

Federalismo Fiscal como instrumento político – distintas experiências: período Reagan nos Estados Unidos e as duas Reformas Tributárias no Brasil.

Ruth Helena Dweck[♦]

Resumo Ampliado

Federalismo “é um sistema de governo em que um Estado federal compartilha as competências constitucionais com os estados membros soberanos, cada um conservando seu próprio domínio de competência.”¹ Esse modo de organização política do país possibilita o exercício do poder em grandes territórios, geralmente com grandes diversidades cultural, econômica e social, mediante a divisão administrativa dos governos em unidades subnacionais: estados, províncias, condados, municípios, cidades, distritos, subordinados a um governo central e soberano. Desta forma o estabelecimento das funções fiscais e a distribuição dos recursos pressupõe uma negociação entre as diferentes esferas administrativas, preservando a autonomia entre as partes.

Esse modo de organização política tem como objetivo tornar mais eficiente a distribuição de responsabilidades e recursos entre os diferentes níveis de poder, procurando compatibilizar as preferências dos cidadãos em relação à oferta de bens e serviços públicos e os recursos disponíveis. Assim o sistema federal de governo tem a possibilidade de permitir à nação acomodar um amplo leque de preferências individuais. Entretanto, na medida em que existam perspectivas de mobilidade de recursos, a diferenciação de gastos e tributação entre as unidades pode ter efeitos locais. Isto pode provocar uma certa competição entre as jurisdições com grande influência nas políticas de receitas e gastos dos governos estaduais e locais. A competição intergovernamental exercerá influência sobre a eficiência alocativa dos recursos. Essa estrutura de governo, a qual envolve vários níveis de responsabilidade relativa ao governo central (nacional) e as esferas inferiores de governo (subnacionais)², requer um sistema fiscal compatível.

Este tema ganhou importância na literatura devido à ampliação do conceito de bens públicos e à evolução das estruturas fiscais, as quais provocam um desequilíbrio na distribuição de recursos e de necessidades entre as diversas jurisdições.

Para discutir este tema, com este enfoque, este trabalho está dividido em três seções, além da introdução e da conclusão as quais abordam o federalismo como organização política, com ênfase na competência federativa para o desempenho das funções governamentais; o sistema federativo norte-americano, considerado um paradigma na ciência política, destacando o período Reagan e sua política neoliberal e o federalismo fiscal brasileiro, como instrumento de política, conforme está evidenciado nas duas grandes reformas tributárias a de 1967 e a de 1988.

O Federalismo norte-americano é um sistema híbrido, como definiu Tocqueville (1945), resultante da disputa entre as duas correntes de pensamento político que prevaleceram por ocasião da formação dos Estados Unidos da América: federalistas e antifederalistas. Este sistema foi instituído na Constituição norte-americana em 1787. Ele tem uma característica própria, que o distingue como um sistema federal de governo: as suas decisões são descentralizadas, tomadas no âmbito local de forma plebiscitária. Para tal, este sistema dispõe de uma estrutura fiscal, a qual tem procurado se ajustar a esta forma de governo. Este mecanismo de descentralização político-financeiro é fundamental, tendo em vista o processo de urbanização e ocupação do território em pequenas áreas urbanas.

O trabalho focaliza o período Reagan, que tentou, mediante um conjunto de medidas político-econômicas rever o sistema federal de governo norte-americano. Quando ele assumiu pela primeira vez o governo, o país enfrentava sérios problemas herdados da crise econômica da década anterior. Para solucioná-las Reagan prometera mudanças drásticas, inseridas em seus programas de

[♦] Profa. Faculdade de Economia da UFF
email: rhweck@economia.uff.br

¹ Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa

² Nos EUA representa federal, estadual e local. No Brasil - Federal, estadual e municipal.

governo (nos dois períodos 1980 e 1984), que envolviam cinco metas estratégicas cujo objetivo principal era restringir a ação do governo federal. O programa de governo Reagan se assemelhava ao de Margareth Thatcher quando assumiu o governo da Inglaterra, no mesmo período. Ambos tinham como base teórica a contestação da teoria Keynesiana e introduziram elementos da velha tradição econômica (monetarista e conservadora) embutida na teoria *supply-side economics*.

Essa estrutura de governo, a qual envolve vários níveis de responsabilidade relativa ao governo central e as esferas subnacionais, requer um sistema fiscal compatível. O sistema tributário norte-americano, composto basicamente de duas categorias de tributos: impostos sobre fatores e impostos sobre produtos, mudou sua composição. Essa modificação se observa tanto na participação das três esferas de governo, como na composição dos tributos.

A análise da evolução da estrutura tributária norte-americana revela que até os anos setenta houve uma especialização do sistema de arrecadação, no qual o governo federal ficou responsável pela arrecadação do imposto de renda (maior fonte de recursos), os estados ficaram responsáveis pelo imposto sobre as vendas e os governos locais pelo imposto sobre propriedade. Desta forma, do ponto de vista global, observa-se, ao longo da história tributária norte-americana, de um lado, uma substituição dos impostos indiretos (impostos sobre produto) pelos impostos diretos (sobre os fatores). Por outro lado, em função dessa composição, observa-se, mais recentemente, uma tendência à centralização, compatível com o sistema federativo de governo norte-americano.

Já o sistema federativo brasileiro, diferentemente do norte-americano, foi instituído por decreto, considerado uma concessão do governo central. No Brasil sempre prevaleceu a centralização, os grandes movimentos brasileiros manifestaram essa tendência, como a carta magna de 1937 e o golpe militar de 1964, que romperam com o pacto federativo, tornando os estados cada vez mais dependentes da União e esta passou a assumir as dívidas dos entes federados.

Esta vocação brasileira se reflete em seu Sistema Tributário, o qual só foi verdadeiramente instituído pela Constituição Brasileira de 1967, no bojo de um regime autoritário, por isso mesmo concebido de forma centralizada. A abertura política na década de 1980 ensejou a constituição de um novo sistema, instituído de forma democrática em 1988, pela Assembléia Nacional Constituinte eleita pelo povo. Esse sistema visava a restabelecer o pacto federativo que fora completamente abandonado. Para tal, previa um forte grau de descentralização com autonomia administrativa a todos os níveis de governo: União, estados, Distrito Federal e municípios e competência para a instituição dos tributos, principalmente de caráter pessoal, que deveriam observar a capacidade contributiva.

Embora a arrecadação seja um dos objetivos do sistema tributário, este sistema também tem que ser visto como um importante instrumento de desenvolvimento econômico e de redistribuição de renda no país. Entretanto a estrutura tributária brasileira, bastante complexa, é fortemente regressiva, em função da quantidade de impostos incidentes sobre a produção e consumo, que representam mais de 60% da arrecadação, enquanto nos países industrializados estes tributos não chegam a 30% da arrecadação. Por outro lado, no Brasil o Imposto de Renda responde por apenas 15,7% da receita tributária total enquanto nos países industrializados essa participação é de 33%.

Do ponto de vista da competência fiscal, apesar da União ter perdido um conjunto de impostos, integrados à base do ICM (rebatizado de ICMS), foi-lhe concedido poder exclusivo para estabelecer contribuições sociais, e econômicas, vedadas aos demais níveis de governo que só podiam instituir contribuições relativas ao custeio da previdência social de seus funcionários. Este arbítrio irá descaracterizar completamente o novo sistema tributário, o qual tinha como princípio cumprir o pacto federativo.