de estados e municípios, o que seria natural dada a descentralização de receitas.

¹¹ . Cabe mencionar que durante os períodos de centralização a economia exibiu elevadas taxas de crescimento, atenuando o crescimento da despesa primária como proporção do PIB. Nos períodos de descentralização, especialmente no final desses períodos (início dos anos 1960 e década de 1990), observa-se uma forte desaceleração do crescimento econômico. Este fato pode estar explicando o forte crescimento da despesa primária como proporção do PIB.

Nos períodos de descentralização de 1900 a 1930, de 1946 a 1964 e de 1988 a 2000, a expansão da despesa primária do Governo Federal e a diminuição de sua receita disponível provocaram fortes desequilíbrios fiscais. As crises do início da década de 1960 e de 1990 devem-se à perda de receitas disponíveis e à falta de redução de despesa primária por parte do Governo Federal. A falta de descentralização das responsabilidades de despesa que acompanha a descentralização de receitas nas Reformas Tributárias de 1946 e 1988 justifica essa falta de redução.



Nesse contexto, as Reformas Tributárias de 1934 e de 1967 vêm restituir o equilíbrio fiscal do Governo Federal. A Figura 2.4 mostra que os períodos anteriores a essas reformas caracterizaram-se pelo forte aumento de despesa primária do Governo Federal. Apesar de não ter se implementado nenhuma reforma na década de 1990, o Governo Federal implementou um forte aumento de receita tributária para enfrentar o severo desequilíbrio fiscal do período. Assim, o aumento de sua capacidade de financiamento através do aumento da carga tributária e da centralização de receita disponível foram os instrumentos para atingir o equilíbrio nos três casos.

A seguir descreve-se mais detalhadamente a evolução da despesa primária durante os períodos em análise.

2.3.1

A Despesa Primária no Período 1900-1930

Durante o período da República Velha, a despesa primária do governo apresentou uma tendência de crescimento. Apesar da interrupção dessa tendência de crescimento durante a Primeira Guerra Mundial, na segunda metade da década de 1920 a despesa primária do governo voltou a crescer, atingindo 16% do PIB em 1930¹².

Em termos gerais, as trajetórias da despesa primária como proporção do PIB do Governo Federal e dos estados e municípios foram semelhantes. O elevado grau de descentralização da receita tributária explica a elevada despesa primária de estados e municípios, especialmente durante a década de 1920. As despesas dos governos estaduais e municipais cresceram até 8% do PIB em 1914, reduziram-se para níveis inferiores a 5% do PIB nos primeiros anos da década de 1920 e recuperaram-se para níveis superiores a 8% ao final da década, quando essa despesa mais alta foi maior que a executada pelo Governo Federal.

As despesas de investimentos do governo foram as maiores responsáveis por essa expansão. De 1900 a 1914, a melhoria da infra-estrutura dedicada ao setor primário exportador foi a principal motivação do crescimento do investimento dirigido ao desenvolvimento do sistema portuário e à construção de estradas de ferro. Os gastos de consumo para a área de saúde com campanhas de vacinação do período 1900 - 1905, as obras de saneamento e combate a endemias no Rio de Janeiro explicam também a expansão de despesa primária anterior à Primeira Guerra Mundial.

Depois da forte redução entre 1914 e 1923, na segunda metade da década de 1920, os gastos com investimento em infraestrutura, desta vez concentrados na construção de rodovias, foram a causa do crescimento da despesa primária do governo. O estabelecimento do sistema de previdência social a partir de 1923 define, por sua vez, o

¹² . É importante mencionar que os dados de despesa primária aqui apresentados não incluem os gastos derivados da política de valorização do café praticada intensamente durante grande parte desse período, já que estes não eram considerados como subsídios diretos do governo central.

aumento dos gastos com transferências a consumidores, apresentando crescimento contínuo a partir da segunda metade da década de 1920.

No final da década de 1920, a despesa primária como proporção do PIB era superior à carga tributária. Especialmente a partir da segunda metade dessa década, a recuperação da despesa primária não foi acompanhada por uma recuperação equivalente do lado da receita tributária, levando as finanças federais a uma trajetória insustentável.

O desequilíbrio fiscal não afetava apenas o Governo Federal. Apesar do alto grau de descentralização, os estados tinham uma despesa primária superior à sua receita disponível. O acesso a crédito externo por parte dos estados exportadores facilitou o processo de acumulação de dívida. Assim, em 1932, o estado de São Paulo declarou moratória de sua dívida, transferindo-a para o Governo Federal.

2.3.2

A Despesa Primária no Período 1934-1946

O aumento da carga tributária promovido pela Reforma Tributária de 1934 restabeleceu o equilíbrio fiscal do governo. A Figura 2.3 mostra a estagnação da despesa primária do governo e o PIB, o que contraria a idéia geralmente aceita de que o período Vargas caracterizou-se pela ampliação da participação do Estado na economia. Durante a década de 1930, a despesa primária do governo oscilou em torno de 15% do PIB, caindo durante a Segunda Guerra Mundial para níveis próximos a 12%. As despesas dos governos estaduais e municipais exibiram uma trajetória similar à do Governo Federal, aumentando até 8% do PIB em 1914, reduzindo-se para níveis inferiores a 5% do PIB nos primeiros anos da década de 1920 e recuperando-se para níveis superiores a 8% ao final da década.

Entretanto, deve-se salientar que a estagnação observada durante o período explique-se porque muitas das despesas que antes eram executadas pelo governo central passaram a ser executadas pelas autarquias e empresas públicas criadas durante o período e, portanto, a não ser contabilizadas como despesas do governo central. Na realidade, a tendência intervencionista atribuída ao governo de Vargas materializou-se na criação de

autarquias de administração descentralizada, o que não se traduziu em aumentos da despesa do governo medida pelas contas nacionais. Nesse período foram criadas Autarquias de Intervenção Econômica (institutos do Alcool, Sal, Pinho, etc), Autarquias Culturais e de Investigação Científica (IBGE e Universidade do Brasil), Autarquias Corporativas de Fiscalização de Atividade Profissional (Conselhos Federais de Medicina, Engenharia, etc), Autarquias de Exploração Industrial e de Execução de Obras Públicas (Comissão de Marinha Mercante, DNER)¹³. Assim, é possível que a criação da atividade empresarial do governo pudesse estar por detrás dessa subestimação do tamanho do estado durante o primeiro período de Vargas¹⁴.

O caráter centralizador da Reforma de 1934 pode ser evidenciado pelo comportamento da despesa primária dos níveis de governo¹⁵. Analisando a despesa primária dos níveis de governo, é possível observar que a estagnação observada resultou do aumento da despesa primária do Governo Federal e da redução da despesa primária dos estados e municípios, especialmente na década de 1930. Assim, a redução da despesa primária dos níveis inferiores de governo contribui também para manter relativamente constante o tamanho do estado.

Com relação à composição da despesa primária do governo, o período caracteriza-se pelo aumento dos gastos correntes e pela estabilidade dos gastos de investimento. Os gastos com subsídios e transferências de previdência e assistência social, apesar de serem pequenos, exibiram uma contínua tendência crescente.

¹³ . A proliferação de autarquias federais não é capturada pela informação anterior a 1947, já que os dados recuperados do Centro de Estudos Fiscais da FGV cobrem apenas a administração central do governo.

¹⁴ . De 1940 a 1945 foram criadas a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN (1941), a Vale do Rio Doce - CVRD (1942), a Acesita (1944) e a Companhia Elétrica do Vale de São Francisco – CHESF (1945).

¹⁵ . A imposição de interventores federais nos estados reflete na esfera da política o forte caráter centralizador do período de Vargas.

2.3.3

A Despesa Primária no Período 1946-1964

A Reforma Tributária de 1946 gerou uma tendência de expansão da despesa primária como proporção do PIB, passando de 13% em 1947 para 21% do PIB em 1964. Especialmente nos quadriênios de 1946 a 1950 e de 1956 a 1960, o ritmo de crescimento da despesa primária foi muito elevado¹⁶.

O processo de descentralização promovido pela Reforma Tributária de 1946 permitiu que os estados e municípios reiniciassem a tendência de crescimento de sua despesa primária, a qual foi suspensa durante o período de Vargas. Assim, a despesa primária dos níveis inferiores de governo cresceu de 6,5% do PIB em 1945 para 10% do PIB em 1960.

Ainda mais importante, apesar da redução de sua receita disponível, o Governo Federal também aumentou fortemente a sua despesa primária. Durante o período 1946-1960, esse crescimento explica-se pela recuperação das despesas de consumo, que superaram 10% do PIB, e pelos gastos com investimentos, que passaram de 2% em 1946 para um patamar de 3,5% do PIB no final dos anos 50. Por sua vez, as transferências com assistência e previdência também experimentaram forte elevação, chegando a representar mais de 4% do PIB em 1960¹⁷.

Adicionalmente, sabe-se que a partir dos anos 40, e especialmente na década de 50, a contribuição do Governo ao processo de desenvolvimento foi crescente, não apenas através da intervenção direta (atividades empresariais), como também através das

¹⁶ . É importante salientar que ambos os períodos caracterizaram-se por um forte crescimento econômico de mais de 8% ao ano, o que torna ainda mais impressionante o crescimento da despesa primária como proporção do PIB.

¹⁷ . Deve-se destacar que também nesse período os dados apresentados subestimam o aumento da despesa primária do Governo Federal. A partir de 1945, a criação das empresas estatais e o fortalecimento das já existentes implicou uma importante mudança na forma de intervenção do governo na economia. Não apenas pela sua importância quantitativa, o envolvimento na produção de bens e serviços privados é uma forma de intervenção que deve ser considerada na avaliação do papel do governo na economia. Como as empresas públicas são excluídas da contabilidade do governo no sistema de contas nacionais, a ampliação da despesa primária foi maior que a descrita acima.

autarquias federais do setor financeiro. A esse respeito, a criação do BNDES e da Caixa Econômica Federal, com o intuito de fornecer crédito de longo prazo, a concessão de incentivos fiscais, a atração de capital estrangeiro com favorecimentos cambiais, os subsídios a atividades industriais e a concessão de créditos agrícolas com taxas de juros menores que as do mercado foram formas utilizadas pelo governo que não são consideradas na Contabilidade do Setor Governo das Contas Nacionais, apesar de terem fortes efeitos fiscais¹⁸.

Os primeiros anos da década de 1960, caracterizam-se pela aceleração da crise fiscal. A despesa primária manteve-se entre 20% do PIB e 21% do PIB, mas a carga tributária caiu de 18% para 16%. Essa crise recaiu principalmente sobre o Governo Federal. A redistribuição de recursos tributários estabelecida na Constituição não teve seu equivalente pelo lado das responsabilidades de despesa. A menor disponibilidade de recursos do Governo Federal não implicou menores responsabilidades de gasto; pelo contrário, a trajetória da despesa primária federal foi crescente durante a maior parte do período, estabilizando-se em 12% nos primeiros anos da década de 1960. Como mencionado acima, os maiores recursos disponíveis dos estados foram utilizados na forte expansão de sua despesa primária. No caso dos municípios, as regras de distribuição de transferências federais estimularam a emancipação de municípios, o que se expressou na multiplicação do número de municípios.

Em suma, o desequilíbrio fiscal que foi se gerando pela trajetória crescente das despesas públicas na década de 1950 atingiu níveis incontroláveis nos primeiros anos da década de 1960. A impossibilidade de diminuir as despesas primárias, a queda da carga tributária e a descentralização da receita disponível explicam o desequilíbrio fiscal do período. A aceleração inflacionária e a desaceleração do ritmo de crescimento econômico foram o reflexo do crescente desequilíbrio fiscal do período.

¹⁸ . A política de controle cambial e do sistema de câmbios múltiplos também gerou um impacto fiscal que não é considerado pelos dados aqui apresentados devido ao caráter implícito dos subsídios gerados por essas políticas.

2.3.4

A Despesa Primária no Período 1964-1988

A necessidade do restabelecimento da capacidade de financiamento tributário do Governo foi um dos principais motivos da Reforma Tributária de 1967. O comportamento da despesa primária como o do período que corresponde ao do regime militar, de 1964 a 1985, pode ser dividido em duas partes. A primeira, de 1964 a 1970, caracteriza-se pela forte expansão da despesa primária que passou de 20% do PIB em 1964 para 27% do PIB em 1970. Na segunda, que aconteceu durante os anos 1970 até a primeira metade da década de 1980, a despesa primária voltou aos patamares de 23% e manteve-se estável nesse nível.

A elevação da carga tributária e particularmente a do Governo Federal possibilitaram a recuperação da despesa primária do governo, que subiu de 12% em 1964 para mais de 15% na primeira metade da década de 1980. Depois de atingir mais de 12% do PIB no final dos anos 1960, a forte centralização da receita tributária e disponível durante a década de 1970 determinou uma tendência decrescente para a despesa primária dos estados e municípios até níveis próximos a 8% do PIB no final dessa década.

O aumento da participação das transferências de assistência e previdência foi contínuo e tornou-se o item mais importante da despesa primária do governo, atingindo mais de 8% do PIB no período. Os subsídios ao setor privado foi outra categoria que teve um crescimento significativo no período. Entre 1964 e 1970, os gastos de investimentos do governo apresentaram um forte crescimento, passando de 3% para 5% do PIB. De 1970 a 1985, os investimentos seguiram uma trajetória decrescente até retornar a níveis próximos a 2% durante os primeiros anos da década de 1980.

De novo, a relativa estabilidade da despesa primária durante a década de 1970 não significa que a intervenção do Estado na economia não tenha crescido durante o período dos governos militares. O período caracteriza-se pelo forte aumento do investimento das empresas federais.

A desaceleração econômica do início dos anos 80 e a estagnação da carga tributária tornaram evidente o surgimento de um desequilíbrio fiscal e de uma aceleração

inflacionária que viria a deflagrar-se mais tarde com a democratização do País. A redução dos gastos de investimento foi a única resposta possível que o Governo encontrou para trancar a trajetória de crescimento da despesa primária, diante da impossibilidade de reduzir os gastos de consumo e, principalmente, as transferências de assistência e previdência que continuaram crescendo.

Por sua vez, a partir de 1980 observa-se a recuperação da despesa primária dos estados e municípios. A ampliação do sistema de transferências intergovernamentais em 1982 permitiu o aumento da despesa dos níveis inferiores de governo e agravou o desequilíbrio fiscal do Governo Federal no fim do período autoritário.

2.3.5

A Despesa Primária no Período 1988-2000

A forte retomada do crescimento da despesa primária como proporção do PIB é a característica mais importante do período posterior à Reforma Tributária de 1988. Ainda antes dessa reforma, a partir de 1985, a despesa primária exibiu um crescimento contínuo, passando de 24% do PIB em 1985 para 31% do PIB em 1990. Nos anos 1990, depois do ajuste temporário de 1991, a despesa primária voltou a exibir uma tendência crescente até atingir 34% em 2000.

A descentralização de instrumentos tributários promovida pela Reforma Tributária de 1988 e, ainda mais relevante, a amplificação do sistema de transferências intergovernamentais determinaram a forte expansão da despesa primária da última década.

Do lado dos níveis inferiores de governo, a Figura 2.4 mostra a forte expansão da despesa primária de estados e municípios, que passou de 8% do PIB em 1988 para 16% do PIB em 2000.

Do lado do Governo Federal, da mesma forma que em 1946, não houve uma descentralização equivalente das responsabilidades de gasto que poderia permitir a redução da despesa primária do Governo Federal. Pelo contrário, a Constituição de 1988 levou à expansão das responsabilidades sociais do Governo Estado e eliminou qualquer

possibilidade de corte de despesa primária. Assim, a despesa primária do Governo Federal passou de 11% do PIB em 1988 para 17% do PIB em 2000.

O livre acesso a serviços sociais, a ampliação do generoso regime de contratação e do regime previdenciário para todos os empregados do setor público e o aumento do grau de rigidez da despesa pública mediante a vinculação de uma parte importante das receitas fiscais a programas sociais aprofundaram o desequilíbrio fiscal já existente no período anterior.

Com a ampliação do sistema de assistência social, as transferências de assistência e previdência consolidaram-se como a categoria mais importante de gasto, atingindo 15% do PIB em 2000. O aumento das despesas com pessoal e com inativos foi o maior responsável pelo aumento do consumo do Governo, que passou de 10% do PIB em 1985 para 19% em 2000. Na direção contrária, observa-se a contínua diminuição da participação dos gastos com investimento, que continuaram caindo até atingir menos de 2% do PIB em 2000.

A Constituição de 1988 gerou um regime fiscal insustentável e a perda da qualidade da despesa pública expressa no aumento das despesas correntes e na redução dos gastos de capital. No entanto, a inflação adiou o colapso desse regime fiscal durante a primeira metade dos anos noventa. No período de alta inflação, a indexação assimétrica de receitas e despesas, isto é, a maior indexação da receita do que da despesa, as taxas de juros negativas e o imposto inflacionário permitiram obter ainda resultados fiscais positivos.

O fim do processo inflacionário em 1994-1995 deflagrou a crise fiscal, gerando a necessidade de um severo ajuste fiscal que interrompesse a trajetória explosiva dos principais indicadores fiscais. Sem o recurso da inflação, os primeiros anos da estabilização macroeconômica caracterizaram-se pela forte deterioração da situação fiscal. A despesa primária continuou crescendo, atingindo 34% em 1998. Em 1999 com a crise cambial, o governo implementou um forte ajustamento fiscal, que consistiu basicamente no aumento da carga tributária diante da impossibilidade de reduzir as despesas primárias.

Em suma, a ampliação das responsabilidades sociais dos estados, a vinculação de receitas para despesas específicas e a ampliação do sistema de transferências

intergovernamentais estabelecidas na Constituição de 1988 determinaram a retomada da tendência crescente da despesa primária do Governo durante a década de 1990.

2.4

Centralização Fiscal e Crescimento do Governo: Evidências Econométricas

Esta seção está dedicada à análise econométrica da relação entre a centralização da receita tributária e da despesa primária, ou em termos gerais, **centralização fiscal** e o crescimento da carga tributária e da despesa primária como proporção do PIB, como medidas do **tamanho do governo** durante o século XX.

Na seção introdutória se destacou que a análise da influência da centralização fiscal sobre o crescimento do governo era objeto de um debate entre duas teorias alternativas.

Por um lado, tem-se o não aproveitamento de economias de escala, a duplicação de custos administrativos e o aumento da eficiência na provisão de bens e serviços supostamente induzido pelo processo de descentralização que torna mais aceitável o crescimento do governo, que levam a esperar que esse processo favoreça o crescimento do governo.

Do lado oposto, a descentralização pode limitar o crescimento do governo. Na medida em que gera uma maior concorrência entre unidades de governo para atrair fatores de produção móveis limitando a capacidade de extração da burocracia e gerando incentivos para uma provisão eficiente de bens públicos. Dessa forma, descentralização fiscal e tamanho do governo teriam uma relação inversa (Buchanan e Brennan, 1978a)

Os trabalhos empíricos que analisam a relação entre grau de descentralização e tamanho do governo são escassas e não provêm evidências conclusivas a favor das hipóteses acima. Oates (1972) num estudo de *cross section* de estados americanos não encontrou nenhuma relação sistemática entre grau de centralização e tamanho do governo. Apesar de ter encontrado uma relação entre descentralização e maior eficiência na provisão de bens públicos, Huther and Shah (1996) não identificaram relações consistentes entre descentralização e tamanho do estado¹⁹.

¹⁹ . Para uma revisão mais detalhada de estudos empíricos sobre a relação descentralização e tamanho do governo ver Oates (1989).

Dessa forma, o objetivo desta seção é testar empiricamente as conjecturas desses dois modelos antagônicos com relação à influência da centralização do governo sobre seu crescimento no Brasil durante o século passado.

2.4.1

Metodologia

Além da descentralização fiscal, outros fatores de caráter estrutural também condicionam o crescimento do governo no longo prazo. O próprio crescimento da economia, a estrutura produtiva, o crescimento populacional, a urbanização, o grau de abertura da economia, entre outros são fatores que influenciam o tamanho do governo. Portanto, para testar a existência de uma relação entre a centralização fiscal e o tamanho do governo, é necessário distinguir a influência dos fatores estruturais de longo prazo da influência da descentralização de receitas e despesas fiscais no crescimento do governo.

Paratanto, inicialmente se implementam testes de causalidade entre as variáveis estruturais e de descentralização fiscal o tamanho do governo. Posteriormente, se utiliza um modelo de Vetores Autoregressivos (VAR) para obter uma relação de longo prazo entre o tamanho do governo e variáveis estruturais, tais como o produto, o grau de industrialização, a urbanização e o tamanho da população. crescimento do governo. Uma vez, derivada a relação de longo prazo entre o tamanho do governo e seus determinantes estruturais, utiliza-se um modelo de correção de erros para estimar a relação no curto prazo entre a centralização fiscal e o tamanho de governo.

As variáveis incluídas no modelo a ser estimado são:

1. *RecTrib* - Receita Tributária do Governo em termos reais
2. *DespPrim* - Despesa Primária do Governo em termos reais
3. *RecTrib* / PIB- Receita Tributária do Governo como proporção do PIB
4. *DespPrim* / PIB - Despesa Primária do Governo como proporção do PIB.

5. y - Tendência do PIB²⁰.
6. Ind – Produto Industrial como proporção do PIB.
7. *Pop* - População Total.
8. *CentralRT* - Centralização da Receita Tributária.
9. *CentralDP* – Centralização da Despesa Primária.

Para o tamanho do governo, utilizaram-se quatro medidas alternativas: receita tributária e despesa primária (em níveis), e a carga tributária e despesa primária como proporção do PIB. As variáveis estruturais incluídas foram o produto permanente, o grau de industrialização e a população. Finalmente, como variáveis de centralização fiscal foram utilizadas a participação do governo federal na receita tributária global e a participação do governo federal na despesa primária.

²⁰. A tendência do PIB, foi obtida através do filtro de Hodrick e Prescott usada como aproximação da renda da população. O conceito mais adequado para estimar demanda de bens públicos é o de renda permanente, portanto utilizou-se a tendência do PIB.

2.4.2

Resultados

Os testes de causalidade de Granger mostraram que as variáveis estruturais condicionaram o crescimento do governo. O crescimento do produto potencial, do grau de industrialização e da população antecipam a evolução do tamanho do governo. Por outra parte, verificou-se que a evolução da receita tributária antecipa a evolução da despesa primária mas essa última não antecipa a receita tributária. No que tange a centralização, apenas a evolução da centralização da despesa primária antecipa a evolução do tamanho do governo medido pelo lado da receita tributária e pela despesa primária.

Adicionalmente, implementaram-se testes de quebra estrutural para as relações entre as variáveis envolvidas encontrando-se os seguintes resultados. Pelo lado da receita tributária, identificaram-se três pontos de ruptura nos anos de reforma: 1946, 1967 e 1988. Do lado da despesa, verificaram-se novamente quebras estruturais em 1946, 1967 e 1985.

Para estimar a relação de longo prazo entre o tamanho do governo e as variáveis estruturais estimaram-se modelos alternativos em níveis absolutos e como proporção do PIB usando o método de Vetores Autoregressivos (VAR). Os resultados do teste de cointegração mostraram a existência de pelo menos 2 vetores de cointegração no modelo. Uma vez constatada a existência de cointegração entre as variáveis envolvidas, utilizou-se o Modelo de Correção de Erros (Davidson e outros, 1978) para identificar a relação as medidas do grau de centralização fiscal e do tamanho do governo no curto prazo.

Assim, o modelo estimado pelo método de correção de erros permitem determinar a influência (contemporânea) do grau de centralização fiscal sobre o crescimento do governo levando em consideração a existência de uma relação de longo prazo entre tamanho do governo, crescimento do produto e do grau de industrialização.

Na primeira coluna, que mede o crescimento do governo pelo lado da despesa, observa-se que o grau de centralização da despesa primária está correlacionado

positivamente com o crescimento da despesa primária, enquanto que na segunda coluna têm-se um resultado similar, ou seja, centralização tributária e aumento do governo medido pela carga tributária têm uma relação positiva. Portanto, os resultados encontrados, permitem constatar que, uma vez levadas em consideração as relações de longo prazo entre variáveis estruturais e tamanho do governo, o aumento da centralização fiscal levaria ao aumento do tamanho do governo.

Entretanto, deve-se destacar também os efeitos cruzados negativos das variáveis de centralização da receita tributária e da despesa primária sobre o tamanho do governo medido pela despesa primária e pela receita de impostos, respectivamente. Observa-se que a centralização da receita tributária estaria associada a um menor crescimento da despesa primária do governo, enquanto que a centralização da despesa primária implicaria uma menor pressão para a receita tributária do governo.

Esse resultado permite é compatível com o ocorrido nos processos de centralização da receita tributária em 1934 e 1967 e de descentralização tributária de 1946 e 1988. A centralização tributária nos dois primeiros casos, limitou o crescimento do governo enquanto que a descentralização tributária resultou na expansão da despesa primária do governo como evidenciado nas seções anteriores.

2.5

Conclusões

A participação do governo na economia aumentou consideravelmente ao longo do século XX. No início do século, o tamanho do governo medido pela carga tributária e pela despesa primária era próxima a 10% do PIB, enquanto que no ano 2000 atingiu mais de 33% do PIB.

A evolução da distribuição de recursos tributários entre níveis de governo não apresenta tendências claramente definidas, exibindo movimentos de sístole e diástole. O grau de centralização fiscal, medido pela participação do governo federal na receita tributária global, no final dos anos 90 é bastante similar ao do início do século XX

Na trajetória de crescimento da carga tributária e da despesa primária como proporção do PIB, distinguem-se fases cujo início e fim coincidem com a implementação das Reformas Tributárias de 1934, 1946, 1967 e 1988.

A descrição das quatro reformas implementadas no século XX e a análise dos seus efeitos sobre o tamanho do governo permitem encontrar características comuns nas Reformas Tributárias de 1934 e 1967 por um lado, e nas Reformas Tributárias de 1946 e 1988 por outro. As duas primeiras se caracterizaram pela profunda transformação dos sistemas tributários vigentes até sua implementação, pelo seu caráter centralizador e por não terem induzido um crescimento significativo do governo. As duas últimas tiveram pouco efeito sobre o sistema tributário, propiciaram uma forte descentralização de receita tributária e disponível e estimularam o crescimento acelerado do governo.

Os processos de descentralização impulsionados pelas Constituições de 1946 e de 1988 aceleraram o crescimento do governo devido a que ambos não foram acompanhados pela correspondente descentralização de responsabilidades de despesa. Ambas reformas provocaram crises fiscais no nível federal que levaram ao governo central a aumentar sua receita tributária para compensar a perda de receitas resultante da descentralização de recursos fiscais. Com uma maior disponibilidade de receitas disponíveis, os estados e municípios aumentaram sua despesa primária. Assim, tanto pelo aumento da carga

tributária do governo federal como pelo aumento de despesas dos níveis inferiores de governo, os processos de descentralização induziram o aumento do tamanho do governo. Finalmente, as evidências provenientes da análise econométrica confirmam que processos de descentralização da receita tributária levam a expansões de despesa primária.