

PARTE
7

EQUILÍBRIO
FEDERATIVO

AUGE E DECLÍNIO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: 1988-2017

FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA

Doutor em Economia pela Unicamp, membro da Plataforma de Política Social, colaborador do Brasil Debate; autor, dentre outros livros, de *Política Econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010* (Azougue Editorial, 2012).

ROSA ANGELA CHIEZA

Professora de Finanças Públicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

RESUMO

Este artigo tem, como objetivo, a análise do federalismo fiscal no Brasil, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. Seu propósito é o de avaliar como o modelo que dela brotou foi sendo gradativamente desmontado com as políticas econômicas implementadas pelo governo federal, sob a influência dos compromissos assumidos com as políticas de austeridade fiscal. Tais políticas terminaram conduzindo à progressiva perda de autonomia das esferas subnacionais, com o poder de decisão sobre suas finanças e sobre a oferta de serviços para a população sendo crescentemente centralizado no Estado federal, o que, combinado com o baixo crescimento econômico deste período, agravou suas condições financeiras e enfraqueceu as bases da federação. Por isso, como se procura demonstrar, a necessidade de se incluir na reforma tributária necessária para o país, a revisão do modelo federativo, para resgatá-lo como instrumento que pode contribuir para os objetivos do crescimento econômico e para a redução das desigualdades regionais e sociais. Uma reforma que, para ser bem-sucedida, deve ser precedida de mudanças que equacionem a grave situação financeira em que as mesmas se encontram e que não será solucionada com os instrumentos criados recentemente pelo governo federal, caso do novo Regime de Recuperação Fiscal (RRF), de 2017.

Palavras-chave: Estado; Economia; Teorias econômicas; Política fiscal; Tributação; Federalismo.

INTRODUÇÃO

O sistema federativo representa uma forma de organização política de um país, na qual os entes que o integram devem dispor, por meio de um *pacto* que entre eles se estabelece, de *autonomia* para o desempenho de suas funções. Essa autonomia representa, assim, uma pré-condição para que uma esfera de governo não se sobreponha às demais, subjugando-as à sua vontade e determinação, o que representaria a negação de sua essência.

O federalismo foi pensado como um sistema de organização política de um território marcado por condições heterogêneas das regiões que o integram e também de sua população em vários campos – étnico, linguístico, religioso, cultural, econômico etc. –,

como forma de acomodar as diferenças existentes entre os seus membros para preservar a unidade nacional, garantindo um equilíbrio entre os mesmos. Em países em que predominam condições *homogêneas* das regiões e que não se defrontam, portanto, com forças centrífugas (descentralizantes) que podem colocar riscos para a unidade nacional, não há lugar para o federalismo, podendo o *Estado nacional* se organizar, politicamente, de *forma unitária*, onde o poder é centralizado.

Em sua essência, o federalismo pressupõe, assim, por meio de um contrato firmado entre os seus membros, inscrito na Constituição (o contrato federativo), a existência de regras que contemplem a divisão de poder entre uma esfera central, que constitui o governo federal, responsável por organizar e soldar os distintos interesses em jogo; e outra, descentralizada, que abriga os governos ou estados-membros, que abrem mão parcialmente de sua autonomia para a construção de um Estado nacional, por meio do pacto que se estabelece. O contrato deve, dessa forma, contemplar a criação das condições necessárias para a preservação da autonomia que foi negociada neste pacto e, ao mesmo tempo, de arranjos que reduzam as diferenças econômicas entre as regiões que dele participam, visando a produzir um maior equilíbrio na federação.

Entendido nessa perspectiva, o federalismo só pode se sustentar, enquanto forma de organização política de um país, de um lado, em *regimes democráticos* que respeitem as regras do contrato federativo firmado entre os seus membros e contemplem mecanismos institucionais que impedem suas mudanças para não se romper o equilíbrio de poder entre os seus membros; e, de outro, contando com o sentimento de *cooperação e solidariedade* que caracteriza este sistema para que as diferenças econômicas entre as regiões possam ser reduzidas, visando a alcançar maior equilíbrio entre as mesmas. Isso significa incluir, no contrato, *regras de redistribuição de recursos* das regiões mais prósperas economicamente para as mais pobres.

São várias, assim, as dimensões envolvidas na avaliação do grau em que vige o sistema federativo em um país: política, financeira, administrativa, fiscal, etc. O ramo do federalismo que trata da autonomia financeira de seus entes é o que se conhece como *federalismo fiscal*. Este, que contempla tanto o estudo da distribuição das competências tributárias entre os seus membros, à luz da divisão da distribuição dos serviços que serão ofertados à população pelos mesmos, como o da construção dos mecanismos de redistribuição das receitas obtidas, necessários para compensar as disparidades econômicas inter-regionais e propiciar maior equilíbrio federativo, afeta todas as demais dimensões do sistema, podendo ou não, em função de seu arranjo, torná-lo uma mera ficção ou dotá-lo, de acordo com Burgess (*apud* SOARES, 1997: 12), “[...] de capacidade de acomodar e reconciliar a competição e, algumas vezes o conflito em torno de diversidades que têm relevância dentro do Estado”.

Não se pode perder de vista, nessa avaliação, que o maior ou menor grau de *descentralização das receitas* não deve ser diretamente associado a um maior ou menor grau do sistema federativo, como alguns economistas fazem, pois isso significa reduzi-lo meramente à dimensão fiscal. Na perspectiva apontada, a *descentralização do poder*, ou seja, a autonomia de que os entes federativos dispõem para formular suas próprias políticas, de acordo com suas necessidades e prioridades, bem como a de gerir e administrar suas finanças, faz parte de sua essência.¹

Este artigo tem como objetivo a análise do federalismo fiscal no Brasil, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), quando se promoveu um rearranjo no sistema, visando ao fortalecimento de suas bases com a reatribuição, aos estados e municípios, de maior autonomia fiscal e financeira. Seu propósito é o de avaliar como

1. Uma análise mais aprofundada dessa questão pode ser encontrada em Rezende (2016) e também em Oliveira (2007).

o modelo implementado a partir da CF/1988 foi sendo gradativamente desconstruído com as políticas econômicas implementadas pelo governo federal, à luz dos compromissos de maior austeridade fiscal assumidos com as recomendações do pensamento econômico ortodoxo, manietando a autonomia dessas esferas e conduzindo-as a uma grave e profunda crise fiscal, que as tem impedido de cumprir minimamente suas funções. Por isso, a necessidade de se incluir na reforma tributária necessária para o país, a revisão do modelo federativo para que se possa resgatá-lo como um instrumento que, fortalecido, contribua para os objetivos do crescimento econômico e de redução das desigualdades sociais, com o aumento da oferta de serviços essenciais para as camadas da população mais necessitadas.

1. O FORTALECIMENTO DAS FINANÇAS SUBNACIONAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: O FEDERALISMO MANCO E A REAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL (1988-1993)

A Constituição de 1988 foi influenciada pelas demandas da sociedade por mais políticas sociais, democracia e maior descentralização das atividades públicas em favor dos estados e municípios. Depois de mais de vinte anos reinando absoluto, a saída de cena do governo militar, em 1985, intensificou as reivindicações da sociedade por essas questões que foram contempladas pelos constituintes na feitura da nova Carta Magna do país.

No campo do federalismo fiscal, os constituintes procuraram aprovar um conjunto de medidas voltadas para o fortalecimento da autonomia fiscal e financeira dos governos subnacionais – estados e municípios – numa dimensão que nunca existiu na história do federalismo do país, com o objetivo de alterar essa trajetória.

De fato, inaugurada formalmente com a Carta constitucional de 1891, a federação no Brasil nunca conseguiu impor, sua essência, como forma de organização política do país, ao longo de toda a sua existência, sendo descaracterizada como tal em não raros períodos históricos.

Até 1930, apesar do forte impulso dado à descentralização do poder e à redistribuição da receita com a Constituição de 1891, o regime federativo não conseguiu muito sucesso, em virtude das fortes disparidades econômicas e tributárias entre os seus estados-membros, por não contemplar mecanismos próprios para reduzi-las e promover maior equilíbrio entre os mesmos. Tal situação colocou o comando do poder praticamente nas mãos de dois estados, Minas Gerais e São Paulo, tornando inevitáveis as rivalidades e os conflitos dentro da federação, desembocando na crise que levaria ao desmonte do Estado oligárquico e daria início a um processo de centralização do poder no Estado central.

A primeira era Vargas (1930-1946) caracterizou-se, assim, à exceção do breve período após a promulgação da Constituição de 1934, que restaurou as eleições para os governadores e para os legislativos federal e estadual, logo eclipsado com a instauração do *Estado novo*, em 1937, por um período de forte centralização do poder, combinada com alguma descentralização das receitas, configurando o que se pode chamar de *Estado unitário autoritário*. Com o objetivo de quebrar o poder das oligarquias estaduais, os maiores beneficiários do arranjo tributário criado foram os municípios, aos quais foram atribuídos campos de competência própria na cobrança de impostos. Desse período, surgem, assim, duas tendências que farão parte integrante dos rumos do federalismo no país, a partir dessa época: *a de centralização do poder e a de fortalecimento dos municípios vis-à-vis os estados*, com aqueles se transformando, com o tempo, nos entes prioritários de relacionamento com o governo federal.

Os ventos democráticos da Constituição de 1946 foram importantes para a restauração das bases do federalismo no campo político, com a formação de novos partidos políticos de âmbito nacional e o retorno das eleições dos executivos e legislativos federal, estaduais e municipais, embora, como aponta Rezende (2016: 25) não na dimensão do que ocorreu em 1891. No campo tributário, ainda que os estados tenham recuperado maior autonomia, foram os municípios, no entanto, os mais beneficiados com a transferência de receitas de impostos federais e estaduais para o seu financiamento, seguindo a tendência iniciada no Governo Vargas. Do ponto de vista da redistribuição das receitas para a redução das desigualdades regionais de renda, pela primeira vez foram criados legalmente mecanismos para essa finalidade, o que levou um economista, como Francisco de Oliveira (1995: 93), a considerar, exageradamente, que teria ocorrido uma “verdadeira revolução federalista”.

De qualquer forma, com essas mudanças, a participação dos estados e municípios no bolo tributário, no conceito de recursos efetivamente disponíveis, cresceu consideravelmente, embora isso não tenha se refletido em maior poder estadual, como aponta Rezende (2016: 25), à medida que o governo federal mantinha controle sobre as políticas nacionais: enquanto a União viu sua parcela reduzir-se para 59,5%, a dos estados aumentou para 34,1% e a dos municípios para 6,4%.

Em 1964, o golpe militar e a instalação de um regime autoritário no país, que se manteria até 1984, poriam cobro a esse reensaio de federação, tornando-a novamente uma ficção. No campo político, as eleições diretas para presidente, governadores e prefeitos das capitais foram suspensas, e um arranjo foi feito para o Executivo exercer pleno controle sobre o Legislativo, ao mesmo tempo em que se mantinha amordaçado o Judiciário e, por meio de um forte aparelho repressivo, silentes as forças da oposição. No campo fiscal, realizou-se uma ampla reforma do sistema tributário, concentrando os impostos na órbita federal e criando um sistema de transferências de recursos entre as esferas governamentais, como os do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM) e dos impostos únicos e especiais sobre energia elétrica (IUEE), minerais (IUM), combustíveis e lubrificantes líquidos (IUCL), transportes rodoviários (ISTR), e sobre comunicações (ISC), mas com o governo federal tendo pleno controle sobre decisões tanto no campo tributário, incluindo os impostos dos governos subnacionais, como no de gastos.²

Com o fim do regime militar, no início de 1985, procurou-se, com a Constituição de 1988, mudar essa realidade, mas o arranjo que dela brotou terminou gerando, de um lado, ao contrário do pretendido, um *federalismo manco*, à medida que uma das pernas do seu tripé de sustentação, a do governo federal, terminou sendo bastante enfraquecida, e, de outro, as condições para que o processo de centralização do poder na esfera federal continuasse avançando. Explica-se a razão.

Com o objetivo de propiciar maior autonomia fiscal, financeira e técnica aos entes subnacionais, a CF/1988 contemplou mudanças em três frentes: a) no aumento dos impostos de seu campo de competência; b) na ampliação do poder dessas esferas de governo de administrar seus impostos, bem como suas alíquotas; e c) na ampliação das transferências realizadas pela União para essas esferas, especialmente as oriundas da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).³

Em relação à ampliação do campo de competência de seus impostos, estados e municípios foram bastante favorecidos em detrimento da União. Os estados foram beneficiados com a transformação do ICM no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que teve incorporados, à sua base, cinco impostos que eram de competência da

2. Para uma análise mais detalhada da reforma tributária de 1966, ver o trabalho de Oliveira (1991).

3. Autonomia provém do termo “nomos” e significa do ponto de vista técnico, capacidade de editar normas próprias para organizar determinado ordenamento. Inclui-se a possibilidade de escolher seus governantes, ter competência para legislar, tributar, arrecadar, dentre outras. Entretanto, as decisões do poder autônomo devem-se sujeitar aos limites e aos controles da Carta Magna.

União: os impostos únicos sobre energia (IUEE), sobre combustíveis líquidos (IUCL) e sobre minerais (IUM), além dos impostos incidentes sobre transportes rodoviários (ISTR) e sobre comunicações (ISC). Receberam, na nova estrutura, o Imposto sobre Heranças e Doações (ITCD) e o Imposto de Renda estadual, que seria extinto em 1993, além de terem mantido também sob sua competência, a cobrança de taxas e de contribuições de melhoria.

Não foi diferente com os municípios. Além de lhes ser atribuído o *status* de ente federativo, dando sequência à tendência iniciada na década de 1930 de fortalecê-los como unidades dentro da federação, receberam, dos estados, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis inter vivos (ITBI) e foram beneficiados com a cobrança do Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis, exceto óleo diesel (IVVC), um imposto que surgiu na mesa de negociação do Congresso constituinte como moeda de troca para substituir o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Apesar dessa proposta não ter sido aprovada, o IVVC foi mantido como imposto dos municípios e cobrado até 1993, quando foi extinto pela Emenda Constitucional n. 3. Além destes novos impostos, os municípios mantiveram, no seu campo de competência, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), os dois impostos da estrutura anterior, bem como a cobrança de taxas e de contribuições de melhoria (OLIVEIRA, 1995:116-9).

4. Comissão constituída pelo Ministério do Planejamento, em 1986, para elaborar uma proposta de reforma do sistema com o objetivo de auxiliar e orientar os trabalhos constituintes neste tema (OLIVEIRA, 1995: 51-60).

O resultado dos trabalhos constituintes na questão da estrutura e distribuição das competências tributárias entre as esferas governamentais seguiu caminho diferente do proposto pela Comissão de Reforma Tributária a Administrativa (Cretad).⁴ Pela proposta da Cretad (OLIVEIRA, 1995: 51-60), seria criado um imposto sobre o valor agregado, de base mais ampla, que substituiria ICM, ISS, ISTR, ISC, IUM, IUEE e IUCL, sendo cobrado pelo princípio do destino. O IPI, do governo federal, seria também extinto e substituído por um imposto seletivo incidente sobre o fumo, bebidas e veículos automotores. A resistência tanto dos representantes dos estados como dos municípios à perda de seu principal imposto impediu que essa proposta fosse aprovada, preservando-se, embora com a fusão de vários impostos ao ICM, a sistemática de sua cobrança pelo princípio da origem e o ISS no campo de competência municipal, com o IPI permanecendo, também, sem modificações.

Também importante foi a maior autonomia atribuída a essas esferas na administração de seus impostos. Passo importante dado, neste sentido, foi a proibição de a União invadir suas áreas de competência, estabelecendo e instituindo isenções de seus tributos, uma norma vigente durante o regime militar.

Fechada essa janela, que restringia a autonomia dessas esferas, as mesmas passaram também a dispor de maior poder para determinar as alíquotas de seus impostos, embora observando determinados limites estabelecidos pelo Senado Federal para alguns deles: no caso dos estados, as alíquotas mínimas e máximas fixadas para o ICMS nas operações internas e também as estabelecidas para as exportações e para o comércio interestadual, assim como a alíquota máxima fixada para o ITCD; no dos municípios, as alíquotas-teto aplicáveis tanto ao ISS como ao IVVC, com os mesmos desfrutando, contudo, de ampla liberdade para determinar as alíquotas do IPTU e do ITBI.

Essa maior autonomia pode não ter ocorrido na amplitude originalmente pretendida na proposta da reforma tributária que havia sido elaborada pela Comissão de Reforma Tributária a Administrativa (Cretad), mas representou, não há como discordar, uma grande melhoria em relação à situação vigente durante o regime militar.

Mas foi na ampliação das transferências de impostos realizadas pela União para essas esferas, que as mudanças introduzidas no sistema tributário garantiriam ganhos financeiros mais expressivos para as mesmas. O Fundo de Participação dos Estados (FPE), alimentado com a arrecadação do IR e do IPI, foi aumentado de 14% para 21,5%, e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de 17% para 22,5%. O Fundo Especial, formado também por 2% da arrecadação destes impostos e antes destinados para os estados, foi ampliado para 3% e transformado em um Fundo Constitucional de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além disso, criou-se um novo fundo, o de Compensação das Exportações de Manufaturados, para cobrir perdas de receitas que estados e municípios sofriam com a isenção do ICMS nessas exportações, com este fundo sendo formado com recursos equivalentes a 10% da arrecadação do IPI, sendo 7,5% distribuídos aos estados e 2,5% aos municípios. Das transferências dos estados para os municípios, a mudança mais importante foi o aumento, de 20% para 25%, da quota do ICMS para eles destinado.

Na prática, portanto, as transferências do IR e do IPI realizadas pela União para os estados e municípios, aumentaram de 33% (FPE-14% + FPM-17% + Fundo Especial-2%) para 47% no caso do IR (FPE-21,5% + FPM-22,5% + FC-3%) e de 33% para 57% no do IPI (FPE-21,5% + FPM-22,5% + FC3% + F.Exp.-10%). Um ganho considerável para essas esferas, mas uma perda significativa de recursos para a União, que vira também se estreitar consideravelmente o campo de competência de seus impostos e um grande risco para o equilíbrio federativo, com o enfraquecimento financeiro de uma das principais pernas do tripé que o sustenta, a da União.

Mudanças na equação da repartição de receitas entre as esferas da federação, nessa amplitude, causando grandes prejuízos para a União, só poderiam evitar o seu desequilíbrio financeiro caso fossem acompanhadas de um *projeto de descentralização de encargos*, de forma a compensar as perdas de recursos que lhe foram impostas. Não foi o que ocorreu e nem o que os constituintes pretendiam pelo menos no momento de sua feitura, provavelmente embalados pelo objetivo de dar o troco nos mais vinte anos de arbítrio e de dominação impostos pelo Poder Executivo Federal às esferas subnacionais. Como disse, à época, o relator da subcomissão de tributos da constituinte, Fernando Bezerra, “nós só queremos descentralizar recursos” (*apud OLIVEIRA, 1995:74*).

O fato é que, na proposta de reforma da Cretad (OLIVEIRA, 1995: 51-60), o projeto de redefinição das tarefas e encargos entre as esferas governamentais e de sua descentralização, figurava de forma importante, com a sugestão, inclusive, de criação de um *Fundo de Descentralização de Encargos*, cujos recursos deveriam provir de um adicional temporário a ser cobrado do novo imposto sobre o valor agregado em substituição ao Finsocial e ao salário-educação, confirmando a preocupação que existia com essa questão. E, embora algumas emendas tenham sido apresentadas com este objetivo nos trabalhos constituintes, elas terminaram sendo rejeitadas no contexto em que era dominante a preocupação com a descentralização das receitas e forte a defesa dos interesses regionais. Especificamente em relação a essa questão, apenas seria aprovada, no Art. 23 da nova Constituição, a necessidade de que se estabelecessem regras de cooperação financeira entre a União, estados e municípios, para a oferta de determinadas políticas sociais, as quais, no entanto, dependiam de regulamentação no campo infraconstitucional, o que somente viria a ocorrer muitos anos depois e, mesmo assim, para algumas políticas específicas, caso da educação e da saúde.

Paradoxalmente, à redução das receitas da União e de sua participação relativa no bolo tributário, as mudanças introduzidas com a Constituição no campo dos direitos sociais,

notadamente com a criação do *Sistema de Seguridade Social* (saúde, assistência e previdência), indicaram a inexorável ampliação de seus gastos decorrente das novas obrigações que deveria assumir com a nova Constituição. Além do aumento dos gastos com a educação de 13% para 18% de sua receita resultante de impostos (Art. 212 da CF/1988), dos gastos ampliados com a criação prevista de novos estados, os novos direitos estabelecidos para o cidadão nas áreas da saúde e da assistência social, que deveriam ser cobertos pelo Estado, sinalizaram grandes dificuldades para seu cumprimento, especialmente diante da ausência de um projeto de descentralização dos encargos para as esferas subnacionais e das resistências por essas colocadas de assumir obrigações adicionais.

Um erro. Como coloca Rezende (2016: 37-38), sem o projeto negociado de descentralização dos encargos, “[...] a nova agenda que o Estado brasileiro [teve de assumir], com respeito à promoção dos direitos sociais consagrados na nova Constituição, atropelou a federação, à medida que o comando sobre essa agenda foi sendo progressivamente concentrado nas mãos do governo federal, em razão do controle sobre os meios utilizados para financiar a implementação dessa agenda e da progressiva regulação das políticas adotadas”. Ou seja, os governos subnacionais ganharam inicialmente do ponto de vista da descentralização das receitas, mas, ao resistirem à negociação do projeto de descentralização dos encargos, começaram a perder poder de decisão sobre essas políticas, à medida que o governo federal teve de buscar alternativas para financiá-las, tornando-se o agente responsável pelo estabelecimento de suas diretrizes, formulação e implementação.

Inicialmente, o governo federal até ensaiou alguns movimentos para enfrentar este desequilíbrio em algumas frentes: com a Operação Desmonte, de 1989, com a qual procurou transferir compulsoriamente para as esferas subnacionais projetos financiados com os tributos que perdera com a reforma – IUEE, IUCL, IUM, ISTR e ISC; com o restabelecimento de restrições creditícias para essas esferas, desonerando-se de alguns encargos financeiros; e com a criação de tributos e elevação das alíquotas não sujeitas à partilha com as demais esferas governamentais (SERRA & AFONSO, 1991). O maior sucesso alcançado com a exploração de receitas não compartilhadas com estados e municípios provenientes das contribuições sociais previstas para o financiamento da Seguridade Social, as transformaram, a partir dessa época, no instrumento de ajuste preferencial do governo federal, para prejuízo da qualidade do sistema de impostos no Brasil e para a própria federação.

A verdade é que a Constituição de 1988 deixara uma janela aberta, no Art. 195, para atender as necessidades adicionais de recursos para o financiamento da Seguridade Social, por meio da criação de contribuições sociais específicas para essa finalidade, *cujá competência seria exclusiva da União*, sem que as mesmas tivessem de obedecer às regras e princípios previstos para os impostos tradicionais, como os da anualidade, da não cumulatividade e, ainda mais importante, sem que o produto de sua arrecadação tivesse de ser dividido com as demais esferas governamentais. De mais fácil cobrança e sem as limitações previstas para os impostos previstos no capítulo tributário, o governo federal não hesitou em passar a lançar mão dessas contribuições para recuperar sua participação no bolo tributário, ao mesmo tempo em que deixava de dar maior atenção à cobrança dos demais impostos, principalmente do IR e do IPI, por que compartilhados com estados e municípios.

O padrão de ajuste que o governo federal adotou a partir dessa realidade e do qual não abriu mão até os dias atuais tornou-se perverso tanto para a estrutura tributária como para o crescimento econômico e para a própria federação. Por serem em geral de natureza cumulativa, à medida que incidem sobre o faturamento, a receita bruta ou a folha de salários, o maior avanço das contribuições sociais na estrutura tributária

pioraria a qualidade do sistema de impostos, ao mesmo tempo em que comprometeria o princípio da competitividade ao onerar, mais que os impostos sobre o valor agregado, a produção nacional. No tocante à federação, porque a prioridade que se passou a dar à sua cobrança enfraqueceria, em termos relativos, a arrecadação dos impostos tradicionais, especialmente do IR e do IPI, diminuindo a participação relativa das esferas subnacionais no bolo tributário e revertendo os objetivos perseguidos com a reforma tributária da Constituição de modificar a equação da repartição federativa das receitas.

Foi com este objetivo que, já em 1989, se criaria a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a única contribuição que não pode ser incluída entre os tributos de má qualidade por incidir sobre o valor agregado, para financiar a Seguridade Social. Da mesma forma, a ampliação expressiva da alíquota da Cofins e da base de incidência do Programa de Integração Social (PIS), por ocasião do ajuste fiscal realizado, em 1990, para o lançamento do Plano Collor, assim como a prioridade dada ao Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para gravar a riqueza financeira, substituindo o Imposto de Renda, inscreveram-se entre as medidas de ajuste que caracterizaram as ações do governo a partir dessa época, para este objetivo.

Mesmo sem ter equacionado os seus desequilíbrios fiscais, agravados pela recessão do início dos anos 1990 e pela ameaça de um processo hiperinflacionário, o governo federal conseguiria praticamente recuperar, já em 1993, sua participação relativa no bolo tributário, como se mostra na Figura 1.

FIGURA 1 – DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DAS RECEITAS

CONCEITOS: ARRECADAÇÃO DIRETA E RECEITA DISPONÍVEL

BRASIL

1988-1995

ANO	CARGA TRIBUTÁRIA (% PIB)	ARRECADAÇÃO DIRETA (%)			RECEITA DISPONÍVEL (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1990	28,78	67,0	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
1991	25,24	63,4	31,2	5,4	54,7	29,6	15,7
1992	25,01	66,1	29,1	4,8	57,0	28,1	14,9
1993	25,78	68,7	26,6	4,7	57,8	26,4	15,8
1995	29,41	66,0	28,6	5,4	56,2	27,2	16,6

Fonte: Oliveira (2017).

Os estados, com o principal imposto de sua competência, o ICMS, de natureza pró-cíclica, prejudicado pela recessão, ainda veriam ser extinto neste ano o IR-estadual, e reduzidas as transferências do FPE para os seus cofres, com a perda de importância relativa do IR e do IPI. Tanto no conceito de *receitas diretamente arrecadadas* como no de *receitas efetivamente disponíveis*, sua participação no bolo tributário praticamente retornou à do ano de 1988. Já os municípios, tendo sido mais beneficiados com o sistema de transferências, conseguiriam manter, no conceito de *receitas disponíveis*, a participação registrada em 1991. Era evidente, contudo, que a manutenção do padrão de ajuste adotado pelo governo federal poderia se encarregar, por si só, de dar cabo dos ventos federativos que brotaram da Constituição de 1988. Mas, para agravar este quadro, contribuindo para o avanço mais rápido do processo de desconstrução federativa que se acentuará a partir deste período, outros fatores iriam se juntar ao mesmo.

Numa época em que as ideias do *Consenso de Washington*⁵ ganhavam força nos países latino-americanos, propondo a retirada do governo da economia e o abandono das políticas sociais e regionais como vitais para o seu saneamento, o enfraquecimento

5. Baseado nas políticas econômicas dos governos de Ronald Reagan (1981-1989) dos Estados Unidos e de Margareth Thatcher (1979-1990) do Reino Unido, o qual estabeleceu um conjunto de normas neoliberais que os países endividados com o FMI deveriam implementar, dentre as quais a liberalização comercial e financeira de suas economias e a redução do tamanho do Estado (OLIVEIRA, 2017).

financeiro do governo federal com a Constituição de 1988 representou, com o governo Collor de Mello, o passaporte para o país aderir a essas recomendações, dando início à desmontagem dos instrumentos dessas políticas.

Na ausência de uma política de desenvolvimento regional comandada pelo governo federal, essencial para a redução das disparidades regionais, e diante da falta de regulamentação do manejo do ICMS para os objetivos de política econômica, os estados, padecendo de uma progressiva perda de receitas provocadas pela recessão do início da década, cada um procurando resolver isoladamente os seus problemas, colocariam novamente em marcha o fenômeno conhecido como “guerra fiscal”, a partir dessa época, visando a atrair indústrias para os seus territórios. Essa “guerra”, que perdura até os dias atuais sob as mais diversas formas, apesar das várias tentativas feitas pelo governo federal para extingui-la, além de contribuir para minar a arrecadação deste imposto, se transformaria na face mais visível de acirramento dos conflitos federativos, uma vez passados os ventos de cooperação federativa pretendidos pelos constituintes de 1988 e um dos principais entraves para a realização de uma reforma mais profunda da tributação indireta no Brasil.

6. As consequências dessa uniformização de regras, bem como sua problematização, podem ser vistas no trabalho já citado de Rezende (2016).

O fato é que, no final deste processo, além da reação do governo federal à perda de receitas que lhe foi imposta pela Constituição de 1988 ter começado a reverter a equação de sua repartição entre os entes federados, prejudicando notadamente os estados, o comando das decisões sobre os gastos passaria para o governo federal, responsável pelo financiamento e formulação das políticas de âmbito nacional, caso da educação e da saúde, *uniformizando* suas regras num país de grande diversidade econômica, social, tributária, cultural, etc.⁶ Este representaria, contudo, apenas o passo inicial do processo de forte centralização do poder na órbita federal, em pleno regime democrático, que se acentuaria nos períodos seguintes, enquanto os conflitos entre os estados na busca por maiores receitas, e nem tanto pelo comando sobre os seus gastos, só tenderiam a se acentuar.

2. A ESTABILIDADE MACROECONÔMICA E O AVANÇO DO PROCESSO DE DESCONSTRUÇÃO FEDERATIVA (1994-2002)

7. Com o objetivo de combater a inflação, sem ter conseguido construir uma âncora fiscal confiável, o Plano Real apoiou-se na combinação das políticas cambial e monetária para essa finalidade. Com a primeira, mantendo o câmbio supervalorizado com a abertura indiscriminada das importações, com a expectativa de que a concorrência com as empresas internacionais conduziria ao aumento da produtividade da produção nacional, inibindo a elevação dos preços internos, o resultado obtido foi de fortes desequilíbrios na balança comercial e de transações correntes e de aumento do endividamento externo. Com a segunda, a política monetária, foram mantidas elevadas as taxas de juros para atrair a entrada de capitais para financiar o desequilíbrio no balanço de pagamento provocado pela política cambial, resultando em crescente aumento da dívida pública.

A nova fase de enfraquecimento da federação teve início em 1994, diante das necessidades colocadas pelo programa de estabilização, o Plano Real, implementado neste ano. Para seu sucesso, passou-se a exigir, de acordo com as recomendações do novo paradigma teórico, maior compromisso com as políticas de austeridade fiscal e também maior controle sobre os níveis de endividamento dos governos, em geral, para não despertar a desconfiança dos investidores sobre a capacidade de solvência do Estado para não borrar a estabilidade macroeconômica. Com finanças fragilizadas desde a década de 1980, o governo federal daria início à montagem de uma nova institucionalidade para exercer maior controle hierárquico sobre suas finanças, visando a reverter seus desequilíbrios, ao mesmo tempo em que adotaria uma série de medidas para viabilizar o plano e avançar na construção de uma âncora fiscal que, ao fim e ao cabo, seriam altamente prejudiciais para sua autonomia e suas finanças.

Como os governos estaduais apareciam como os entes da federação que apresentavam desequilíbrios mais acentuados em suas contas e elevados níveis de endividamento, seriam eles, embora não exclusivamente, os mais afetados com as medidas adotadas a partir dessa época. Isso se explicava não somente pelo fato de terem, historicamente, gerido suas finanças sem restrições orçamentárias – uma característica do federalismo no Brasil até essa época –, mas também pelos impactos negativos produzidos pela política econômica de elevadas taxas de juros sobre sua dívida.⁷

Assim, ao ajuste fiscal que havia sido colocado em marcha pela União em reação à perda de receitas resultante da Constituição de 1988, somar-se-ia, a partir de 1994, com o Plano Real, uma série de mudanças no campo federativo, visando ao fortalecimento de uma âncora fiscal confiável, que comprometeria, de um lado, ainda mais as receitas dos governos subnacionais e, de outro, ampliariam, paradoxalmente seus gastos, ao mesmo tempo em que o governo passaria, gradativamente, a criar mecanismos de controle sobre suas finanças, restringindo sua autonomia.

Pelo menos duas medidas adotadas pelo governo federal para sustentar o Plano Real afetaram negativamente as receitas dos governos subnacionais: o Fundo Social de Emergência (FSE), de 1994, instrumento importante do ajuste fiscal provisório realizado para garantir a travessia do plano até que fosse concluída a construção de sua âncora fiscal; e a Lei Kandir (Lei Complementar n. 87, de 1996), com a qual foram desoneradas da tributação do ICMS as exportações de produtos primários (não industrializados) e de semielaborados.

Com a primeira, foram apartados 20% das receitas da União sujeitas a transferências previstas constitucionalmente, ou por norma legal, que poderiam ser por ela utilizados livremente, incluindo as relativas ao IR e ao IPI, antes de sua distribuição para seus beneficiários, diminuindo os recursos não somente para as áreas sociais, mas também para o FPE e FPM. Somente no ano de 2000, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 27, de 21/03/2000, que criou a Desvinculação de Receitas da União (DRU), em substituição ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), estados e municípios, bem como os fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, teriam os recursos que recebem da União excluídos da base de cálculo deste instrumento, pondo-se um ponto final às perdas que vinham sofrendo desde 1994.

No segundo, a Lei Kandir, com a qual se procurou compensar os exportadores, das perdas sofridas com a manutenção do câmbio semifixo, âncora do Plano Real e, ao mesmo tempo, avançar no processo de harmonização da estrutura tributária indireta, o governo federal até criou um mecanismo de ressarcimento das perdas do ICMS para os estados e municípios, mas este sempre se mostrou insuficiente para compensá-las.

A progressiva perda de participação relativa dos governos estaduais no bolo tributário, que se evidenciara já em 1993, tendeu, por essas razões, juntamente com o baixo crescimento registrado a partir de 1997, a acentuar-se neste período, como mostra a Figura 2, em um contexto de aumento de seus gastos, ainda que os municípios continuassem colhendo resultados mais favoráveis, devido, de um lado, a menor sensibilidade de seus impostos aos ciclos econômicos e, de outro, ao sistema mais favorecido de transferências intergovernamentais para os mesmos.

FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DAS RECEITAS
CONCEITOS: ARRECADAÇÃO DIRETA E RECEITA DISPONÍVEL
BRASIL
1993-2003

ANO	CARGA TRIBUTÁRIA (% PIB)	ARRECADAÇÃO DIRETA (%)			RECEITA DISPONÍVEL (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1993	25,78	68,7	26,6	4,7	57,8	26,4	15,8
1995	59,41	66,0	28,6	5,4	56,2	27,2	16,6
1999	31,71	68,1	26,9	5,0	57,0	26,0	17,0
2000	30,56	66,7	27,6	5,7	55,8	26,3	17,9
2003	31,30	67,6	26,7	5,8	57,1	25,6	17,3

Fonte: 1993-1999: Oliveira, (2017); 2000-2003: Afonso (2015).

Já no que diz respeito ao aumento dos gastos dessas esferas, dois instrumentos aprovados, neste período, com o objetivo de dar forma ao Art. 23, § único da Constituição de 1988, que trata da cooperação financeira intergovernamental, ainda que com muito atraso, devem ser destacadas: o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para o período de 1998-2007, posteriormente substituído pelo Fundeb, que trata do ensino básico; e a Emenda Constitucional n. 29, da Saúde, de 17/09/2000.

O Fundef passou a exigir que 15% das receitas tributárias e de transferências dos estados e municípios (60% dos 25% previstos constitucionalmente para a educação, incluindo as transferências constitucionais por eles recebidas - da União para ambos, e dos estados, no caso dos municípios) passariam a ser obrigatoriamente destinadas para alimentá-lo. Já a EC 29, de que os estados teriam de destinar 12% de suas receitas vinculáveis para o financiamento da saúde, e os municípios de 15%. Com estes dois instrumentos, o orçamento de ambas esferas se tornaria bem mais enrijecido, estreitando-se os espaços para a acomodação de demandas oriundas de outras áreas sociais ou para a realização de ajustes em suas contas, no caso de maiores desequilíbrios orçamentários.⁸

8. Para uma análise mais detalhada do Fundef e da EC 29, ver o trabalho de Oliveira (2003).

Bem-sucedido no combate à inflação, o Plano Real acarretou, contudo, sérios problemas para a gestão das contas públicas e para o endividamento do país. De um lado, porque sua arquitetura, assentada na âncora cambial-monetária, colocou a economia brasileira numa trajetória de forte endividamento (OLIVEIRA & NAKATANI, 2000-2001). De outro, porque com a extinção do imposto inflacionário desfez-se a ameaça do processo hiperinflacionário, recolocando a economia numa trajetória de maior crescimento nos dois primeiros anos após a sua implementação, o que catapultou as receitas públicas e criou um quadro de exagerado otimismo sobre suas virtudes e resultados.

9. Receita patrimonial refere-se às receitas do governo que provêm da fruição de seu patrimônio decorrentes de bens mobiliários ou imobiliários, ou seja, de rendimentos de aplicações financeiras e de aluguéis, e também de participação acionária em empresas.

Em virtude disso, mesmo perdendo receitas em outras frentes, como as de origem patrimonial,⁹ e vendo serem extintos instrumentos de ajuste de seus gastos com o fim do imposto inflacionário, os governos, em geral, passaram a conceder generosos aumentos salariais para o funcionalismo público e a ampliar temerariamente os seus gastos em outras áreas. Quando o crescimento econômico desacelerou a partir de 1996, e as receitas começaram a cair, a situação crítica das finanças públicas se mostrou em toda a sua plenitude, com o setor público como um todo gerando, inclusive, déficits primários. Do lado do governo federal, essa situação foi amenizada com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 1996, um imposto cumulativo destinado ao financiamento da saúde, com uma alíquota inicial de 0,25%, cobrado sobre todas transações financeiras, que seria mantido até 2007, quando o Congresso o extinguiu, contrariando a vontade do Executivo que desejava continuar prorrogando-o. Mas, em relação aos governos subnacionais, mais notadamente os governos estaduais, sem poderem mais contar com o imposto inflacionário para ajustar os gastos a essa nova realidade, esses desequilíbrios reapareceram de forma ampliada, intensificando as disputas entre os mesmos por receitas.

Foi neste período, segunda metade dos anos 1990, que os conflitos entre os estados mais se acentuaram, diante de suas maiores dificuldades financeiras e do abandono, pelo governo federal, das políticas de desenvolvimento regional, com a guerra fiscal entre eles travada atingindo seu auge. Generosas reduções/isenções do ICMS para atrair indústrias para seus territórios, com ênfase em empresas multinacionais da indústria automobilística com projetos para se instalar no país, desencadearam uma luta fratricida entre os mesmos, causando prejuízos para suas próprias finanças e provocando uma desunião federativa sem precedente na história da federação brasileira na busca desesperada por receitas. O ICMS

se transformava, neste contexto em que estes entes perdiam espaço e protagonismo na federação, no único instrumento de salvação de sua crítica situação financeira, do qual não abririam mão facilmente para a realização de reformas modernizadoras no sistema tributário.

Para agravar o quadro, como o Plano Real havia-se apoiado na âncora cambial-monetária que, mantida por muito tempo, terminou prejudicando as exportações e gerando crescentes déficits externos, e mantidas elevadas as taxas de juros para atrair recursos externos, visando a honrar os compromissos da dívida pública, o aumento de seu estoque foi inevitável. Como os estados, especialmente os mais desenvolvidos, apareciam como os entes que registravam maior desequilíbrio e maior endividamento, ampliado pelas elevadas taxas de juros, o maior cerco ao controle de suas finanças tornou-se uma pré-condição para a realização de um ajuste fiscal confiável exigido para o fechamento de um acordo com o FMI para o período de 1999–2001, a quem o país teve de recorrer em 1998 para obter os recursos necessários, visando a honrar os seus compromissos.

Com este novo cerco, completou-se o processo que o governo federal colocara em marcha, desde 1995, nem sempre sendo bem-sucedido, de criar mecanismos para exercer um controle hierárquico sobre a condução das finanças públicas subnacionais, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano de 2000 (LC 101/2000), uma exigência do acordo com o FMI.¹⁰ Inaugurou-se, a partir dessa época, um tipo de federalismo no país que podemos chamar, na falta de um melhor nome, de *federalismo institucional*, ou seja, de um federalismo regido por normas e instituições estabelecidas previamente pelo Poder Central, com as esferas subnacionais a elas tendo de se submeter (OLIVEIRA, 2007). Nada tão distante do que pretendiam os constituintes de 1988. Além do controle sobre as políticas implementadas pelos governos subnacionais, o governo federal estendia o mesmo controle, com essas mudanças, para todo o seu orçamento, inclusive para os seus níveis de endividamento.

10. Para uma análise detalhada da Lei de Responsabilidade Fiscal, ver Chieza (2008).

A Figura 3 mostra como o governo federal foi, gradativamente, a partir de 1995, criando uma série de mecanismos e de instrumentos para exercer maior controle sobre o nível de gastos e de endividamento dos governos subnacionais, ou seja, da gestão de suas finanças, até culminar com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000. Começou com a Lei Rita Camata I, de 1995 (LC 82/95), com a qual se estabeleceram limites para os gastos com pessoal, e com os Programas de Ajustamento Estrutural de suas Finanças, em 1996, que colocaram uma série de condicionalidades para os entes federativos que a eles aderissem; evoluiu com o Programa de Saneamento dos Bancos Estaduais (Proes), em 1996, que fechou canais por onde jorravam gastos dos governos estaduais; avançou com o acordo da dívida dos estados e municípios com a União, em 1997/98, que impôs limites e regras de endividamento para essas esferas, com punições em caso de seu descumprimento, previstas pela Resolução n. 40, de 2001, do Senado Federal; e com o aperfeiçoamento da Lei Rita Camata II, de 1999 (LC 96/99).

A Lei de Responsabilidade Fiscal representou, assim, o coroamento de um processo em curso desde 1995 e a vitória do pensamento econômico ortodoxo sobre o controle, pelo Poder Central, das finanças subnacionais, em nome da exigência de uma gestão responsável das contas públicas, para não borrar a estabilidade macroeconômica.

Durante o seu governo, Fernando Henrique Cardoso chegou a ensaiar uma reforma da tributação indireta, por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC-175), de 1995, com a qual se propunha fazer a integração do ICMS, IPI e ISS, fundindo-os num imposto sobre o valor agregado, de base ampla, e criar uma nova contribuição, também sobre o valor agregado, que substituiria as demais contribuições de natureza cumulativa. Apesar de

aprovada na Comissão de Reforma Tributária do Congresso Nacional, em 1999, na forma do substitutivo de deputado Mussa Demes, a proposta não seguiu adiante. Isso por ter enfrentado, de um lado, a oposição do próprio governo federal receoso de perder receitas, num quadro em que o ajuste confiável das contas públicas se tornava crescentemente vital; de outro, a dos governos subnacionais, pelos conflitos federativos que a mesma colocava e também pela falta de garantias de que seus resultados seriam *neutros* do ponto de vista da distribuição federativa das receitas tributárias, num contexto de penúria financeira dos governos estaduais, que viram seu principal imposto, o ICMS, transformar-se no último recurso com que podiam contar para o objetivo do crescimento e para atender suas necessidades de receitas, mesmo que travando uma luta fratricida na federação.

FIGURA 3 – MEDIDAS ADOTADAS PARA CONTROLAR AS FINANÇAS E O ENDIVIDAMENTO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

BRASIL
1995-2000

ANO	INSTRUMENTO	MEDIDAS
1995	<ul style="list-style-type: none"> Lei Complementar n. 82, de 27/03/1995 (Lei Camata I); Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos Estados 	<ul style="list-style-type: none"> Limita em 60% da Receita Corrente Líquida os gastos com pessoal dos estados e municípios; Estabelece medidas de controle e redução dos gastos com pessoal, modernização do sistema fiscal e geração de informações.
1996	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Redução do Setor Público na Atividade Bancária (Proes) 	<ul style="list-style-type: none"> Condiciona empréstimos para o saneamento dos bancos estaduais à sua privatização e extinção.
1997/98	<ul style="list-style-type: none"> Lei 9.496/1997 estabelece as condições para a renegociação global da dívida dos estados 	<ul style="list-style-type: none"> Exige, como contrapartida, compromissos com o ajuste fiscal e estabelece condições para a contratação de empréstimos, praticamente extinguindo, para os governos subnacionais, a dívida como instrumento complementar de financiamento
1999	<ul style="list-style-type: none"> Lei Rita Camata II (Lei Complementar n. 96, de 31/05/1999) 	<ul style="list-style-type: none"> Estabelece o limite de 50% com gastos de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida para o governo federal, e de 60% para os estados e municípios; estabelece vedações para a contratação de pessoal; punições para o descumprimento dos limites e cronogramas, com prazos de ajustamento, para o seu alcance.
2000	<ul style="list-style-type: none"> Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) 	<ul style="list-style-type: none"> Estabelece limite de gastos com pessoal, da dívida e de compromissos dos entes federativos com o equilíbrio das contas públicas, bem como cronogramas para os ajustes necessários e punições – administrativas, prisionais e pecuniárias – nos casos de descumprimento de suas regras.

Fonte: OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil (1891-2014)*. Belo Horizonte, mimeo, 2017.

3. O APARENTE E ILUSÓRIO FORTALECIMENTO DA FEDERAÇÃO (2003-2010)

No período 2003–2010, a temática do federalismo praticamente desapareceu, como preocupação, do cenário dos debates travados no país. Nem o governo federal dedicou maior atenção ao tema, nem os representantes dos governos subnacionais pressionaram, como em períodos anteriores, para a retomada das discussões sobre a revisão de seu

modelo. O crescimento econômico anual de 4%, neste período, depois de duas décadas em que a economia permaneceu semiestagnada, catapultou as receitas públicas dos distintos níveis de governo, criando a falsa ilusão de que os problemas do país, incluindo a questão federativa, haviam sido resolvidos. Não é difícil entender a razão disso.

Para o governo federal, uma reforma tributária de profundidade poderia colocar em risco o compromisso assumido, com o mercado, de geração de superávits primários para garantir o pagamento dos juros da dívida e evitar o crescimento descontrolado de seu estoque, como proporção do produto nacional. Tanto isso é verdade, que a primeira proposta de reforma tributária do governo Lula encaminhada ao Congresso, em 2003, apesar de divulgada com muita pompa como comprometida com o projeto de “crescimento com inclusão social”, remetia a questão da revisão do modelo federativo para outra oportunidade, dado o seu caráter conflituoso, além de não contemplar nenhuma medida de mudança no imposto de renda capaz de promover o deslocamento do ônus da tributação para as camadas mais ricas da sociedade.

Sinteticamente, a reforma proposta pegou carona nas que foram apresentadas anteriormente, de federalização do ICMS, de transformação da Cofins em um imposto sobre o valor agregado (o que foi parcialmente aprovado por exigência do FMI), de substituição da Contribuição Patronal por um imposto sobre o faturamento, acompanhadas de mudanças cosméticas na tributação direta, de impostos pouco relevantes, como o ITR, Heranças e Doações, ITBI e CSLL, além de propor a instituição de um programa de renda mínima e um fundo de desenvolvimento regional.

Sua principal preocupação, no entanto, por que presidida pela lógica do ajuste fiscal, com o qual o governo se comprometeu, foi com a prorrogação da CPMF e da DRU, essenciais para este objetivo. No final, sua aprovação pelo Congresso Nacional, na forma da Emenda Constitucional n. 42, de 19/12/2003, restringiu-se à prorrogação destes instrumentos, juntamente com a destinação de 29% do produto arrecadado da Cide-combustíveis para os estados e municípios, com o objetivo de obter o apoio de seus representantes para aprovação dessas mudanças. Com isso, pela primeira vez, o governo compartilhava, constitucionalmente, o produto de uma contribuição com as esferas subnacionais, mas com a revisão do modelo federativo sendo transferida para outra oportunidade.

A segunda proposta de reforma tributária encaminhada pelo Executivo para apreciação do Congresso Nacional, cinco anos depois, em 2008, na forma da PEC 233/08, era bem mais consistente que a anterior. Avançava bem mais em termos de simplificação do sistema, com a unificação da legislação do ICMS, a fusão da Cofins, PIS e Cide-combustíveis, a incorporação da CSLL ao IRPJ, e a extinção do salário-educação, bem como com a promessa de redução gradual das alíquotas da previdência patronal. Seu objetivo era reduzir o “custo-Brasil”, com a substituição de tributos de incidência cumulativa por impostos sobre o valor agregado, e pôr cobro à guerra fiscal travada entre os estados, com a cobrança do ICMS pelo princípio do destino. Complementava a proposta, para atrair o apoio dos estados e municípios à sua aprovação, a sugestão de criação de um Fundo de Equalização das Receitas (FER) e de um Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), alimentado com recursos do IR e do IPI, na linha do que havia sido proposto pela Cretad nos trabalhos constituintes de 1987-88.

Apesar de mais abrangente e ousada, a proposta se manteve silente em relação a alterações mais significativas na tributação direta e se esquivou, como anteriormente, de enfrentar o desafio de revisão do modelo federativo. Na verdade, nem o governo federal se empenhou, de fato, para aprová-la, nem os governos subnacionais se dispuseram a

aceitar as mudanças nela contempladas, pelas dúvidas que a mesma suscitava em relação à preservação de suas receitas, e também pela ausência de um projeto de redefinição das responsabilidades dos entes federados sobre a oferta de políticas públicas. Como consequência, a mesma terminou não prosperando, indo se juntar a outras propostas que dormitam nos arquivos do Congresso Nacional.

Para os governos subnacionais, notadamente para os estados, o crescimento excepcional das receitas, neste período, especialmente considerando a natureza pró-cíclica de seu principal imposto, o ICMS, provocou o adormecimento das críticas endereçadas à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao acordo da dívida com a União como instrumentos que estrangulavam suas finanças. Tudo parece ter se passado como se os crônicos problemas da federação brasileira nunca tivessem existido, diante da maior abundância de suas receitas, que lhes permitiu, inclusive, reduzir o estoque de suas dívidas, como proporção de suas receitas correntes líquidas, conforme estabelece a Resolução do Senado Federal n. 40/2001, em cumprimento à LRF.

Isso não deve causar estranheza. De modo geral, os governos subnacionais, mais notadamente os estaduais, preocupam-se mais em ter acesso a maiores receitas para que possam viabilizar seus objetivos políticos. Tanto isso é verdade que os mesmos pouca importância deram às ações do governo federal que foram promovendo maior centralização do poder e limitando a autonomia dos entes subnacionais nas decisões de gastos e de endividamento. A defesa que alguns fazem da necessidade de se fortalecer o federalismo no país encobre, na verdade, seu verdadeiro propósito de contar com maior volume de recursos para seus objetivos. Por isso, como o crescimento econômico deste período propiciou ganhos consideráveis para a arrecadação de seus impostos, garantindo-lhes uma situação financeira mais confortável, a revisão do modelo federativo perdeu força na agenda de reformas necessárias para o país, esmaecendo ante essa realidade financeira mais amigável.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a relação média da dívida dos estados, como proporção da receita corrente líquida (RCL), caiu de 1,54%, em 2002, para 1,11%, em 2010. Por outro lado, se no ano 2002, oito estados (Alagoas, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo) se encontravam acima do limite de endividamento de 200% da razão entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL) estabelecido pela Resolução n. 40, do Senado Federal, em 2010, apenas o Rio Grande do Sul permanecia nessa condição, com uma relação dívida/RCL de 214%. Não restam dúvidas de que a LRF contribuiu para este desempenho por exigir ajustamentos mais confiáveis dos governos subnacionais¹¹ e prever punições – pecuniárias, administrativas e prisionais – para os gestores públicos em caso de seu descumprimento, mas também não se pode ignorar a importância do crescimento espetacular das receitas tributárias, neste período, para a obtenção destes resultados.

Isso levou alguns governadores a se colocarem como promotores de um processo de ajustamento estrutural de suas contas, sendo o caso mais notório o do governador de Minas Gerais, Aécio Neves, com o *slogan* que criou e despertou interesse no país, ao divulgar ter eliminado o déficit em seu governo, feito que chamou de *déficit zero*, com o objetivo de vender, para a população, uma imagem de competência e de maior eficiência na gestão das contas públicas, visando a obter dividendos políticos. Como se confirmaria mais tarde, tudo não passava, na verdade, de uma maquiagem das contas orçamentárias, que escondia os elevados e robustos déficits nominais gerados pelo Estado, bem como as dificuldades enfrentadas na gestão de suas contas.¹²

11. Experiências de ajustes realizados pelos governos municipais, podem ser vistas no trabalho de Chieza (2008) para os municípios do Rio Grande do Sul.

12. Uma análise da farsa do déficit zero no Governo Aécio Neves se encontra em Oliveira & Gontijo (2012).

De qualquer forma, mesmo com a LRF e os limites estabelecidos para os gastos com pessoal dos governos subnacionais e para o seu nível de endividamento, vários expedientes passaram a ser empregados para driblá-los, tornando uma tarefa difícil a avaliação da situação de suas finanças. Contratação de funcionários como terceirizados, classificação de gastos com pessoal na rubrica de investimentos, postergação do pagamento com a folha salarial para o exercício seguinte, exclusão de benefícios previdenciários dos gastos com a folha, destinação inferior de recursos para a área da saúde exigidos pela Emenda Constitucional n. 29, e também para a educação, de acordo com a Constituição, foram artifícios empregados por essas esferas, geralmente endossados por instrumentos e portarias inconstitucionais editadas pelos Tribunais de Contas para vender, para as autoridades de fiscalização e para a população, um quadro favorável de suas finanças que não correspondia à realidade. Nos municípios seriam também adotadas medidas semelhantes às dos estados para driblar os limites de gastos com pessoal, dentre as quais, a ampliação das terceirizações e uso excessivo de estagiários, tendo sido encontrado, inclusive, estagiários ministrando aulas na sede municipal de ensino (CHIEZA, 2008).

Mas, enquanto o crescimento econômico mais robusto se sustentou, foi possível manter soldados os interesses de várias forças políticas em torno da ilusão que se criou de que o país caminhava, a passos céleres, para adentrar o paraíso da prosperidade, do qual não mais sairia. Nessa caminhada, confirmando a tendência de maior avanço relativo dos municípios dentro da federação, estes ainda seriam favorecidos, em 2007, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 55, de 29 de setembro, que aumentou o FPM em 1 ponto percentual (de 22,5% para 23,5%), determinando que estes recursos adicionais deveriam ser a eles entregue no 1º decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Como não se realizou, neste período, nenhuma mudança mais substancial no sistema tributário do ponto de vista da repartição das receitas entre os entes federativos, não se registrou, praticamente, alteração significativa na posição relativa de cada no bolo tributário, como mostra a Figura 4. De qualquer forma, cabe chamar a atenção para o fato de que os estados, em relação à década de 1960, haviam perdido mais de 9 pontos percentuais de sua participação no bolo tributário, enquanto os municípios, tornados agentes prioritários do processo de descentralização, a viram elevar-se de 6,4% para 18,4%, confirmando a nova configuração da federação no Brasil, com o gradual enfraquecimento do nível intermediário de governo.

FIGURA 4 – DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DAS RECEITAS
 CONCEITOS: ARRECADAÇÃO DIRETA E RECEITA DISPONÍVEL
 BRASIL
 2000-2010

ANO	CARGA TRIBUTÁRIA (% PIB)	ARRECADAÇÃO DIRETA (%)			RECEITA DISPONÍVEL (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
2000	30,6	66,7	27,6	5,7	55,9	26,7	17,4
2003	31,3	67,6	26,7	5,8	57,1	25,6	17,3
2005	33,6	69,6	25,5	4,9	57,3	25,5	17,1
2010	32,5	69,3	25,5	5,5	56,5	25,1	18,4

Fonte: CTB: Secretaria da Receita Federal; 2000-2010: Afonso (2015).

No entanto, apesar dessa aparente posição mais privilegiada do ente municipal na federação, chama-se a atenção para o fato de que a descentralização da execução das políticas públicas – em especial da educação, saúde e transferências de renda às famílias – deixou reduzido espaço para os municípios conceberem e implementarem suas próprias políticas, levando em conta sua heterogeneidade social, setorial e regional, suas carências e necessidades da população, tornando-se, em sua maioria, meros executores das políticas estabelecidas pelo governo federal.

4. DESACELERAÇÃO, CRISE ECONÔMICA E O NOVO DECLÍNIO DA FEDERAÇÃO (2011-2014)

Ao contrário do período de 2003–2010, o que se inicia em 2011 e se prolonga até os dias atuais, assistirá ao aumento dos conflitos federativos, tanto horizontais como verticais, e ao desnudamento das dificuldades financeiras em que se encontravam, de fato, as esferas subnacionais. Com a economia ingressando, inicialmente, numa trajetória de desaceleração e, posteriormente, de uma recessão profunda, a partir do segundo trimestre de 2014, as receitas públicas despencaram, desvelando a falácia de diversos governos de que haviam realizado um “ajustamento estrutural” de suas contas. Com isso, não somente começariam a faltar recursos para garantir a oferta de políticas públicas essenciais para a população, chegando-se à situação de sua indisponibilidade para o pagamento do 13º salário do funcionalismo, tanto para alguns estados como para municípios, com os seus níveis de endividamento, que haviam melhorado até 2010, voltaram a piorar progressivamente, ultrapassando, em alguns casos, os limites estabelecidos pela Resolução n. 40, do Senado Federal.

Os conflitos desencadeados entre estados e municípios por mais receitas começaram a se acentuar já em 2009, quando o país ainda se encontrava deslumbrado com a descoberta do pré-sal e com o potencial que o mesmo representava, acreditava-se, para o seu desenvolvimento, com a exploração do petróleo e para a geração de receitas dos *royalties* para as esferas governamentais, num contexto de explosão de seus preços no mercado internacional. Até então, a exploração do petróleo havia sido feita sob o Regime de Concessão, predominantemente em terra, e a região onde essa ocorria era beneficiada, na quota que cabia aos estados e municípios, com as receitas de *royalties* pagas como compensação aos danos provocados por essa exploração, de acordo com os termos da Lei n. 9.478, de 1997. Com a descoberta do pré-sal, a exploração seria feita no mar, deixando de existir a justificativa da compensação por estes danos, principal argumento utilizado pelos demais estados e municípios não produtores para também terem direito à partilha dessas receitas.

As receitas dos *royalties* derivadas da exploração do petróleo e do gás natural haviam criado uma classe de estados e municípios que passaram a desfrutar de uma situação privilegiada pelo simples fato de se localizarem em áreas onde ocorria essa exploração. O presidente Lula inicialmente defendia a distribuição mais igualitária dos recursos, mas, ao encaminhar para o Congresso Nacional, em 2009, os projetos do novo marco regulatório do pré-sal, criando o Regime de Partilha, voltou atrás pressionado principalmente pelos governos dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, os mais beneficiados com essas receitas, e manteve as regras de distribuição da lei de 1997.

A união dos estados não produtores contra as regras de distribuição dos *royalties* resultou na aprovação da Lei n. 12.351, de 22/12/2010, que incluiu os mesmos entre os seus beneficiários, o que acabou sendo vetado pelo presidente Lula, transferindo essa disputa para o mandato do governo Dilma Rousseff. Este embate só começou a chegar ao fim em 2012, quando pela Lei n. 12.734, de 30 de novembro, foi aprovada a mesma distribuição prevista na lei anteriormente vetada por Lula, no Regime de Partilha, e alterada a distribuição dos recursos para a exploração do petróleo em mar pelo Regime de Concessão, passando as mesmas a valerem tanto para os contratos novos como para os antigos, outro ponto de discórdia entre os estados produtores e não produtores.

A presidente Dilma, no entanto, vetou vários de seus dispositivos, incluindo o que dizia respeito à validade das novas regras para todos os contratos e encaminhou ao Congresso Nacional uma Medida Provisória (MP) no dia 03 de dezembro tratando dessa matéria. Pela MP 592/12, destinavam-se 100% da participação da União nas receitas dos *royalties* da

produção em mar, no Regime de Partilha, para serem aplicados nos programas e projetos de combate à pobreza e de desenvolvimento, devendo 50% deste montante serem obrigatoriamente aplicados na educação, conforme previsto na Lei n. 12.351/10, que criou o Fundo Social formado com a quota da União nessas receitas. Além disso, apesar de restabelecer os percentuais de distribuição dessas receitas que haviam sido aprovados pelo Congresso, restringiu as novas regras aos contratos novos, ou seja, aos que fossem firmados a partir do dia 03/12/2012. A medida não foi bem recebida pelo Congresso.

Reagindo à mesma, todos os vetos da presidente Dilma foram derrubados no dia 07/03/2013, restabelecendo-se o conteúdo original da Lei 12.734/12. Os estados produtores, liderados pelo Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo, recorreram, diante disso, ao Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin), questionando a legalidade desta lei e criando uma situação jurídica esdrúxula, enquanto o STF não se posicionasse a respeito: a mesma matéria sendo regida por dois institutos legais distintos: a Lei n. 12.734/12 e a MP n. 592/12. A MP acabou perdendo validade, por não se ter conseguido viabilizá-la, mas, para salvar algo de sua proposta, o governo elaborou e encaminhou ao Congresso, em 30 de abril, o Projeto de Lei n. 5.500, com o qual mudava as regras de destinação dos *royalties*.

Pelo PL 5.500/13, que acabou sendo aprovado e sancionado pela presidente Dilma Rousseff, na forma da Lei n. 12.858, de 09/09/2013, estabeleceu-se a destinação de 100% dos recursos dos *royalties* e da *participação especial* arrecadada pela União, estados, Distrito Federal e municípios na produção de petróleo em alto mar para os contratos, tanto do Regime de Concessão como de Partilha, assinados a partir de 03/12/2012, para a educação, que receberia 75% do total, e para a saúde, a quem caberiam os 25% restantes. O Fundo Social, formado com as receitas da União, criado com a Lei 12.351/10, que antes previa a destinação de 50% de seus recursos para a educação, teria integralmente os mesmos recursos destinados para o financiamento dessa área.

Não restavam dúvidas de que os três anos de imbróglio envolvendo os *royalties* do petróleo do mar refletiam, assim como outras questões, a exacerbação dos conflitos federativos, diante das crescentes dificuldades financeiras enfrentadas por essas esferas de governo. Além dessas, outras três questões devem ser incluídas entre os fatores de tensão das relações federativas, neste período: os critérios de repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE); a renegociação da dívida dos estados e municípios com a União; e a proposta de reforma tributária da presidente Dilma Rousseff.

O Fundo de Participação dos Estados (FPE), alimentado com 21,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme determinação da Constituição Federal de 1988, foi um instrumento criado com objetivos redistributivos para encurtar as distâncias econômicas e sociais entre as regiões mais desenvolvidas e as mais pobres, visando a promover o equilíbrio socioeconômico na federação. A regulamentação da distribuição de seus recursos foi aprovada um ano após a promulgação da Constituição pela Lei Complementar n. 62, de 28/12/1989, em caráter provisório, para vigorar até o exercício de 1991, enquanto se aguardavam a discussão e a aprovação de novos critérios de rateio, que deveriam valer a partir de 1992, com o censo populacional do IBGE reorientando essa distribuição.

Pela LC 62/89, 85% dos recursos do FPE caberiam aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e os 15% restantes aos do Sul e Sudeste, sendo que São Paulo teve sua cota-parte reduzida para 1% para permitir a elevação da cota de outros estados, como o Espírito Santo. A partir da definição dos montantes que caberiam ao conjunto

destes grupos de estados, no Anexo único da referida lei foram estabelecidos percentuais individuais de participação de cada estado e do Distrito Federal no bolo destes recursos. Como o Congresso não voltou a apreciar este tema no prazo previsto, estes percentuais permaneceram *congelados* no tempo, mesmo com a realidade econômica e as posições dos estados se alterando, sem sofrerem ajustes para o cumprimento da finalidade do FPE que é o de contribuir para a redução das desigualdades regionais de renda.

Foi com base principalmente neste argumento, que os estados do Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, entraram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin) no Supremo Tribunal Federal (STF), questionando as regras de rateio da LC 62/89 por não respeitarem o preceito constitucional. No dia 24/02/2010, o STF declarou a inconstitucionalidade dos critérios de rateio do FPE, considerando que a regra levava em conta dados demográficos desatualizados de 1989, quando o fundo foi criado, mas, para não prejudicar a continuidade de seu repasse, validou-os até 31/12/2012, dando prazo de quase três anos para o Congresso aprovar uma nova lei que substituísse a anterior. Não foi suficiente.

Como os estados não chegaram a um consenso sobre o tema e não conseguiram aprovar outra lei sobre os novos critérios dentro do prazo estabelecido pelo STF, em 24/01/2013, o então presidente em exercício do Supremo, Ricardo Lewandowski, concedeu uma liminar, prorrogando por mais 150 dias a validade da regra da LC 62/89 para evitar a suspensão do repasse destes recursos para os estados. Em abril de 2013, o Senado Federal finalmente aprovou novas regras de distribuição do FPE, que se transformaram na Lei Complementar n. 143, de 17/07/2013, mas sem seguir as decisões do STF sobre o prazo de validade da regra anterior.

Pela LC 143/13, os coeficientes fixos da LC 62/89 continuariam válidos até 31/12/2015, ou seja, por mais dois anos e meio e, só a partir de 2016, passariam a valer as novas regras de distribuição deste fundo. Combinando valores anteriormente recebidos pelos estados, corrigidos monetariamente, com valores a serem distribuídos de acordo com o montante disponível para calcular a cota de cada estado, não houve mudança significativa em relação aos critérios anteriores, a não ser marginalmente. Por isso, o estado de Alagoas ingressaria com uma nova Adin no STF, argumentando que o novo texto manteve os mesmos vícios da legislação original, declarada inconstitucional pelo Acórdão, de 2010, dessa instituição. Essa ação, que continua aguardando julgamento, soma-se às demais, como expressão dos conflitos que se intensificaram entre os entes da federação na disputa desesperada por receitas.

Apesar de comprovadamente desfavoráveis para os estados e municípios, num ambiente de baixa inflação e menores taxas de juros, os termos dos acordos de renegociação de suas dívidas firmados na década de 1990, a retomada de sua revisão vinha sendo mantida em “banho-maria” pelo governo federal ao longo de toda a década de 2000, pouco disposto a tratar do tema, num contexto em que assumira maior compromisso com a política de austeridade fiscal. Em 2013, no entanto, diante do aumento das dificuldades financeiras dos governos subnacionais e das pressões dos governadores em busca de uma solução para essa questão, o Congresso aprovou o Projeto de Lei Complementar n. 238/12, no dia 23 de novembro, modificando as condições originais dos contratos.

Pelo projeto aprovado, o IGP-DI, o índice que corrigia monetariamente o estoque da dívida, seria substituído pelo IPCA, enquanto os juros reais cobrados sobre a dívida cairiam de 6 a 9% para 4%. Alternativamente, estes encargos, somados, poderiam ser substituídos pela taxa de juros Selic, caso essa fosse menor. Além disso, as novas regras

passariam a valer retroativamente, a partir de 01/01/2013, significando que ainda neste ano seriam obtidos ganhos para estes governos, que poderiam ser abatidos dos estoques de suas dívidas, contribuindo, assim, para reduzir ainda mais os seus encargos.

Encaminhado ao Senado Federal para votação, o projeto voltaria a enfrentar a oposição do governo federal com o qual havia sido anteriormente negociado. Usando como argumento a ameaça feita pelas agências de *rating* de rebaixamento da nota de crédito do Brasil, caso as condições fiscais piorassem e que o projeto representava riscos para isso, o governo conseguiu protelar sua aprovação no Senado por mais um ano. Assim, somente no dia 05/11/2014 o projeto seria ali aprovado na forma do PLC 99/2013 e sancionado pela presidente Dilma no dia 26 de novembro, como Lei Complementar n. 148/14.

Apesar disso, com o argumento de que não poderia perder receitas no ano, que foram estimadas em R\$ 3 bilhões, para não prejudicar o ajuste fiscal em curso, o governo suspendeu e adiou a sua entrada em vigor, levando algumas unidades subnacionais a questionar a decisão na justiça, exigindo seu cumprimento imediato. A situação só foi resolvida com o Senado Federal aprovando, no dia 28/04/2015, uma emenda que transferia o prazo para o governo rever e celebrar os novos contratos para o dia 31/01/2016, nas condições previstas pelo projeto, o qual, por ter sido modificado, teria de retornar à Câmara dos Deputados. Em resumo, apesar de sua aprovação, o governo federal conseguiu, mais uma vez, empurrá-lo para um futuro distante, mantendo, como consequência, acirradas as tensões federativas.

De outro lado, a proposta de reforma tributária apresentada pelo governo Dilma, bem menos ambiciosa que as dos governos Fernando Henrique Cardoso e de Lula, seria encaminhada ao Congresso apenas dois anos após a sua posse, ou seja, em 27/12/2012, na forma da Medida Provisória n. 599/12, mas teria vida curta, sendo abandonada seis meses depois.

Com ela, propunha-se dar início à redução das alíquotas interestaduais do ICMS em 2014, deslocando gradativamente sua incidência pelo princípio da origem para o do destino, de modo que em 2025 aquelas estariam uniformizadas em 4% em todo o país, embora se atingindo essa meta com velocidades diferentes para cada região, visando a permitir um ajustamento mais suave para as regiões menos desenvolvidas – Norte, Nordeste, Centro-Oeste e estado do Espírito Santo.

Para compensar eventuais perdas de receitas que os estados poderiam ter com essa mudança, a proposta previa a criação de um Fundo de Compensação, por um período de 20 anos e, adicionalmente, de um Fundo de Desenvolvimento Regional, cujos recursos seriam destinados para investimentos nos estados com renda *per capita* inferior à média nacional. Apesar de seu escopo bastante limitado, o de pôr cobro à guerra fiscal entre os estados, no longo prazo, a proposta não conseguiu prosperar por falta de entendimento e de consenso entre o governo federal e os representantes dos estados e municípios e foi se juntar a outras que se encontram adormecidas nos arquivos do Congresso Nacional.

Além dos *royalties* do petróleo e da proposta de reforma do ICMS, mais duas questões interfeririam nas relações federativas neste primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff: a regulamentação da Emenda Constitucional n. 29, pela Lei Complementar n. 141, de 13/01/2013, e a aprovação da Emenda Constitucional n. 84, de 02/12/2014.

Com a primeira, com a definição das despesas que poderiam efetivamente ser consideradas como “ações em serviços públicos de saúde”, fechou-se a janela que permitia aos governos subnacionais, mais notadamente os estados, contabilizar, contando com a conivência dos Tribunais de Contas, como gastos nessa área de recursos destinados para outras finalidades.

Entre estes, figuravam os gastos com saneamento, limpeza urbana, merenda escolar, aposentadoria e pensões e até mesmo com vacinas para gado contra a febre aftosa, visando a garantir que o mínimo constitucional exigido – 12% da receita vinculável para os estados e 15% para os municípios – fosse atingido. Com essa regulamentação, a LC 141 acrescentou alguns graus a mais nas dificuldades para os governos subnacionais na administração de suas finanças ao fechar essa brecha que lhes permitia maquiagem os gastos nessa área, exigindo, para o seu financiamento, maiores dotações orçamentárias.

Com a segunda, a EC 84, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi aumentado em mais 1 ponto percentual das receitas do IR e do IPI, elevando-se, portanto, para 24,5%, mas de forma escalonada: 0,5% a ser transferido a partir de julho de 2015, e o restante (0,5%) em julho de 2016. Embora importante para fortalecer as finanças municipais, deve-se reconhecer ter sido muito pouco, até mesmo pelos problemas que surgiram à época, aumentando as tensões federativas, para restabelecer as bases da federação que vinham sendo minadas desde a década de 1990.

Se as tensões e conflitos federativos tenderam a se acentuar à medida que a desaceleração econômica avançava, derrubando as receitas públicas dos diversos níveis de governo, a opção feita pelo governo Dilma Rousseff em seu segundo mandato, iniciado em 2015, de promover um ajustamento recessivo da economia para agradar e reconquistar o mercado, se encarregaria de desferir o golpe final nas bases já frágeis da federação. Nessa situação, em que um cenário de ruína financeira se abateu sobre os entes da federação, a distribuição das receitas tributárias, que continuava registrando uma melhoria relativa dos municípios, como mostra a Figura 5, perderia significado, à medida que deixava de espelhar a capacidade de financiamento dos gastos de cada esfera e ocultava as dificuldades com que as mesmas se debatiam na gestão de suas finanças.

FIGURA 5 – DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DAS RECEITAS
 CONCEITOS: ARRECADAÇÃO DIRETA E RECEITA DISPONÍVEL
 BRASIL
 2010-2014

ANO	CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA(% do PIB)	ARRECADAÇÃO DIRETA (%)			RECEITA DISPONÍVEL (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
2010	32,5	69,3	25,5	5,5	56,5	25,1	18,4
2013	33,7	69,0	25,2	5,8	57,4	24,3	18,3
2014	33,3	68,5	25,4	6,2	55,6	25,0	19,4

Fonte: CTB: Secretaria da Receita Federal; 2010-2014: Afonso (2015).

5. A FEDERAÇÃO EM RUÍNA E A NECESSIDADE DE REVISÃO DO MODELO FEDERATIVO (2015-2017)

Este tópico analisa a grave situação fiscal dos governos subnacionais e os caminhos da reforma tributária para restabelecer o equilíbrio federativo.

5.1. A ruína financeira de alguns entes federativos e o Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

Após mais de dois anos de uma profunda recessão iniciada no segundo trimestre de 2014, coadjuvada por uma crise política sem precedentes na sociedade brasileira, um cenário de desolação se impôs para a população brasileira sobre o futuro do país. Com o PIB tendo sofrido uma contração real de mais de 8% até o ano de 2016 e a taxa de

desemprego ascendido a 14% da população em idade de trabalhar, ou a mais de 20% se se consideram os trabalhadores subocupados, a política econômica, entregue à ala ortodoxa da economia desde 2015, primeiro com o governo Dilma e, posteriormente, com Michel Temer,¹³ fechou as portas para a retomada do crescimento, defendendo a falsa tese de ser a recessão o caminho mais seguro para sanear os vícios da economia, ajustar as contas públicas e fazer o seu relançamento. Nessa estratégia, que continua em curso até os dias atuais, as finanças dos governos, em geral, conheceram uma progressiva deterioração, com os governos subnacionais, sem disporem dos mesmos instrumentos de que pode lançar mão o governo federal para atender suas necessidades de recursos, mergulhando num caos financeiro.

No caso do governo federal, a queda das receitas tributárias de mais de 11%, em termos reais, entre 2014 e 2016, levou-o a gerar expressivos déficits primários a partir deste primeiro ano, depois de dezesseis anos colhendo elevados superávits para o pagamento dos juros da dívida. Como os juros nominais cobrados sobre o estoque da dívida ultrapassaram a casa dos 6% do PIB a partir de 2014, o déficit nominal do setor público, como um todo, chegou, em alguns anos, a 10% do PIB, o maior do mundo. Com estes desequilíbrios, a dívida líquida do setor público consolidado saltou de 39,2% do PIB, em 2010, para 50,7%, em outubro de 2017, e a dívida bruta dos governos em geral de 53,4% para 74,4%, no mesmo período, conforme dados do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Programas de austeridade fiscal, como os que dizem respeito à aprovação do congelamento, em termos reais, dos gastos primários do governo (EC 95/2016), à proposta de reforma previdenciária, aos cortes de investimentos públicos, à suspensão dos reajustes dos salários dos servidores públicos, entre outros, para reverter essa situação e reconquistar a confiança do mercado, têm-se mostrado infrutíferos num quadro em que a recessão se encarrega de manter minguadas as receitas.

No caso dos governos subnacionais, o quadro resultante dessa crise é ainda mais grave, considerando a brutal queda das receitas do ICMS, dos *royalties* e também das transferências recebidas da União. No final de 2016, três dos maiores estados do país registravam nível de endividamento superior ao limite de 200% estabelecido na LRF: Rio de Janeiro, com 232%; Rio Grande do Sul, com 213%; e Minas Gerais, com 203%. O estado de São Paulo, por sua vez, apesar de se situar abaixo deste limite, com 175%, veria sua situação piorar consideravelmente em relação a 2010, quando atingiu 141%. Embora em condições mais favoráveis em relação a esse indicador, revelando não haver necessidade de renegociação da dívida de forma generalizada, alguns estados apresentavam fortes desequilíbrios em outras frentes, confirmando as dificuldades enfrentadas na gestão de suas finanças no quadro atual.

Dos 27 estados da federação, 13 registravam gastos com pessoal superiores ao limite de 60% em relação à receita corrente líquida permitido pela LRF, muito como resultado dos desequilíbrios em seus sistemas previdenciários, aos quais, em geral, pouca atenção deram em períodos mais favoráveis de sua situação financeira: Minas Gerais, com 78%, Rio Grande do Sul (76,1%), Rio de Janeiro (72,3%) aparecem como os casos mais graves. Tocantins (67,8%), Rio Grande do Norte (67,5%), Mato Grosso (67,3%), São Paulo (66%), Pernambuco (65,8%), Bahia (63,4%) e Piauí (62,1%) completam o quadro dos estados com orçamento mais enrijecido com o pagamento de pessoal.

Em 2017, por outro lado, pelo menos seis estados se defrontavam com dificuldades para efetuar o pagamento dos salários do funcionalismo e mais ainda de seu 13º salário, o

13. O afastamento provisório por 180 dias da presidente Dilma Rousseff, em decorrência da aceitação pela Câmara dos Deputados do pedido de seu *impeachment*, ocorreu em 12/05/2016. E o seu afastamento em definitivo do cargo, em 31/08/2016, com Michel Temer, seu vice, assumindo o comando do governo.

14. A *regra de ouro* do setor público veda a possibilidade de serem realizadas operações de crédito para pagamento de despesas correntes, como as dos salários do funcionalismo. Por isso, alguns entes federativos passaram a valer-se de mecanismos “criativos” para atenderem suas necessidades de recursos, recorrendo a financiamentos bancários, o que pode ser caracterizado como prática de “pedaladas fiscais”.

mesmo acontecendo com centenas de municípios espalhados pelo país, levando alguns a contratarem empréstimos no setor bancário para dar início à quitação, ainda que escalonadamente, dos mesmos: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande de Norte, Sergipe e Tocantins.¹⁴ Tal situação, em que se transferem para o futuro compromissos financeiros do presente, é indicadora de uma progressiva condição de falência dos entes federativos, que compromete crescentemente sua capacidade de ofertar políticas públicas para a população, caso não se empreenda uma reforma para solucioná-la. Como constata Monteiro Neto:

“Sendo o federalismo um modelo sempre cambiante de relações intergovernamentais, sujeito a tensões e rupturas, os problemas que se viu surgir nos anos recentes não constituem algo excepcional; entretanto, em todos estes momentos de crise federativa as instâncias de pactuação política ou falharam em administrar as questões ou simplesmente não deram a devida atenção aos fatos em curso” (MONTEIRO NETO, 2014, p.12).

Diante da ruína financeira de alguns estados e do risco crescente de colapso na oferta de serviços essenciais para a população, o governo federal decidiu criar o *Regime de Recuperação Fiscal* (RRE), aprovado pela Lei Complementar n. 159, de 19/05/2017, regulamentada pelo Decreto 9.109/2017, como boia salvadora para os que se encontravam na tormenta, mas deles exigindo a renúncia da pouca autonomia que ainda lhes restava na formulação de políticas públicas e na gestão de suas finanças.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2017), o RRF foi criado com o objetivo de fornecer aos estados, com *graves desequilíbrios financeiros*, instrumentos e condições para o ajuste de suas contas, suprimindo uma lacuna da Lei de Responsabilidade Fiscal que não contemplava medidas para corrigir essa situação. A LC 159/2017, que o criou, estabeleceu três condições que caracterizaria um quadro de desequilíbrio grave: i) receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada no final do último exercício; ii) somatório das despesas com pessoal, juros e amortizações igual ou menor que 70% da receita corrente líquida; e iii) valor das obrigações superior às disponibilidades de caixa. Somente no caso de se verificarem essas três condições, o estado estará habilitado a pleitear sua adesão ao programa.

Para aderir ao RRF, exige-se dos estados a apresentação de um *Plano de Recuperação Fiscal* que contenha: i) a aprovação de um conjunto de leis que contemplem as seguintes medidas consideradas necessárias para o ajuste de suas contas: proibição de saques em contas dos depósitos judiciais; autorização para a privatização de empresas estatais estaduais; autorização para a realização de leilões de pagamentos, priorizando-se os credores que oferecerem maior desconto; redução dos incentivos e benefícios fiscais de natureza tributária de, no mínimo, 10% ao ano; adoção pelo Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) das regras disciplinadas pela Lei n. 13.135/2015; e instituição do regime de previdência complementar; ii) um diagnóstico que comprove o grave desequilíbrio financeiro que enfrenta; e iii) a apresentação e detalhamento das medidas de ajuste fiscal que serão adotadas, sendo que este ajuste será considerado concluído quando os resultados nominais de suas contas forem capazes de estabilizar sua dívida líquida.

Adicionalmente, durante a implementação e vigência do RRF, são estabelecidas várias proibições para os entes subnacionais que a ele aderirem: a concessão de reajustes reais dos salários do funcionalismo, a criação de novos cargos, a modificação dos planos de carreira e a contratação de novos funcionários, que levem ao aumento da despesa com pessoal; a realização de concursos públicos; a criação ou majoração de vantagens

e benefícios para o funcionalismo; o aumento real das despesas obrigatórias; concessões de incentivos e benefícios fiscais, despesas com publicidade e propaganda, à exceção das voltadas para a utilidade pública (saúde, segurança e educação no trânsito, por exemplo); criação de despesas obrigatórias de caráter continuado; celebração de convênios, acordos e outros tipos de instrumentos que envolvam transferências para outros entes federativos ou organizações da sociedade civil.

O prazo previsto para o ajuste no RRF é de 36 meses (três anos), podendo ser prorrogado por igual período, contando o estado, durante a sua vigência, com os seguintes benefícios: i) suspensão integral do pagamento dos encargos da dívida com a União, embora com percentuais decrescentes no caso de sua renovação; ii) suspensão temporária dos requisitos legais para a contratação de operações de crédito e da obrigação de cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para os gastos com pessoal e a dívida consolidada; iii) suspensão da necessidade de comprovação, para continuar recebendo as transferências voluntárias da União, de comprovante de estar quite com o pagamento de tributos e com a prestação de contas dos recursos recebidos, além da observância e cumprimento das demais normas da LRF referentes a operações de crédito, restos a pagar etc.; e iv) possibilidade de contratação de operações de crédito para diversas finalidade, dentre as quais, o financiamento de programas voluntários de desligamento do funcionalismo (PDV), dos leilões de pagamento, da reestruturação de dívidas com o sistema financeiro e modernização da administração fazendária, observando-se as condições estabelecidas nas Resoluções do Senado Federal.

A verdade, é que não se pode encarar o RRF como um instrumento capaz de oferecer aos estados condições para ajustar estruturalmente suas finanças por não enfrentar o desafio de equacionar os seus desequilíbrios financeiros com medidas mais ousadas de revisão de suas fontes de financiamento e de solução para o estoque de suas dívidas, mas apenas como um *instrumento emergencial* que transfere para o futuro o enfrentamento deste problema. Também grave é que, além de renunciar à pouca autonomia que lhes restava, o ente que aderir ao programa compromete-se, em nome da austeridade fiscal, com o *congelamento*, em termos reais, das despesas obrigatórias com as políticas sociais, acompanhando o exemplo do governo federal com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95, de 2016, o que deve levar à perda crescente de sua participação relativa no orçamento, quando a economia retomar a trajetória de crescimento, o RRF fecha também a porta para a implementação de novas políticas e para a adequação do quadro de pessoal à sua implementação.

Por essa razão, apenas dois estados até o final do ano de 2017, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, nos quais o caos político e social havia-se instalado, por causa das greves e tumultos provocados pela falta de pagamento dos salários do funcionalismo e pelo colapso, em algumas áreas, da oferta de serviços essenciais para a população, haviam aderido ao RRF (Rio de Janeiro) ou protocolado o pedido de adesão (Rio Grande do Sul). Outros, como Minas Gerais, por exemplo, resistiam a renunciar à (pouca) autonomia de que ainda dispunham e a entregar para o governo federal o leme de seu destino.

Entende-se, por isso, que, embora a necessidade de revisar o modelo federativo no país continue premente, considerando o processo de desconstrução a que o mesmo foi submetido a partir da década de 1990, e do qual os diversos governos, em geral, têm procurado se esquivar, nenhum avanço neste sentido poderá ser alcançado se, inicialmente, não for encontrada uma solução para a ruína financeira em que essas esferas se encontram mergulhadas, o que exige que se adotem medidas que vão além das contempladas no Regime de Recuperação Fiscal.

5.2. Os caminhos da reforma federativa

Uma solução para a questão da penúria financeira em que se encontram mergulhados alguns entes da federação é assim uma pré-condição para que se possa caminhar no sentido de redefinir o novo modelo de federação que se pretende para o país, à luz das exigências colocadas pelo processo de globalização e de abertura da economia. Isso implica modernizar os tributos indiretos dessas esferas, o ICMS e ISS, integrando-os a um imposto sobre o valor agregado de base ampla, redefinir os seus encargos e campos de competência, bem como a revisão dos critérios e mecanismos de cooperação financeira intergovernamental e do inconsistente sistema de partilha das receitas atualmente existente. Somente assim, se poderá caminhar na direção que permita o pouso mais suave do pêndulo da federação.¹⁵

15. Análise detalhada da proposta de reforma da federação se encontra em Rezende (2009, 2016).

Necessário também simultaneamente à integração do ICMS e ISS a um imposto sobre o valor agregado de base ampla, é a redução da regressividade do Sistema Tributário Nacional através de alterações nos impostos diretos sobre a renda e o patrimônio, visando a aumentar sua participação no bolo tributário *vis-à-vis* os impostos indiretos, com o objetivo de diminuir as desigualdades de renda no país. Neste aspecto, os estados e municípios podem contribuir de forma relevante, uma vez que a maior parte dos impostos sobre o patrimônio se encontra em seu campo competência, caso do ITCD e do IPVA dos estados; e do ITBI e do IPTU dos municípios.¹⁶ Sabe-se não ser uma tarefa fácil, mas necessária para o país começar a superar os obstáculos para reingressar numa trajetória mais sustentada de crescimento e de se reconciliar com os princípios da federação.

16. Sobre tributação e desigualdades de renda no Brasil, bem como sobre a experiência internacional, ver Piketty (2013), Gobetti & Orair (2016), Chieza *et al.* (2016) e Afonso *et al.* (2017).

Para isso, será necessário substituir os interesses particulares e políticos dos governantes pelos interesses coletivos da nação. Nenhuma federação subsiste à base de antagonismos, rivalidades e conflitos entre os seus membros, nem com desequilíbrios econômicos e sociais acentuados entre os mesmos, assim também sem que seus entes tenham corresponsabilidade na oferta de políticas públicas, à luz das necessidades e carências de sua população. O espírito da federação demanda, assim, em sociedades altamente heterogêneas como a brasileira, cooperação e solidariedade para que essas desigualdades sejam reduzidas e para que se consiga atingir seu equilíbrio. Algumas considerações adicionais devem ser feitas sobre as mudanças a serem contempladas na revisão mais ampla do modelo federativo.

Passo essencial nessa direção é a desmontagem dos mecanismos da “guerra fiscal” e a transformação dos principais impostos dos estados e municípios, o ICMS e o ISS, em um imposto sobre o valor agregado, de base mais ampla, cobrado pelo princípio do destino, como se vem tentando desde a Constituição de 1988. Deve-se levar em conta que os tributos dos governos subnacionais não podem ser prejudiciais para o crescimento econômico, nem para a federação, como ocorre atualmente com estes impostos, por manterem acirradas as hostilidades entre os seus membros, distorcerem os preços relativos e a alocação de recursos na economia, prejudicando a competitividade da produção nacional, num contexto em que a harmonização da tributação se tornou essencial diante da queda das barreiras econômicas no mundo capitalista.

Reconhece-se que uma mudança dessa natureza coloca desafios que têm de ser enfrentados para não prejudicar essas esferas em termos de compromissos já assumidos com os benefícios tributários concedidos destes impostos, com perdas de receita e de autonomia no seu manejo para a promoção do desenvolvimento de suas economias. Nenhuma dessas questões, no entanto, justificam a resistência que se tem colocado a essas mudanças pelos governantes, de maneira geral, quando se pensam os ganhos que

poderão ser obtidos para a economia e o país, mesmo porque diversos arranjos podem ser feitos para dar uma solução satisfatória para as mesmas.

O reconhecimento dos benefícios concedidos pelos governos subnacionais (direitos adquiridos) não pode ser usado como argumento para protelar a extinção dos mecanismos da guerra fiscal, que causa prejuízos para o país e a economia, em termos de competitividade. Um *Fundo de Compensação* de perdas de receita para os estados (e municípios) que podem ocorrer com a mudança da cobrança do ICMS do princípio da origem para o do destino, pode muito resolver este problema que tem obstado as propostas de reforma do ICMS. Com isso, os estados, mantendo seus níveis de receitas, transfeririam para os seus orçamentos, por meio dos gastos, mecanismos de incentivo ao seu desenvolvimento, ação que poderia receber a cooperação da União com a criação de um *Fundo de Desenvolvimento Regional* para as regiões menos desenvolvidas. São sugestões que têm constado de quase todas as propostas de reforma, mas que não têm o seu alcance devidamente considerado diante do acirramento dos conflitos na federação.

Da mesma forma, fruto da Constituição de 1988, que colocou sob o comando do Estado federal a responsabilidade pelas políticas de âmbito nacional, a centralização do poder tem resultado numa *uniformização das regras* para essas políticas num país marcado pela diversidade e heterogeneidade de seus membros, com perdas significativas para a maior eficiência do gasto e transformado as esferas subnacionais em meros auxiliares do Poder Central. A falta de liberdade para essas esferas tomarem decisões sobre os seus gastos, em diversos campos, como os da educação, saúde, assistência, de acordo com as carências e necessidades de sua população, reduz sua eficiência, aumenta o desperdício de recursos e enfraquece sua corresponsabilidade nos resultados obtidos.

A existência de um inconsistente sistema de partilha dos tributos, que poucas alterações conheceu após a reforma tributária de 1966, como ocorreu com o FPE, também contribui para as desigualdades federativas existentes, o mesmo ocorrendo com o FPM, por exemplo, que propicia aos municípios de pequeno porte desfrutarem de receitas *per capita* superiores às dos municípios de porte médio ou equivalentes às dos municípios-capitais, onde são maiores as carências humanas e a necessidade de maiores investimentos em infraestrutura. O enfrentamento dessa questão não pode deixar de figurar num projeto de revisão do modelo federativo se se pretende caminhar no sentido de equiparar as capacidades de financiamento de seus entes.

Segundo Fernando Rezende (2016: 118-20), são três os princípios que devem ser observados na construção de um novo modelo de federalismo no país: *equiparação* (de capacidades para o adequado exercício das respectivas responsabilidades e o atendimento das demandas dos cidadãos); *harmonização* (das ações e dos instrumentos operados); e *cooperação* (na formulação e gestão das políticas sociais). À luz destes princípios, que podem ser viabilizados com as mudanças propostas, é que se pode considerar que, efetivamente, a federação pode deixar de ser uma ficção e transformar o artigo que a contempla como forma de organização política no Brasil, na Constituição, em realidade. Certo é que, enquanto os governantes, de modo geral, continuarem olhando para o próprio umbigo, movidos por ambições pessoais de poder, a federação continuará apenas como um sonho distante do que almejavam os constituintes de 1891. |

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, José Roberto. *Por um novo sistema tributário*. Brasília. Comissão Especial: Câmara dos Deputados, 10/09/2015;
- _____. *et al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento, 2017.
- BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil**. *Estudos tributários*. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2000–2016.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**. Brasília, 2017.
- CHIEZA, Rosa Ângela. **O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 196p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- _____. *et al. Alternativas à redução da Regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil*. XX Encontro de Economia da Região Sul/ANPEC SUL – Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia, PUCRS, Porto Alegre, 2017. <http://www.anpec.org.br/novosite/br/xx-encontro-de-economia-da-regiao-sul--artigos-selecionados>.
- GOBETTI, Sérgio W. & ORAIR, Rodrigo O. **Progressividade Tributária: a agenda negligenciada**. *Texto para discussão n. 2190*. Brasília: IPEA, abril de 2016. http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27549
- MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014. 326p. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governos_estaduais.pdf
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.
- _____. **As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez**. *Texto para Discussão n. 4*. São Paulo: Plataforma de Política Social: Anfip: Fenafisco, dezembro de 2017.
- _____. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. 2ª Edição. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.
- _____. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro**. Texto para Discussão n. 43. Belo Horizonte: Escola de Governo: Fundação João Pinheiro, 2007, 43p.
- _____. **Fundef e Saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização**. In: REZENDE, Fernando & OLIVEIRA, Fabrício Augusto (organizadores). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.
- _____. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: 1891–2014**. Belo Horizonte, mimeo, 2017.
- _____. & Gontijo, Cláudio. **Dívida pública do estado de Minas Gerais: a renegociação necessária**. Belo Horizonte, 2012, 124p.
- _____. & NAKATANI, Paulo. **The Real Plan: price stability whit indebtedness**. In: *International Journal of Political Economy* 30, n. 4 (Winter 2000–2001), 13–31.
- OLIVEIRA, Francisco. **A crise da federação: da oligarquia à globalização**. In: AFFONSO, Rui Brito A.; SILVA, Pedro Luiz B. (organizadores). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- REZENDE, Fernando. **A reforma tributária e a federação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- _____. **Conflitos federativos: esperanças e frustrações – Em busca de novos caminhos para a solução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016 (Coleção Fórum IRB).
- SERRA, José & AFONSO, José Roberto. **As finanças públicas municipais; trajetória e mitos**. Campinas, IE/Unicamp, 1991.
- SOARES, M. M. **Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas**. Belo Horizonte, Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Minas Gerais (Dissertação de Mestrado).

IMPACTOS DAS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

PEDRO LOPES DE ARAÚJO NETO

Mestre em Contabilidade pelo Programa Multi-institucional e Inter-regional UnB, UFPB e UFRN. É Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Auditor-Fiscal do Tesouro do Estado do Rio Grande do Norte.

RESUMO

O federalismo fiscal brasileiro vem historicamente sendo afetado pelas políticas tributárias da União que, a partir do início dos anos de 1990, aumentou a carga tributária do país sem distribuir as arrecadações adicionais com os estados, o Distrito Federal e municípios. Registra-se também a concessão pelo Governo Federal de isenções fiscais sobre impostos partilhados com os entes subnacionais, o que, sistematicamente, vem ocasionando desequilíbrio nas suas contas públicas, agravado pelas políticas econômicas de austeridade num cenário de crise política. Esse artigo discorre sobre a influência do governo central no federalismo fiscal brasileiro e o impacto negativo nas finanças dos entes subnacionais, apontando alternativas para o seu equilíbrio.

Palavras-chave: Federalismo; Tributação; Política fiscal.

INTRODUÇÃO

Desde 2011 o Brasil reduziu o ritmo de crescimento da sua economia, situação agravada pela adoção de políticas econômicas de “austeridade” num cenário de crise política. Como se sabe, em 2015 e 2016 o Produto Interno Bruto (PIB) retraiu 3,8% e 3,6%, respectivamente.

Esse cenário negativo impactou diretamente na administração pública, pois se refletiu na redução da arrecadação tributária de todos os entes federados. Em 2015, a arrecadação de tributos federais (R\$ 1,221 trilhão) teve queda de 5,62%, na comparação com 2014 (em valores reais).¹ Em 2016, a queda da arrecadação federal foi de 2,97% em relação ao ano anterior. Deve ser destacado que até setembro de 2016 a queda era de 7%, parcialmente mitigada pela receita extraordinária da repatriação de recursos do exterior, que injetou R\$ 47 bilhões de imposto de renda e multa fiscal, conforme informado pelo Ministério da Fazenda.²

Em 2017, a Receita Federal do Brasil apontou que a arrecadação federal cresceu ligeiramente (1% em relação a 2016). Entretanto, essa suposta ‘recuperação’ deve ser compreendida no cenário da base de arrecadação reduzida por dois anos consecutivos de queda.

Além da União, a recessão também afetou as finanças dos estados e municípios.³ A carga tributária brasileira tem como principal fonte a arrecadação dos impostos e contribuições incidentes sobre o consumo (ICMS, Cofins, IPI, ISS, PIS/Pasep, por exemplo). Em 2015, esses tributos corresponderam a 49,68% da carga tributária (Figura 1).

1. AGÊNCIA BRASIL. Arrecadação do governo registra queda de 5,62% em 2015. Brasília, 21 jan. 2016. <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-01/arrecadacao-do-governo-registra-queda-de-562-em-2015>>
2. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Arrecadação reduz ritmo de queda e encerra 2016 em R\$ 1,289 trilhão. Brasília, 27 jan. 2017. <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/janeiro/arrecadacao-reduz-ritmo-de-queda-e-encerra-2016-em-r-1-289-trilhao>>
3. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Receita arrecadou R\$ 1,34 trilhão em 2017. Brasília, 26 jan. 2018. <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/janeiro/receita-arrecadou-r-1-34-trilhao-em-2017>>

FIGURA 1 – CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA

R\$ bilhões
BRASIL
2015

BASE DE INCIDÊNCIA	ARRECADAÇÃO	
	(R\$ BILHÕES)	(%)
Renda	352,3	18,27
Folha de salários	498	25,83
Propriedade	85,6	4,44
Bens e serviços	957,9	49,68
Transações financeiras	34,6	1,8
Outros	0,4	0,02
Total	1.928,10	100

Fonte: Receita Federal do Brasil
(<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>)

Os tributos sobre o consumo são fortemente restringidos pela retração da economia em função do seu elevado peso relativo na carga tributária. O agravamento das finanças dos estados também ocorreu porque o ICMS é sua principal fonte de receita, sendo o tributo sobre consumo que mais se arrecada no Brasil. Além disso, os estados recebem consideráveis receitas decorrentes da partilha do IPI, outro imposto incidente sobre consumo, cuja receita declinou com a recessão.

As finanças municipais também são impactadas pela recessão, porque recebem recursos da partilha do ICMS e do IPI. Além disso, as grandes cidades brasileiras obtêm consideráveis receitas mediante a arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS), de sua competência, que também é da base de incidência do consumo (serviços).

Todo esse cenário contribuiu para que 21 estados da federação ameaçassem declarar calamidade financeira em 2016, seguindo o exemplo do Rio de Janeiro. A maior parte desses entes terminou o ano com o salário dos servidores públicos em atraso, situação amenizada com a repatriação de recursos, que injetou, nos meses de novembro e dezembro, extraordinários R\$ 14 bilhões. Nos municípios a situação não é diferente. Segundo matéria da imprensa,⁴ em 2015, 42,6% das 5.568 localidades não conseguiram fechar as suas contas. Em 2016, milhares de prefeitos realizaram em Brasília a XIX Marcha em Defesa dos municípios, uma jornada de quatro dias para reivindicar soluções ao governo e ao Congresso.

A crise continuou em 2017. Alguns estados encontraram momentaneamente a solução por meio da adesão ao programa de recuperação fiscal do Governo Federal, recebendo como contrapartida moratória e alongamento das suas dívidas, como é o caso do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais.

Portanto, fato inconteste, a autonomia dos entes subnacionais é bastante impactada pelas políticas macroeconômicas adotadas pela União. Assim, o desequilíbrio nas contas dos estados e municípios desde 2015 não pode ser atribuído exclusivamente à “irresponsabilidade fiscal” dos governadores e prefeitos. Cabe lembrar que grande parte das despesas públicas tem natureza fixa, a exemplo da folha de pagamento, que, em geral, é a mais expressiva da composição do gasto governamental. Quando a crise econômica restringiu as receitas tributárias, as despesas se tornaram fratura exposta.

O propósito deste artigo é analisar como as políticas do Governo Central adotadas após a Constituição de 1988 vêm acometendo negativamente o federalismo fiscal brasileiro, desestruturando as finanças dos estados, Distrito Federal e municípios, e apontar caminhos para a retomada do equilíbrio federativo, visto como condição necessária para a própria estabilidade econômica, social e política do país.

4. CARTA CAPITAL, Os municípios estão na penúria. São Paulo, 30 de maio de 2016. < <https://www.cartacapital.com.br/revista/901/cidades-na-penuria> >.

1. BREVES REFLEXÕES SOBRE A ATUAL DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS

O federalismo fiscal brasileiro tem sido afetado por fatores políticos que influenciam na repartição de receitas entre os entes federados. Durante a ditadura militar ocorreu forte concentração de recursos na União; no período da redemocratização, consolidada na Constituição de 1988, houve movimento inverso, de fortalecimento das finanças dos municípios e dos estados; e na década de 1990, houve reação da União no sentido de aumentar sua participação no bolo tributário, por meio da criação e do aumento de alíquotas das contribuições sociais (CSLL, Cofins e PIS), que não são repartidas com os estados e municípios.

A Figura 2 apresenta o comportamento das receitas disponíveis por ente da federação, desde 1960, com base no estudo de Biasoto Junior (2014).

FIGURA 2 – EVOLUÇÃO DA DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO

BRASIL
1960 A 2013

ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DIRETA ^{(1) (2)}			
Ano	União	Estados	Municípios
1960	64,0%	31,3%	4,7%
1970	66,7%	30,6%	2,7%
1980	74,7%	21,6%	3,7%
1988	71,7%	25,6%	3,7%
2000	66,7%	27,6%	5,7%
2013	67,8%	26,0%	6,2%
ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL (APÓS TRANSFERÊNCIAS) ⁽³⁾			
1960	59,5%	34,1%	6,4%
1970	60,8%	29,2%	10,0%
1980	68,2%	23,3%	8,6%
1988	60,1%	26,6%	13,3%
2000	55,8%	26,3%	17,9%
2013	57,4%	24,3%	18,3%

Fonte: Elaboração Geraldo Biasoto Júnior (2014), a partir de STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais.

Notas: 1) Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF, FGTS e *royalties*, bem assim dívida ativa. 2) Receita Disponível: arrecadação própria mais e/ou menos repartição constitucional de receitas tributárias e outros repasses compulsórios. 3) 1960: estimado; 2013: projeção preliminar.

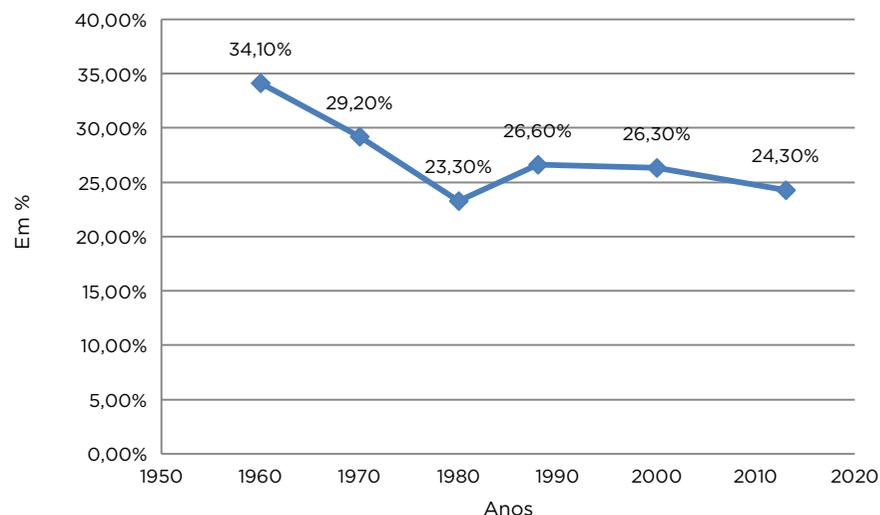
Observa-se que, ao longo do período do estudo (1960 a 2013), a União diminuiu sua participação relativa na receita tributária disponível (-2,1%); os municípios obtiveram aumento (11,9%); enquanto que os estados reduziram sua participação (-9,8%).

A Figura 3 mostra que, entre 1960 e 1980, a redução da participação dos estados na receita tributária foi fruto da centralização imposta pelo Governo Militar em favor da União – o que resultou no declínio da participação relativa dos estados de 34,1% para 26,6% do total. A partir da década de 1990, com a reação do Governo Federal à descentralização dos recursos, a participação relativa dos estados, após se estabilizar em torno de 26% até 2000, declina novamente atingindo 24,3% em 2013.

Algumas políticas nacionais explicam este comportamento regressivo nos estados, em favor da União que, após um período de queda, vem aumentando continuamente a sua participação relativa no “bolo” tributário (acréscimo de 1,6% entre 2000 a 2013), e dos municípios, que ampliaram consideravelmente sua posição (acréscimo de 5,5%, entre 1988 a 2013), conforme explicado a seguir.

FIGURA 3 – ESTADOS E DISTRITO FEDERAL: RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL

Em % do total
BRASIL
1960 A 2013



Fonte: elaboração própria, com base em Biasoto Junior (2014).

2. INSTITUIÇÃO PELA UNIÃO, A PARTIR DE 1988, DE POLÍTICAS DE AUMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, QUE NÃO SÃO PARTILHADAS COM OS ENTES SUBNACIONAIS

Segundo a Receita Federal do Brasil, em 2016 foram arrecadados pela Cofins, PIS/Pasep e CSLL R\$ 321,09 bilhões, que correspondem a 15,84% da arrecadação tributária total (Figura 4).

FIGURA 4 – ARRECADAÇÃO DE COFINS, PIS/PASEP E CSLL

Em R\$ bilhões
BRASIL
2016

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL	ARRECADAÇÃO (EM R\$ BILHÕES)	PROPORÇÃO DA RECEITA TOTAL (%)
Cofins	201,51	9,94
PIS/Pasep	52,83	2,61
CSLL	66,75	3,29
Total	321,09	15,84

Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2017).

A partir da Constituição de 1988 a União perdeu poder político e espaço na distribuição das receitas tributárias disponíveis. Para Rezende (2007), a Constituição inaugurou uma nova etapa do federalismo brasileiro, onde “as demandas de estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas, em especial no campo das políticas sociais, provocou desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos”.

Para recuperar o seu espaço no bolo tributário, sem entrar em conflito com os demais entes federados, a União optou por expandir a carga tributária. Contudo, ela

não estimulou o crescimento da arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), recursos compartilhados com esses entes por força da Constituição. Priorizou, exatamente, os tributos não divididos com os entes subnacionais. Iniciou-se, a partir de então, o contínuo aumento da arrecadação das contribuições sociais – por natureza “impostos” vinculados à Seguridade Social (art. 195) – que é um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Araújo (2001) explica que “o governo federal, para enfrentar o seu desequilíbrio fiscal e financeiro crônico, bem como crises conjunturais, ampliou tributos cujas receitas não são partilhadas com os governos subnacionais, ou seja, pouco uso fez do IR e do IPI, e, além de criar a CSLL, prevista na Constituição, abusou de contribuições sociais cumulativas (dentre as principais encontram-se os tributos sobre vendas gerais), que permitem aumentar rápida e profundamente a arrecadação e a disponibilidade de recursos”.

Imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988, a União instituiu a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).⁵ E, em 1991, instituiu a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), cobrada sobre o faturamento das empresas.⁶ Para o financiamento da Seguridade Social, ainda foram aproveitadas as cobranças das taxas criadas pelos governos militares para o Programa de Integração Social do Empregado do Setor Privado (PIS) e do Servidor Público (Pasep).⁷

Ratificando a tese que o Governo Federal aumentou suas receitas tributárias por meio de crescimento da carga tributária propositadamente sem partilhar com os estados,⁸ observe-se que, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE),⁹ transformado, em 2000, em Desvinculação de Receitas da União (DRU).¹⁰ Este mecanismo permitiu à União usar livremente 20% da receita de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem por cerca de 90% do montante desvinculado. A desvinculação, inicialmente de 20%, foi majorada para 30%, a partir de 2016 (até 31 de dezembro de 2023), sobre as contribuições sociais e outros tributos e taxas.¹¹ A expectativa é que a essa medida libere cerca de R\$ 118 bilhões anuais para uso da área econômica do governo federal, sendo R\$ 110,9 bilhões de contribuições sociais, R\$ 4,6 bilhões da Cide e R\$ 2,2 bilhões de taxas.¹²

Essa política de converter contribuições sociais em “impostos” se traduz em números. A Figura 5 mostra que, de 1998 a 2015, enquanto a arrecadação do IPI cresceu 198,5% (em termos nominais) – até abaixo da inflação medida pelo IPCA-E (207,09%) – a arrecadação nominal da Cofins cresceu 1.031% (passou de R\$ 17,7 bilhões para R\$ 199,9 bilhões).¹³

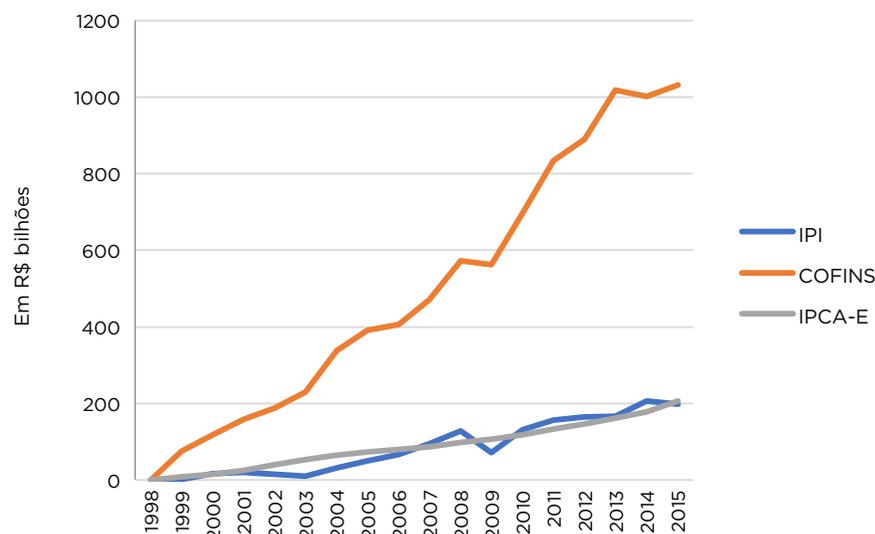
O mesmo pode ser observado em relação ao comportamento da arrecadação do imposto de renda (IR) em relação à contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), tributos incidentes sobre a renda (Figura 6).

Entre 2002 e 2016, apesar de as arrecadações do IR e da CSLL variarem acima do PIB nominal, nota-se que o crescimento da CSLL (437,16%) foi superior ao do Imposto sobre a Renda partilhado com os entes subnacionais (359,99%). Mais uma prova da política tributária da União de estimular o crescimento de receitas não divididas com estados, Distrito Federal e municípios.

5. Mediante Medida Provisória nº 22, de 6 de dezembro de 1988 que, em seguida, foi convertida na Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988.
6. Mediante a Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro.
7. Instituídas pelas Leis Complementares nºs 7 e 8, de 1970, respectivamente, transformadas em contribuições sociais com a Medida Provisória nº 1.676-38, de 26 de outubro de 1988, convertida na Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1988.
8. Poderia aumentar a carga tributária por meio da utilização da sua competência residual permitida no art. 154, I, da Constituição Federal, distribuindo 20% para os Estados e o Distrito Federal, na forma do art. 157, II, da Carta Magna.
9. Emenda Constitucional de Revisão nº 01, de 01 de março de 1994
10. Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000.
11. Emenda Constitucional nº 93/2016.
12. <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>
13. <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>

FIGURA 5 – VARIAÇÃO NOMINAL COFINS X IPI X IPCA-E

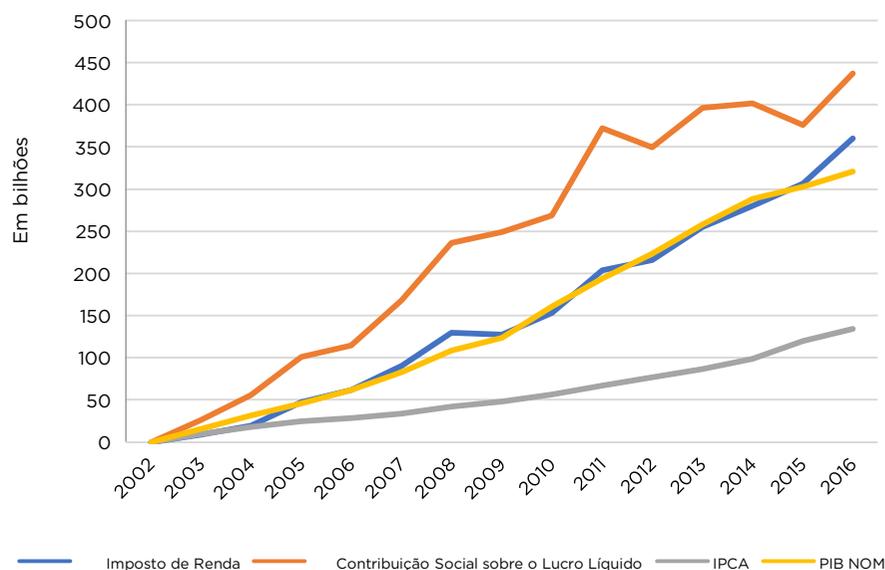
Em R\$ bilhões
BRASIL
1998-2015



Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2002; 2017).

FIGURA 6 – COMPARAÇÃO VARIAÇÃO NOMINAL IR X CSLL X IPCA-E X PIB NOMINAL

Em R\$ bilhões
BRASIL
2002-2016



Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2017).

3. UNIÃO PASSA A CONCEDER SISTEMATICAMENTE ISENÇÃO FISCAL SOBRE IMPOSTOS PARTILHADOS COM ESTADOS E MUNICÍPIOS

Segundo a Constituição Federal (art. 159), a União entregará 46% do produto da arrecadação dos Impostos sobre Renda (IR) e Proventos de Qualquer Natureza e sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os entes subnacionais (sendo 21,5% ao Fundo de Participação dos estados e do Distrito Federal, e 24,5% ao Fundo de Participação dos municípios). Além disso, do produto da arrecadação do IPI, 10% é destinado aos estados

e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, os quais devem ser partilhados com os municípios na proporção de 25%.

3.1. Considerações sobre a desoneração fiscal do imposto de renda

Não bastasse a União aumentar a carga tributária na década de 1990 – sem partilhar com os estados e o Distrito Federal, mediante a instituição e posterior aumento da arrecadação da Cofins –, foi observada a sistemática adoção pela União de concessão de benefícios e renúncias fiscais sobre os impostos partilhados (IR e IPI).

Em 1995, por exemplo, por meio da Lei nº 9.249, a União desonerou o imposto de renda sobre lucros e dividendos, que teve impacto direto nas receitas dos estados e dos municípios. Gobetti e Orair (2015) estimam que esta isenção, considerando as atuais faixas de alíquotas do imposto (entre 7,5% e 27,5%), reduz a receita em R\$ 58 bilhões, acarretando perdas de receitas da União (R\$ 29,6 bilhões), dos estados (R\$ 12,5 bilhões) e dos municípios (R\$ 14,3 bilhões). Quase a metade (49%) dessa perda de receitas afetou estados e municípios, pela redução de repasses ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) (21,5%), ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (24,5%) e a outros fundos (3%).

Dentre os 35 países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esse benefício fiscal somente é concedido na Estônia (GOBETTI e ORAIR, 2015). Estudiosos sobre modelos tributários internacionais apontam que esse benefício fiscal é um dos maiores entraves para o desenvolvimento econômico do Brasil, pois transfere o ônus tributário para os impostos sobre o consumo, tornando a carga fiscal total regressiva: paga mais (proporcionalmente à renda) quem ganha menos.

Nesse sentido, diferentemente do ocorrido nas economias desenvolvidas, a carga brasileira é concentrada em tributos indiretos e regressivos, não em tributos diretos e progressivos sobre a renda e a propriedade. O país também é um dos poucos no mundo em que os dividendos distribuídos a acionistas de empresas estão totalmente isentos de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

Segundo Gobetti e Orair (2015:41), é preciso retomar a tributação do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos, como forma de proporcionar maior eficiência econômica ao sistema tributário brasileiro:

“Os ganhos em termos de progressividade são nítidos tanto pela ampliação do impacto redistributivo do IRPF, que passaria a ser semelhante aos de Uruguai e México, quanto pela redução da tributação sobre bens e serviços, que tem perfil regressivo. Sob a ótica da eficiência econômica, os ganhos adviriam da uniformização e simplificação tributárias; mudança na composição da taxa sobre o lucro com a redução de alíquotas ao nível da empresa; e aumento da competitividade da produção nacional pela redução do imposto sobre valor adicionado.”

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES, 2011) também conclui que o Brasil necessita de uma reforma tributária que busque, dentre outras medidas, maior progressividade pela desoneração da base da pirâmide social maior participação impostos diretos em relação aos indiretos. Alerta, ainda, que a partir de 2009 o Governo Central passou a adotar, sistematicamente, políticas de concessão de benefícios fiscais como medida de estímulo à economia, enfraquecida pela crise financeira internacional de 2008. Inicialmente foram concedidas renúncias fiscais sobre o IPI (analisadas a seguir) e sobre outros tributos federais, entre eles o imposto de renda.

Salvador (2015) registra que entre 2011 e 2014 o Governo Federal proporcionou uma renúncia adicional de imposto de renda na ordem R\$ 12,5 bilhões, reduzindo, por conseguinte, o fundo de participação dos estados e do Distrito Federal em R\$ 2,68 bilhões.

3.2. Considerações sobre a desoneração fiscal do imposto sobre produtos industrializados

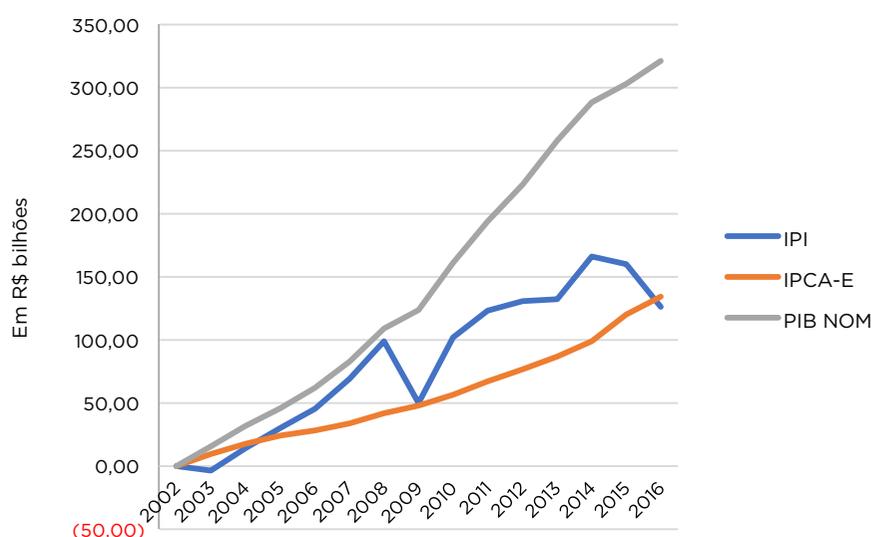
O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) também sofre perdas de receitas com a política de benefícios e incentivos fiscais, dividindo a conta com os entes subnacionais. A partir de 2008, por exemplo, o Governo Central, sob a motivação de estimular a economia no contexto da crise financeira internacional, reduziu a carga tributária do IPI do setor automotivo e da linha branca de eletrodomésticos. Essa política de concessão de benefícios fiscais continuou nos anos seguintes, sendo aprofundada em 2014. No período de 2011 a 2015, o Governo Federal concedeu R\$ 342,3 bilhões em desoneração fiscal sobre seus tributos (PIS/Pasep, Cofins, PIS/Pasep-Importação Cofins-Importação, IPI e demais impostos incidentes sobre importação, Contribuição à Seguridade Social Rural, IRPJ, CSLL dentre outros).¹⁴

14. Consultar: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/desoneracoes-instituidas/desoneracoes-instituidas-capa>

Analisando o comportamento nominal da arrecadação tributária do IPI, entre 2002 e 2016, percebe-se o impacto negativo dessas isenções fiscais na receita do imposto (Figura 7). Note-se que, entre 2002 e 2008, a arrecadação vinha numa trajetória ascendente, apesar de se posicionar sempre abaixo da evolução do PIB nominal; em 2009 há queda expressiva, retornando ao patamar de 2006 (efeito direto das renúncias fiscais para eletrodomésticos e automóveis); a partir de 2010, há ligeira recuperação; e a partir de 2014, há nova queda, por conta do aprofundamento dos estímulos fiscais.

FIGURA 7 – VARIAÇÃO IPI NOMINAL X PIB NOMINAL X IPCA-E

Em R\$ bilhões
BRASIL
2002-2016



Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2017).

Estudo do IPEA (2009: 6) defendeu a medida de intensificação de benefícios fiscais sobre automóveis em 2008, como instrumento de proteção da economia nacional frente à crise global:

“Descontando o impacto positivo do IPI reduzido apenas sobre outros tributos federais, chega-se a um custo da redução de alíquotas de R\$ 559 milhões (o volume total desonerado, R\$ 1.817 milhões, menos R\$ 1.258 milhões). Entretanto, caso se considerasse também o efeito da redução do IPI sobre a arrecadação de ICMS, cuja alíquota sobre automóveis está em torno de 12%, possivelmente se chegaria a um custo da desoneração significativamente menor. Portanto, do ponto de vista do setor público, que inclui União, estados e municípios, a perda de arrecadação com o IPI foi, em boa medida, compensada em outros tributos”.

Acontece que, apesar da boa medida protecionista à indústria nacional, a União poderia ter alcançado o mesmo efeito através da concessão de benefícios fiscais sobre a Cofins, que também incide sobre o consumo. Mas o fato é que a opção clara foi desonerar os tributos partilhados com estados e municípios, como o IPI. Como mostrado (Figura 5), entre 2002 e 2015, em relação à arrecadação do Cofins, o IPI deixou de arrecadar R\$ 177,1 bilhões, sendo que, deste total, mais de R\$ 70 bilhões seriam destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

3.3. Desonerações em impostos partilhados e impacto nas receitas dos entes subnacionais

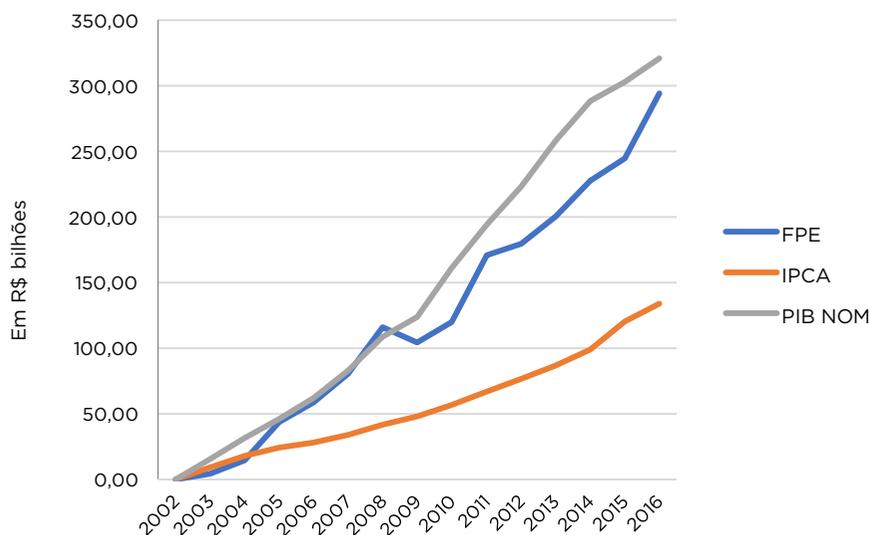
Como resultado da política de concessão pela União de benefícios e incentivos fiscais sobre impostos partilhados com os estados, o Distrito Federal e os municípios, relatório do Tribunal de Contas da União¹⁵ apontou que entre 2008 e 2012 os entes subnacionais arcaram com 58% da desoneração do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Com isso, deixaram de receber R\$ 190,1 bilhões em repasses nos fundos de participação.

De fato, analisando-se o comportamento do repasse do Fundo de Participação aos estados e Distrito Federal (FPE), de 2002 a 2016, percebe-se que esse vem perdendo participação em relação à variação do PIB nominal, notadamente a partir de 2009 (Figura 8).

15. TC 020.911/2013-0 <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumento-Sisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=7208754>

FIGURA 8 – VARIAÇÃO NOMINAL FPE X PIB NOMINAL X IPCA-E⁽¹⁾

Em R\$ bilhões
BRASIL
2002-2016



Fonte: Elaboração própria, com dados do Tesouro Nacional.¹⁶

NOTA: (1) A partir de 1998, dos valores do FPE, já está descontada a parcela (15%) destinada ao Fundef; e, a partir 2007, já está descontada a parcela destinada ao Fundeb (20%).

16. <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>

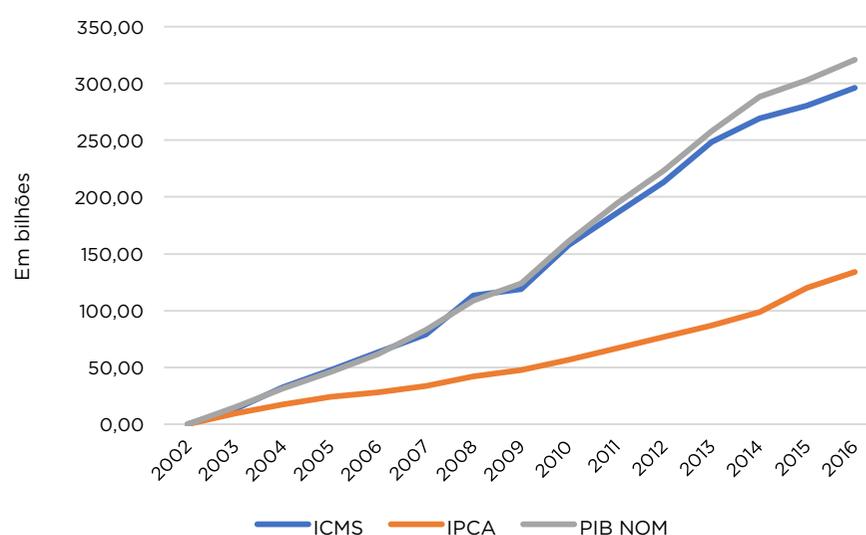
17. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm

As desonerações do IPI também impactaram negativamente na arrecadação do ICMS. Isso aconteceu porque o IPI (imposto federal) integra a base de cálculo do ICMS (imposto estadual), como dispõe a Lei Complementar nº 87, de 1996 (art. 13, § 2º) – a conhecida Lei Kandir.¹⁷

A Figura 9 comprova esse comportamento regressivo da receita nacional do ICMS, a partir das desonerações fiscais do IPI em 2009. Note-se que, até 2008, a receita nacional do ICMS acompanhava a evolução do PIB nominal. Em 2009 inicia-se um descolamento, intensificado a partir de 2013.

FIGURA 9 – VARIAÇÃO NOMINAL ICMS X PIB NOMINAL X IPCA-E

Em R\$ bilhões
BRASIL
2002-2016



Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2017).

A Figura 10 evidencia essa ocorrência através da análise da relação do ICMS em relação ao PIB nominal. Observe-se que, entre 2002 e 2008, a relação ICMS/PIB nominal era próxima de 7%, (apesar de acentuada baixa em 2007); apresentou variação ascendente, com picos de 7,10 % (2005) e 7,14% (2008); a partir de 2009, coincidindo com a intensificação das desonerações fiscais do IPI, a relação ICMS/PIB nominal caiu para 6,84 %, mantendo-se nesse patamar médio até 2013; e em 2014 registra-se nova queda do índice, também coincidindo com nova fase de concessão de desonerações fiscais do IPI, chegando a 6,59% em 2016.

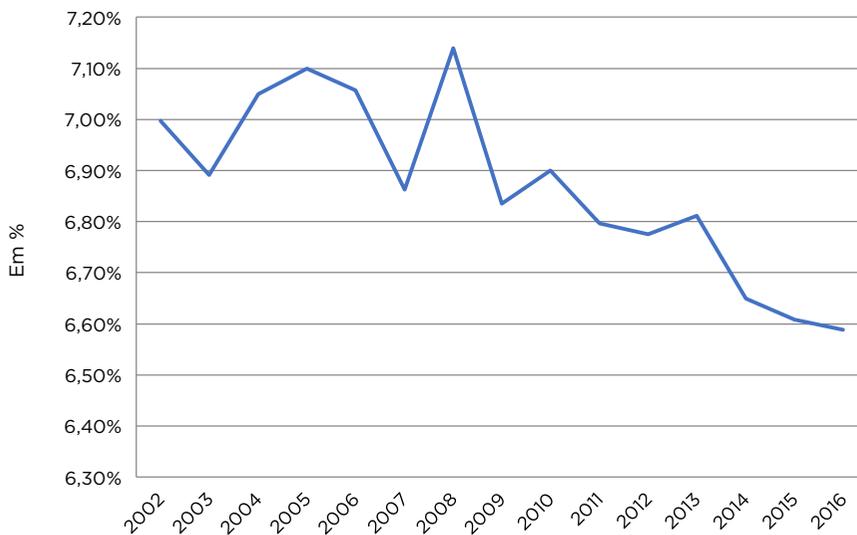
Estima-se que a perda de receitas para estados e o Distrito Federal, por conta da desoneração do IPI associada ao impacto na redução da arrecadação relativa do ICMS, tenha sido de R\$ 32 bilhões em 2016.

4. DESONERAÇÃO DO ICMS NAS EXPORTAÇÕES (LEI KANDIR)

Como já discorrido, a autonomia dos entes subnacionais é bastante impactada pelas políticas macroeconômicas adotadas pela União. Não foi diferente com a instituição, em 1994, do Plano Real, que teve por propósito combater a crônica inflação que assolou o Brasil desde o final da década de 1970.

FIGURA 10 – VARIAÇÃO DA RELAÇÃO ICMS X PIB NOMINAL

Em %
BRASIL
2002-2016



Fonte: Elaboração própria, com dados de Receita Federal do Brasil (2017).

Batista Júnior (2001) explica que a fórmula utilizada pela equipe econômica dos Presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso para conter a inflação foi pautada na desindexação da moeda, que ocorreu inicialmente com a criação da URV, além do uso agressivo da valorização da taxa de câmbio e da abertura das importações, como instrumentos de combate às pressões inflacionárias. Para sustentar a valorização do real sobre o dólar, o governo brasileiro teve que contar com farta disponibilidade de capital externo, acumulando reservas cambiais. A elevada taxa de câmbio fez com que o produto estrangeiro ficasse mais barato em relação ao produto nacional, favorecendo as importações, que, por sua vez, aumentavam a saída de moeda estrangeira do país. Por outro lado, nas exportações, o produto brasileiro perdeu competitividade em relação ao estrangeiro, reduzindo essas transações e, portanto, ocasionando menos ingresso de moedas externas no país.

Esse cenário culminou em desequilíbrio da balança comercial brasileira, que a partir do mês de novembro de 1994 já apresentava déficit,¹⁸ continuando até o exercício de 2000.¹⁹ O Governo Central teve que recorrer aos empréstimos para sustentar a estabilidade do Real, aumentando a dívida externa do país, ficando mais vulnerável às oscilações da economia internacional, o que veio ocorrer com a crise do México (1995) e da Ásia (2007).

Em 1996, para enfrentar crise na balança comercial, os estados, o Distrito Federal e os municípios foram forçados a participar da “solução” do problema. Para proporcionar maior competitividade aos produtos nacionais nas exportações, a Lei Complementar nº 87, de 1996, denominada Lei Kandir, desonerou o ICMS nas operações de produtos primários e semielaborados destinados ao exterior. Além disso, a Lei concedeu o direito a crédito do ICMS sobre a entrada de bens para o ativo permanente e mercadorias entradas no estabelecimento para a integração e o consumo em processo de produção.

A Lei Kandir também ocasionou significativa perda de receitas estaduais e municipais, especialmente para os entes que possuíam expressiva arrecadação de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, destacando-se entre eles o Pará (14,4% da receita de ICMS); Amapá (9,5%); Maranhão (7,8%); Pernambuco (7,7%); e Espírito Santo (7,2%).

18. <http://br.advfn.com/indicadores/balanca-comercial/brasil/1994>

19. <http://br.advfn.com/indicadores/balanca-comercial/brasil>

A Lei previu a compensação das perdas para os estados (e por partilha, para os municípios). Entretanto, a falta de regulamentação do art. 91 da Constituição Federal (Disposições Constitucionais Transitórias), impõe anualmente vultosos prejuízos financeiros aos estados. Segundo a referida norma, a União deveria entregar aos estados e ao Distrito Federal o montante necessário para compensar os estados exportadores e amenizar as perdas respectivas, conforme definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela estabelecidos.

Para a Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa (Fapespa) (2017), a metodologia utilizada pela União para compensar os estados com a desoneração do ICMS na exportação de produtos primários e semielaborados não corresponde às perdas reais. Em estudo, a Fundação aponta perdas líquidas reais de R\$ 25,06 bilhões, em 2016, e de R\$ 268,99 bilhões, no acumulado de 1997 a 2016.

A inexistência desta Lei Complementar foi objeto de questionamento pelo Governo do Estado do Pará ao Supremo Tribunal Federal (STF), que declarou a mora do Congresso Nacional e determinou que, no prazo máximo de um ano, deveria ser estabelecida a legislação complementar prevista no art. 91, com intuito de estabelecer um regramento adequado de compensação. Cabe ressaltar que o STF decide regulamentar a compensação aos estados “para frente” (a partir de 2013), não abordando sobre as perdas a partir da edição da Lei Kandir (1996). O Congresso Nacional atualmente discute, no âmbito de uma comissão mista de deputados e senadores, a adequada metodologia para o cálculo das perdas do ICMS com a desoneração nas exportações de produtos primários e semielaborados, e assim dar cumprimento à referida decisão do STF.

CONCLUSÃO

O federalismo fiscal brasileiro vem sendo fortemente impactado pelas políticas tributárias adotadas pelo Governo Central: inicialmente, com o aumento da carga tributária mediante contribuições sociais, que são redirecionadas para uso da área econômica da União (por meio da DRU e da captura de recursos da Seguridade Social), não partilhando os novos recursos com os entes subnacionais; em seguida, com a imposição de perda de receitas com a desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados; e, finalmente, com a adoção sistemática de benefícios fiscais sobre impostos partilhados com os estados, Distrito Federal e municípios.

Em paralelo a essas ações, que diretamente desequilibraram as finanças dos entes subnacionais, nota-se a implantação pela União de equivocadas políticas macroeconômicas, fundadas na “austeridade”, notadamente a partir de 2015, que resultaram em forte recessão (queda de mais 7% do PIB em 2015 e 2016). Esses fatos aprofundaram o desequilíbrio das contas públicas de todos os entes da federação, especialmente porque o sistema tributário é concentrado no consumo, sensível aos movimentos da economia. A recessão resultou na queda das arrecadações de impostos e contribuições.

Consequência do colapso nas finanças da União, estados, Distrito Federal e municípios é o agravamento dos problemas sociais em todo o país, com recorrentes crises nas áreas de segurança, além de redução nos investimentos nas áreas de saúde e educação, por exemplo. Há grandes inquietações na sociedade em decorrência da adoção de políticas de redução do Estado, que retiraram direitos sociais da população.

Ao enfrentar e tentar salvar o capitalismo da sua maior crise (a depressão de 1929), John Maynard Keynes comprovou que a melhor solução para a retomada da economia é a adoção de políticas anticíclicas coordenadas pelo Estado com o propósito de fomentar o investimento e estimular o mercado interno.

O Brasil precisa de mais Estado, contudo esse não foi o caminho trilhado pelos últimos governos brasileiros, tampouco pelo atual. A permanência da ortodoxia neoliberal, desonerando os ganhos de capital e intensificando a concessão de benefícios fiscais dos tributos sobre consumo, com o propósito de reduzir a carga tributária das camadas mais ricas da sociedade, pessoas físicas e jurídicas. O teórico retorno dos ganhos empresariais (mediante a redução dos tributos) em investimentos produtivos benéficos à economia não aconteceu; e a carga tributária consolidou sua queda, desequilibrando o orçamento dos governos.

Enfim, pelo que foi exposto, é necessário, urgentemente, rever a política de aplicação de recursos públicos, assim como modificar a política tributária tipicamente brasileira, aprofundada a partir de 1995, no sentido de ampliar a incidência de tributos diretos (renda e patrimônio), com concomitante redução dos tributos indiretos (consumo), em sintonia com o que é praticado nos países desenvolvidos.

Quanto ao federalismo, deve-se reconhecer a força política dos entes subnacionais, que exercem muita influência na representação democrática. Assim, é necessário afastar qualquer teoria de organização do estado brasileiro pensando num modelo unitário, que exclui os entes subnacionais da estrutura orgânica do país. O federalismo nacional dividido em União, estados, Distrito Federal e municípios está consolidado e, portanto, toda organização de competências e financiamento do Estado deve considerar essa realidade.

O federalismo fiscal somente se efetiva em sua plenitude quando se atribui ao ente federado alguma fonte de receita própria, podendo ser integral ou parcial. Nesse caso, decorrente das suas restrições econômicas, necessário se faz a instituição de partilhas entre os demais entes federados, de modo que cada um tenha os recursos suficientes para cumprir suas competências constitucionais, nos moldes como hoje já funciona no Brasil.

Contudo, considerando a autonomia dos entes subnacionais e, por conseguinte, a assunção de compromissos funcionais e sociais estabelecidos com base na programação de receitas, sejam próprias ou de transferência, não é aceitável a continuidade da adoção pela União de políticas de concessão de benefícios fiscais sobre impostos partilhados via transferência (Fundos de Participação). Primeiro, porque os estados, o Distrito Federal e os municípios não são os condutores das políticas macroeconômicas nacionais e, portanto, não deveriam ser penalizados pelas decisões do Governo Central. Segundo, a redução de receitas de transferência, decorrente de renúncia fiscal concedida pela União, gera imediato desequilíbrio na programação das finanças dos demais entes, que têm pouco poder de recuperação via recursos próprios.

É imperioso, portanto, que sejam preservadas as fontes de receitas de transferência dos entes subnacionais e, caso a União entenda ser necessário reduzir a tributação de setores empresariais, que o faça somente sobre sua parcela de receita. De modo alternativo, poder-se-ia criar um fundo nacional decorrente do excedente de receitas para ser utilizado no futuro, com a compensação de eventuais quedas na programação de transferência ou até mesmo como instrumento propulsor da economia. |

REFERÊNCIA

- ARAÚJO, Erika. *Carga Tributária, Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente*, Rio de Janeiro: BNDES, 2001. https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_29.pdf.
- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. *A economia como ela é...* 2. Ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. *Federalismo e Economia: Escolhendo o Caminho*. Rio de Janeiro: 10 ago. 2014. [file:///C:/Users/Diretor%20Parlamentar/Downloads/140812-Biasoto-FederalismoxEconomia%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Diretor%20Parlamentar/Downloads/140812-Biasoto-FederalismoxEconomia%20(2).pdf)
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). *Indicadores de iniquidade do Sistema Tributário Nacional – Relatório de Observação nº 02, 2ª edição*, 2011. file:///C:/Users/Usuaio/Downloads/CDES%20sistema%20tribut%20C3%A1rio%20Relat%20C3%B3rio_de_Observa%20C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_2_-_12.2010.pdf
- FAPESPA. *O Impacto da Lei Kandir na Arrecadação do ICMS dos Estados no período 1997-2016: Estimativas das Perdas com as Desonerações das Exportações de Produtos Primários e Semielaborados*. Pará, 2017. <http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1366.pdf?id=1497373099>
- GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade Tributária: a agenda esquecida*. XX Prêmio Tesouro Nacional 2015, Brasília: STN, 2015. <file:///C:/Users/Diretor%20Parlamentar/Desktop/REFORMA%20TRIBUTÁRIA/Progressividade%20tributária%20-%20a%20agenda%20esquecida.pdf>
- GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade Tributária: uma alternativa para o ajuste fiscal*. Boletim regional, urbano e ambiental. Brasília: IPEA, 2016. http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/160518_bru_13_art05.pdf
- IPEA. *Impactos da Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de Automóveis*. Diretoria de Estudos Macroeconômicos/Dimac, Brasília, 2009. http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/2009_nt015_agosto_dimac.pdf
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL, *Carga Tributária no Brasil – 2001*. Brasília: RFB, jun. 2002. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2001/view>
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL, *Carga Tributária no Brasil 2016 – Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Brasília: RFB, dez. 2017. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>
- REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças Públicas*. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- SALVADOR, Evilasio. *Renúncias Tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil*. Brasília: INESC, 2015. file:///C:/Users/Diretor%20Parlamentar/Downloads/RENUNCIAS_TRIBUTARIAS_vELETRONICA.pdf

OS ESTADOS NA CRISE DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO. PERSPECTIVAS, ASSIMETRIAS E TEMPESTIVIDADE

ANDRÉ HORTA

Filósofo, Secretário de Tributação do Estado do Rio Grande do Norte e Presidente do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados.

RESUMO

O objetivo desse artigo é examinar e explicitar a capacidade de conciliação de índole federativa em conjuntura de grave crise econômica, mirando a instância estadual dos entes subnacionais na conjuntura 2015-2016. Propõem-se algumas conceituações sobre o federalismo e o federalismo fiscal e analisam-se algumas assimetrias do federalismo brasileiro no seu momento estadual. Descreve-se um método de ação na esfera pública fazendária adequado para reações a crises econômicas que reclamam tempestividade de intervenções lastreadas no diagnóstico de saída de crise, evitando submeter a população à violência de uma fase mais aguda de seus efeitos. Conclui-se o artigo apresentando a proposta de criação do Fundo Federativo Estadual concebida em 2016, a qual, mesmo planejada na celeridade da crise, resultou de pactuação sobre elementos estruturais sustentáveis do federalismo fiscal, o qual garantiria o equilíbrio das finanças estaduais com larga vantagem sobre a limitada e paliativa ação de prorrogação de vencimento de passivos de dívida, como foi adotado.

Palavras-chave: Federalismo; Federalismo fiscal; Crise da federação; Finanças estaduais.

INTRODUÇÃO

George Anderson (2009:20), pesquisador e ex-presidente do Fórum das Federações, arriscou-se numa definição cautelosa e objetiva do federalismo: “presença de duas ordens de governos constitucionalmente instituídas, cada qual dotada de genuína autonomia uma em relação à outra, e responsáveis perante os respectivos eleitores”. Anderson relata a dificuldade de generalizações diante da frugalidade dos elementos essenciais desse termo, quando se deseja ir muito além dessa superposição de ordens autônomas. E completa asseverando que não se trata de um sistema político ideal, prontamente universalizável – e que tampouco existe um arquétipo cabal para organizá-lo internamente (idem, 28).

Essa abordagem sistêmica, por assim dizer, do conceito de Federalismo, é esposada majoritariamente por dicionários e enciclopédias (ANDRÉ, 2015:167).

Mas autores como Lucio Levi (1986:475) assinalam que o conceito de federalismo aponta para dois objetos diferentes, que há outro entendimento que se acresce ao antes apresentado. O segundo objeto do conceito de federalismo é uma “visão global da sociedade”, “uma doutrina global da sociedade, como o liberalismo ou o socialismo, que

não se reduz, portanto, ao aspecto institucional”. Nessa flexão de pensamento político, Carl J. Friedrich propõe que o federalismo é um *processo* de engendrar soluções coletivas, políticas concomitantes para problemas comuns (1968:7), que atende à invocação de um “desejo fundamental dos indivíduos e das comunidades de agirem de forma cooperativa”, interpreta José Gomes André (2015:165).

1. UMA PERSPECTIVA COM OS DIREITOS INDIVIDUAIS E SOCIAIS

O agir cooperativo, a união pelo que é comum, o esforço de unidade realizado pelo diverso, possui uma potência política que nada tem de eventual.

Thomas Paine, em sua obra-mestra *Direitos do Homem*, apresenta uma forma de articulação entre os direitos civis e os direitos naturais que advoga a essencialidade do nexos entre eles. A partir da singularidade dessa articulação podemos fazer um esforço analógico para prefigurar a efetividade e o proveito federalistas.

O autor primeiro define os direitos naturais como aqueles que tocam o homem por força de sua existência. Assim o são os direitos intelectuais (de concepções científica, artística etc.) e o direito de agir pelo seu conforto e felicidade, desde que não cerceiem os direitos de outrem (2005:54).

Já sobre os direitos civis, diz Paine:

“(...) são aqueles que concernem ao homem por ele ser um membro da sociedade. Todo direito civil tem por fundamento algum direito natural preexistente no indivíduo, mas para cujo gozo seu poder individual, em todos os casos, não é suficientemente competente”.

A coordenação clássica entre os direitos civis e naturais postulada é espécie do gênero da potencialização dos esforços singulares por meio da estruturação do esforço consorciado. O homem, conclui Paine, não se torna um ser social para ficar pior do que era antes, ou seja, não podem os direitos civis (posteriores) ferir os direitos naturais (primários).

Esse finalismo também está nos fundamentos do federalismo: a volição de cariz individualizável inclinada ao aperfeiçoamento por meio da empresa coletiva. Alguns dos direitos primordiais das unidades federadas também só serão possíveis quando pelegados por engenho compartilhado.

Vislumbra-se, por fim, bastante liberdade para engendrar e calibrar o federalismo. Um longo caminho e um largo esforço de agitação de modelos e análise de resultados de suas implementações.

Trata-se de custosa lavra da qual historicamente se derivaram benefícios condizentes com o esforço dispendido, e da qual, historicamente, já emergiram resultados econômicos e sociais vigorosos.

2. AS ASSIMETRIAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

As dissensões que emergem na esfera federativa são constituintes de sua própria natureza conformativa de viés coordenador de múltiplas determinações e não podem ser tomadas como disfuncionalidades do modelo, mas como o *modus procedendi* do sistema.

Os duelos de paradigmas do federalismo brasileiro que têm desafiado os Estados e Municípios no campo das Fazendas dizem respeito a um aspecto muito radical da impropriedade formal de sua configuração. Aflige-os particularmente o segmento fiscal da discussão federalista, aquele que pastora a harmonização entre os recursos disponíveis para as responsabilidades eleitas.

Assaltados por essa lacuna essencial, os entes ficam como que privados, nas pessoas de seus administradores públicos, do luxo epistêmico de outros fecundos debates e investigações materiais mais abrangentes sobre outras tantas naturezas funcionais do federalismo.

O esforço dos entes quando em meio à miríade de sofisticadas controvérsias paradigmáticas é conseguir informar e priorizar a sua prosaica aflição com o hiato entre os haveres nas finanças e os deveres concreto-constitucionais.

Embora não seja difícil estabelecer causalidades com a má formação congênita estrutural da fundante distribuição das receitas entre os entes, a causa eficiente da crise do federalismo fiscal brasileiro é a deterioração do próprio modelo defectivo-criticável adotado na Constituição de 1988.

O federalismo fiscal dos Estados, neste caso, em particular, é marcado por dissimetria *sui generis*.

A principal receita dos Estados advém do ICMS, o imposto sobre a circulação de mercadorias.¹ Essa importante receita foi prevista, como qualquer receita relevante, para que o estado preste seus serviços ao cidadão, para que o estado cumpra sua missão institucional. Inusitado é o fato de que *a maior parte da arrecadação do ICMS* (e não toda a sua receita) reverta para o mesmo estado onde se localiza a riqueza do contribuinte que originou, que possibilitou a arrecadação (e onde este mesmo contribuinte, ali, demanda serviços do estado).

1. A denominação completa do tributo é: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

Por disposição de altura constitucional, tal relação entre o imposto pago pelos contribuintes e potencialidade econômica de o estado realizar um serviço condizente a este contribuinte só existe, para o ICMS, nas operações internas dos Estados. Nas numerosas operações interestaduais, essa tipologia de tributo no Brasil adotou uma insólita repartição da arrecadação entre os Estados de origem e o de destino das mercadorias. A primeira maior receita pública do país (e da maioria dos Estados), portanto, já inaugura uma convocação de desafio a reequilíbrio federativo-fiscal. Como a distribuição territorial do perfil econômico brasileiro foi vítima de sucessivas iniciativas que favoreceram a uma concentração regional assimétrica de investimento, esse arranjo potencializa a arrecadação de Estados com economia mais dinâmica em detrimento dos de menos, segundo a balança de comércio interestadual – entre outras distorções de modelo.

Para se ter uma ideia comparativa, em estudo do exercício de 2015 (dados de 2013) publicado pela Secretaria da Receita Federal, com base nas informações da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), apenas seis dos 27 Estados apresentavam saldo positivo nas transações interestaduais, ainda que os dados das NF-e(s) mereçam considerações adicionais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015).

O Federalismo Fiscal, em seu momento estadual, já nasce, portanto, na órbita da disponibilidade de recursos, com a dificuldade e desafio de ser ajustado de forma heterogênea desde o estabelecimento da matriz de suas receitas.

Um olhar sobre os recursos dos Estados que partem *descompensados* da nossa gênese federativa, mostra que a segunda receita mais importante deles é o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

O FPE é uma espécie de transferência intergovernamental. E aqui é preciso intercalar uma palavra sobre o direito financeiro. O processo de financiamento do Estado para atender às demandas da sociedade conta com fontes diversas de receitas públicas. Como explica Marcus Abraham (2017:97), elas podem se originar *do patrimônio do próprio estado*, por exemplo, do lucro de uma empresa estatal; *do patrimônio particular*, pela tributação; *das transferências intergovernamentais*, onde se compreende, entre outras, o FPE que é um fundo transferido da União para os Estados; *dos ingressos temporários*, quando um ente público toma um empréstimo ou faz uma operação de crédito por antecipação de receita.

As transferências intergovernamentais, das quais o FPE é uma espécie, se distinguem das receitas que se originam do patrimônio particular, como a tributação se seus contribuintes, em um aspecto crucial: no do esforço que o ente faz para exigir dos particulares a sua parcela de colaboração para a realização das demandas públicas. Esse “esforço” do ente, na verdade, que é muito mais do particular convocado a se esforçar, não existe *diretamente* nas transferências intergovernamentais que são realizadas com caráter de auxílio, direcionada principalmente para Estados e Municípios “menos abastados e para regiões que necessitam de financiamento para o seu desenvolvimento social e econômico” (ABRAHAM, 2017:109).

Então, perceba-se que há uma sinuosidade desde o princípio do estabelecimento do federalismo fiscal brasileiro. Desloca-se a riqueza dos contribuintes de um estado para outro, quando se prevê que o ICMS seja sustentado economicamente pelo patrimônio do estado de destino em benefício de um estado de origem, nas operações interestaduais. Não se tratou de uma escolha técnica. Houve projeto e esforços para corrigir isso na elaboração da Constituição de 1988 (que sempre retornaram em projetos de reforma tributária subsequentes), uma vez que essa obliquidade já fazia estragos no disciplinamento das finanças do país desde o ICM, imposto que foi o principal precursor do ICMS. Mas venceram os vetores de força política e econômica e os interesses arraigados, avessos a qualquer alteração do mapa de receitas, mesmo que isso implicasse a complexidade do sistema de não cumulatividade, na acumulação de créditos de exportação e na potencialização da competição fiscal nos domínios do consumo, apenas para ficar em alguns de seus problemas.

Evidentemente que o modelo que foi adotado convoca, de saída, carências de financiamento para todo estado de perfil *comprador-consumidor*, já que falamos da maior receita pública tributária do país. Estabelecida essa carência para uma maioria de Estados então se fez, por uma receita pública de uma segunda qualidade, em vez de uma mera compensação financeira, um “auxílio” para o seu desenvolvimento.

Excêntrico e politicamente tendencioso se estabelecer de forma fundante o desnível e, em seguida, dar ares de quase altruísmo ao reequilíbrio. Ainda que a redução da heterogeneidade socioeconômica seja benfazeja para estruturação de um mercado interno consolidado e favoreça ao conjunto da economia do país, a rubrica de *ajuda* se antecipando ao fim da efetiva instauração do sistema, implica adicionais custos políticos irrazoáveis para o diálogo federativo, que já possui sua pauta desafiadora de conflitos autônomos.

Ora, evidentemente que se está sequestrando do FPE, que deveria ter por objetivo “promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados (...)”, como determina

a Constituição Federal (Art. 161, II), sua função de redução de desigualdades para assumir a de nivelador parcial da descompensação fiscal original aludida.

O FPE constitui-se a partir de 21,5% das receitas de arrecadação de dois impostos da União: o imposto sobre a renda e o imposto sobre os produtos industrializados.

A maior descompensação fiscal no ICMS derivada das relações interestaduais assimétricas em prejuízo das regiões de economias menos dinâmicas é atenuada com a distribuição de maiores quinhões de FPE, que, como se disse, desloca a sua função original de fomento de desenvolvimento para mero elemento de contrabalanço do federalismo fiscal. Aproximadamente três quartos do FPE se destinam às regiões Norte e Nordeste do país (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2017a).

Dado esse cenário, o golpe mortal no federalismo veio do aviltamento desse contexto precedentemente enviesado.

A União adotou, depois da Constituição de 1988, uma forma não isonômica do ponto de vista federativo, de inovar as suas disponibilidades das receitas. Tal se fazia com ela investindo na elevação das receitas não partilhadas com os demais entes, como é o caso das contribuições sociais (como a Cofins² e o PIS³). E ainda fez tanto acompanhado da redução de receitas partilhadas, concedendo benefícios fiscais ao IPI, ou seja, reduzindo as fontes do “auxílio” transvertido em *compensação* federativo-fiscal para a maioria dos Estados. A redução dos gastos reforçou o processo de desestruturação, como explica Francisco Lopreato (2002:112):

“A União procurou formas de se contrapor às alterações, pela chamada operação ‘desmonte’, cortando gastos e buscando meios de ampliar a receita. A redução de despesas ocorreu via corte dos gastos diretos e das transferências voluntárias aos Estados e Municípios”.

3. ASPECTOS DA CRISE FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS ENCETADA NO BIÊNIO 2015-2016

Passemos das dificuldades de repartição de receitas entre os Estados para o problema federativo decorrente das assimetrias verticais na participação das receitas, isto é, entre o conjunto dos Estados e a União, no conjunto de receitas tributárias disponível.

Essa disfunção estrutural das receitas *versus* as responsabilidades federativas dos Estados tem tido sua solução adiada por repetidas operações de crédito que culminaram com o comprometimento de Estados que representam 60% do PIB brasileiro com dívidas com a União que superam (ou, no caso de São Paulo, chega muito próximo disso), 200% das receitas correntes líquidas⁴ (RCL) das entidades: no Rio de Janeiro, o estoque da dívida consolidada líquida⁵ atinge 232% da RCL; no Rio Grande do Sul, 213%; em Minas Gerais, 203%; e em São Paulo, 175% (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2017b: 35).

A crise federativa do Brasil relacionada ao desequilíbrio dos estados na federação transbordou dos estudos especializados para um público mais abrangente, após instalados os elementos da conjuntura crítica derivada dos eventos econômicos e políticos dos anos de 2015 e de 2016, que realçaram a fragilidade dos contornos da nossa composição federativo-fiscal. Em 2013, ano em que o Brasil teve o terceiro maior crescimento econômico do mundo, Fernando Rezende, decano estudioso das questões federativas, organizava publicação sobre a crise e a necessidade de reformas

2. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.
3. Programa de Integração Social.

4. Montante decorrente da diferença entre os valores das receitas correntes e da despesa com transferências constitucionais e legais aos Municípios (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2017b: 11).
5. Segundo a Resolução nº 40 de 2001 do Senado Federal, art. 1º, §1º, III, a dívida pública consolidada (DC) ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. E segundo o art. 1º, § 1º, V, da mesma Resolução, a dívida consolidada líquida (DCL) representa o montante da dívida consolidada (DC) deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

do federalismo brasileiro, deixando claro que isso se devia à “perda de espaço e a fragilização da posição dos estados” (2013:7).

Após a política de austeridade fiscal infligida pelo governo federal a partir de 2015, o país agudiza a recessão de 2014, reduzindo o PIB em 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016.

Foi a primeira vez que todos os setores de nossa economia encolheram. Essa sequência de dois anos de queda só fora verificada no Brasil, antes de 2014–2016, nos dois anos que se seguiram à grande crise de 1929. Segundo o IBGE: 2,1% (1930) e 3,3% (1931), respectivamente (CURY; SILVEIRA, 2017).

A proporção do segmento da despesa previdenciária dos Estados acelera sua representatividade nas despesas de pessoal no período. Com direitos previdenciários ameaçados por iminente precarização que se discutia no Congresso Nacional, os pedidos de aposentadoria de servidores públicos estaduais aumentaram. Pelo regime previdenciário em vigor, chamado de “repartição simples”, os servidores aposentados são custeados por contribuições dos servidores ativos e do erário. Essa sustentabilidade é abalada com a queda das receitas, uma vez que ela provoca aumento de proporção entre a despesa de pessoal (DP) e a receita corrente líquida, pela súbita diminuição do denominador dessa razão (porque há menos receitas). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, estabelece que o limite de contratação de ativos é balizado por essa proporção. Uma vez que o seu limite é tensionado pelo aumento da proporção DP/RCL, a pressão financeira desautoriza a contratação de ativos e sobrecarrega a fonte de custeio da despesa com inativos nos tesouros estaduais, uma vez que reduz a solidariedade da contribuição dos salários dos servidores estaduais ativos (já que há menos ativos).

Uma ferramenta usual de medida anticíclica para combater crises econômicas, a ampliação dos investimentos, caminhou em sentido inverso. O governo federal travou as concessões de crédito para que o endividamento dos Estados não prejudicasse o seu superávit primário (FALCÃO, 2015). Se as operações de crédito foram restringidas também com recursos próprios, não era possível avançar, uma vez que são um dos poucos itens orçamentários nos quais há algum espaço para ajuste. Assim, a média de investimentos totais dos Estados entre 2008 e 2014 que foi de 9,15% da RCL, caiu para 5,75% da RCL no biênio 2015–2016. Em 2015, a receita corrente líquida dos Estados reduz-se em 5,6%, mas os investimentos caem 53,4%, reais (34,8 bilhões) (FIRJAN, 2017:5–6 & SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2017b: 17; 34).

Nesse segmento de análise não se pode deixar de assinalar a crise da Petrobrás, empresa que fora determinante na representatividade do investimento nacional. O preço do barril do petróleo (*brent*), que era de US\$115,55 no mês de janeiro de 2013, valia US\$52,99 em janeiro de 2015. Em janeiro de 2016, estava valendo menos de um terço do que valia em 2013, cotado abaixo dos US\$35,00. Todas as empresas do setor experimentaram graves prejuízos. A desvalorização do petróleo afetou diretamente as finanças de Estados produtores, pela queda de pagamentos dos *royalties* de exploração.

Em janeiro de 2015 era anunciado que a Petrobrás ultrapassava a ExxonMobil e se tornava maior produtora de petróleo do mundo, de capital aberto. Nesse mesmo ano, a Petrobrás teria o maior prejuízo de sua história, US\$34,8 bilhões. A empresa seria profundamente afetada pelas investigações da operação Lava-Jato, evento jurídico-policial que foi elemento autônomo da crise brasileira. Segundo a Consultoria GO Associados, a operação foi responsável por subtrair R\$ 142,6 bilhões da economia em 2015, o equivalente a uma retração de 2,5% do PIB (ou seja, a maior parte dos 3,8% encolhidos). O estudo estima uma queda de R\$ 22,4 bilhões na massa salarial do país naquele ano, uma diminuição de

R\$ 9,4 bilhões em arrecadação de impostos e uma perda de até 1,9 milhão de empregos (ALVARENGA, 2015 & BITTENCOURT; VIEIRA, 2016).

4. A TEMPESTIVIDADE NA CRISE: O ESFORÇO DAS ADMINISTRAÇÕES ESTADUAIS PARA REEQUILIBRAR AS FINANÇAS

A riqueza conceitual e de ações que podem ser albergadas num modelo federalista é um espaço tão fértil para deliberações, que essa fecundidade se torna ela mesma elemento perturbador exatamente dos processos de tomada de decisões. E não se está falando aqui ainda do trabalho ordinário da dinâmica harmonizadora que qualquer federação inspira subjetivamente a partir da diversidade de interesses dos entes federados, mas de disposições primeiras, da própria cartografia formal de se construir o ambiente cooperativo entre eles.

Aos agentes políticos cabe a desafiadora tarefa de superar essas dificuldades e resistências, principalmente quando elas tensionam a ação estatal nos momentos de crise, quando carências sociais estão extremadas. Aqui está a essência e aqui precisa estar o espírito do federalismo traduzido em esforço, vontade e efetividade.

Na crise econômica e federativa que se iniciou em 2015, a exemplo, em rara iniciativa unânime, secretários estaduais de Fazenda, Planejamento e Administração dos Estados apresentaram no final do ano de 2016 um projeto de recuperação econômica lastreado na correção de fragilidades da velha crise estrutural de nosso federalismo e condizente com o respeito à tempestividade reivindicada pelas urgências sociais.

Cabe, nestes períodos em que a crise se agrava, um cotejo com o tempo e o modo de operação adotado por urgências médicas. Os protocolos médicos assistenciais de urgência e emergência são inspirados por princípios de oportunidade e tempestividade, as chamadas “hora de ouro”, que valorizam os primeiros momentos do atendimento. São nestes momentos que o atendimento qualificado é fundamental. As medidas prioritárias eleitas garantem a vida do paciente.

“O objetivo final da implantação dos protocolos de atendimento à urgência é criar o conceito de cadeia de sobrevivência, em que cada momento do atendimento ao paciente grave existe um tempo pré-estabelecido e atendimentos qualificados baseados em protocolos de atendimento de maneira que isso possibilite o melhor atendimento possível e redução da morbimortalidade dos pacientes graves” (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2013:4).

Também no cuidar do corpo federativo, tanto o prazo quanto a ordem de procedimentos reivindicam um tempo e um modo especial. O próprio diagnóstico mais minucioso, nas emergências médicas, depende de um *status* estabilizado do paciente ou, melhor ainda, de procedimentos estabilizadores sucessivos. Por isso estes protocolos orientam para que se dê ciência ao paciente e sua família de que o diagnóstico é inespecífico nas primeiras fases dos atendimentos emergenciais (Idem: 8).

Em meio a uma das suas mais profundas recessões, a priorização e o foco nos problemas federativos essenciais devem justapor-se e antepor-se a discussões contingentes entabuladas em tempos de estabilidade econômica. E os Estados souberam responder a essas circunstâncias com a ciência de quem identifica a exata natureza da necessidade de conciliação tempestiva.

O esboço, a seguir, é dessa proposta de reequilíbrio federativo essencial.

Com a queda do crescimento, conforme visto, caiu a arrecadação de tributos. O enxugamento das receitas estaduais implicou naturalmente o aumento da proporção entre todo item de despesa em relação aos recursos.

A discussão federativo-fiscal desce do *status* de gravidade que se encontrava para um estágio emergencial, com a crescente incapacidade dos Estados prestarem os serviços públicos mais básicos à população.

Era preciso um plano de reequilíbrio federativo imediato que abrandasse o nivelamento da dificuldade dos Estados para o patamar experimentado pelos demais entes (durante a crise). Mas qual o tamanho que precisa ter esse reequilíbrio federativo-fiscal? Qual o valor que estabilizaria as condições fiscais dos Estados, então?

Os *deficit* previdenciários estaduais, que possuem raízes diversas, se tornaram o primeiro item de eleição da maioria das fazendas. A preocupação partilhada com a importância dessa despesa previdenciária comum definiu o sintoma axial da coordenação de ações federativo-fiscais. Segundo a STN, o *deficit* de previdência dos Estados se apresentava em 2015 no montante de 76,6 bilhões de reais (Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2017:28).

A proposta dos Estados de recuperação encadeada e qualificada do federalismo fiscal apontou para o parâmetro baseado nesse *deficit* previdenciário dos Estados. Isso cessaria as instabilidades hemodinâmica e respiratória dos entes e conferiria a eles as condições básicas para recuperação, para alcançarem um novo ambiente que permitisse engendrar ações supervenientes mirando o desenvolvimento.

A forma de promover esse reequilíbrio federativo seria por adesão a um esforço legislativo preexistente neste sentido. Isso estava na Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2007, de autoria do, então, senador Francisco Dornelles (PP-RJ), que inclui o produto da arrecadação das contribuições sociais no compartilhamento de receitas com Estados e Municípios. A alteração postulada tencionava melhorar nosso federalismo navegando no modesto esforço (referimo-nos à modéstia técnica, mas de profundos resultados políticos, econômicos e sociais) de reverter o que embora seja uma das espécies mais óbvias de deterioração federativa conhecidas é também a razão dos piores reflexos na economia interna do país. O texto de justificativa da PEC 17/07 sintetiza com propriedade as razões da medida:

“Contando, pois, com as facilidades do capítulo da Seguridade Social, o legislador reduziu o imposto de renda e o IPI, cuja receita era partilhada com Estados e Municípios, e criou uma série de contribuições sociais cuja receita se destina totalmente à União. A alíquota do imposto de renda sobre pessoa jurídica foi reduzida de 35% para 25%, ao mesmo tempo em que foi instituída uma contribuição social sobre o lucro de 9% (CSLL), que nada mais é do que um “imposto de renda” de receita não compartilhada com Estados e Municípios. O IPI, imposto de consumo de natureza não cumulativa, foi reduzido, dando margem à expansão da Cofins (contribuição para o financiamento da Seguridade Social – sucessora do Finsocial) que, na verdade, não passa de um “ICMS federal”, cuja receita pertence integralmente à União. Em 1984, a arrecadação do imposto de renda e do IPI representava quase 80% da arrecadação federal, proporção que, hoje, está reduzida a apenas 40%. Isso permite dizer que, através da política adotada pela União, a partir de 1988, de substituir impostos de receita compartilhada com Estados e Municípios por contribuições sociais, reduziu-se significativamente a receita dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios”.

A dilatação do agregado de suas receitas tributárias pela União é um marcador razoável da evolução da necessidade de financiamento federativo ao longo das últimas décadas.

Por outro lado, a adesão a uma discussão política já colocada no Congresso Nacional não é eventual. Inaugurar quadrantes de mapeamento federativo em tempo de crise é desdenhar do tempo e da oportunidade.

A alíquota de 17,5% incidindo sobre as contribuições sociais do PIS, Cofins e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), resulta, em 70,2 bilhões de reais de receita tributária a ser partilhada (dados de 2015).

Com essa receita convizinha ao *deficit* previdenciário, os Estados readquiririam estabilidade administrativa para perseguir estratégias de crescimento econômico junto com os demais entes.

Desde já, assinalamos que esse saneamento propedêutico não se daria por subtração das receitas da União ou, menos ainda, dos Municípios, porque além de tornar mais complexas essas medidas, poderiam alastrar-se novas disfunções. O caminho sugerido pelos Estados foi o da revisão conjunta de renúncias fiscais estendidas em outras conjunturas econômicas e que hoje se tornam fundamentais para a reestruturação dos serviços públicos, promotores universais de redução de desigualdades. Abordaremos adiante as sugestões de compensação para que o reequilíbrio dos Estados tenha resultado neutro nas receitas da União.

Interessa-nos aqui esclarecer as regras de partilha preconizadas para essa medida de reequilíbrio federativo dos Estados, uma vez que elas demonstram a capacidade de cooperação de nosso federalismo.

O Fundo Federativo dos Estados (FFE) é o que resulta da aplicação de 17,5% sobre as receitas sobre as contribuições sociais do PIS, Cofins e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), conforme já dito.

Esse Fundo seria repartido pelo critério majoritário populacional (75%), assim como pelo inverso da renda *per capita* (25%), para que observe o objetivo fundamental da República de reduzir desigualdades regionais (art. 3º, III, CF).

No entanto, para que os efeitos da crise fossem minorados com celeridade, outro mecanismo de distribuição provisória foi incorporado ao modelo.

A ideia é que, inicialmente, a cota do FFE cabível a cada estado tivesse como teto o valor do *deficit* previdenciário estadual. O que excedesse ao teto se reverteria na composição de um Fundo Solidário das Previdências Estaduais (FSPE), a ser repartido entre os Estados cujos *deficit* previdenciários estivessem acima do valor da sua cota recebida a título de FFE. O FSPE seria repartido em proporção direta aos *deficit* subjacentes. Com isso se intensificaria a medicação da crise por meio de uma redução em profundidade dos *deficit* estaduais, permitindo que a regularização dos serviços, quitação de fornecedores e alguma retomada de investimentos promovessem regularmente por todo território nacional a retomada das economias estaduais, o que se reverteria na recuperação das receitas tributárias, as quais desabaram em 2015 como se disse.

Por outro lado, essa distribuição do FSPE seria provisória, para estimular as administrações a equilibrarem suas finanças. A partir do segundo ano de compartilhamento do FFE,

apenas 80% do que excedesse o *deficit* estadual de cada estado, quando for o caso, se reverteria na composição do FSPE. No terceiro ano, apenas 60% do excesso. E, sucessivamente, em cinco anos, o FFE seria distribuído integralmente segundo os critérios de população e de inverso da renda *per capita* aludidos.

As diversas fissuras político-sociais 2017 e 2018 poderiam ter sido evitadas com esse formato de saneamento das contas estaduais.

Mas, como adiantamos, o reequilíbrio dos Estados, não deve implicar a redução de volume de receitas da União. E os espaços de compensação sugeridos pelos Estados advogam para a revisão de renúncias fiscais outrora administradas.

A primeira das renúncias possíveis (a ser revisada) fica no campo do imposto sobre a renda. A base econômica de incidência tributária brasileira convive com uma assimetria profunda. No sistema regressivo brasileiro, as menores rendas sofrem a tributação mais elevada. Em apuração do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), no primeiro semestre de 2014 não menos que 53,79% de todos os tributos arrecadados no Brasil provieram de cidadãos que ganham até três salários mínimos (SILVA, 2014). A carga tributária brasileira consumia 46% da renda de quem ganhava até dois salários mínimos e apenas 18%, das rendas acima de 25 salários mínimos mensais (COELHO, 2015:16).

Tal se deve ao fato de o país concentrar sua tributação no consumo e arrecadar menos na tributação da renda.

“Diferentemente dos países da OCDE, nos quais a parcela da tributação que recai sobre bens e serviços é residual (cerca de um terço do total) e há maior peso da tributação sobre renda e patrimônio, cerca de metade da carga brasileira provém de tributos sobre bens e serviços que, proporcionalmente, oneram mais a renda dos mais pobres” (GOBBETTI; ORAIR, 2016:7).

Uma parte não desprezível da história do recrudescimento da regressividade brasileira está na subtração de extratos importantes de impostos sobre a renda da carteira das receitas públicas. Um deles, a incidência do imposto de renda sobre lucros e dividendos, por exemplo, que cessou em 1995, possui a revisão de sua renúncia (tecnicamente, uma reinstituição) avalizada por estudos esclarecedores e endossada por diversas entidades como o Conselho Federal de Economia (Cofecon), o Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados (Comsefaz) (na própria proposta de reequilíbrio federativo, ratificada pelos respectivos Conselhos dos Secretários de Planejamento e de Administração), a Confederação Nacional de Municípios (CNM), entre outras.

Em 2015 estimava-se que IR sobre lucros e dividendos poderia gerar 43 bilhões de reais em receitas.

A destinação dos impostos arrecadados é diferente daquela dada às contribuições sociais. Mas com a universalização da partilha das receitas tributárias não haveria empecilho para a mesma retornar no formato de financiamento da seguridade social.

O deputado federal Júlio César (PSD-PI), por outro lado, fez circular em 2015 uma proposta de reinstituição de uma contribuição social sobre a mesma base tributável da extinta Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF), mas com o cuidado de excluir da obrigatoriedade de pagamento os contribuintes aqueles contribuintes isentos de imposto de renda da pessoa física por insuficiência de

rendimentos anuais tributáveis. Uma medida que favorece a progressividade tributária, pois o parlamentar estima isentar quase 70% dos correntistas. O valor arrecadado com uma alíquota de 0,38% resultaria em 59,1 bilhões naquele ano.

Neste mesmo ano de 2015, e somente considerando este ano, as renúncias fiscais que atingiram as contribuições previdenciárias somaram 40 bilhões em isenções concedidas a micro e pequenas empresas, entidades filantrópicas e exportadores agrícolas (ALVES; FERNANDES, 2016).

A solução basilar que cessaria os efeitos da crise em 2017 transborda os antagonismos radicais de nosso federalismo e se utiliza de uma base de receitas de transferências que deveria servir de “auxílio” para uma parte descompensada dos Estados.⁶ Ela é utilizada de forma ampla com as unidades subnacionais evidentemente adiando essa discussão para um tempo de estabilidade econômica um pouco à frente. Circunstancialmente até acentuando aquela referida descompensação com a distribuição quinquenal do FSPE.

Mas é justamente por haver ultrapassado os debates ordinários do federalismo na crise, que se evidenciou a qualidade de nossa ligação federativa entre os Estados. O aspecto qualitativo da distribuição horizontal das receitas sempre demandará outras atenções e calibrações. Objetivou-se apontar para a participação vertical dos Estados no conjunto das receitas tributárias, que deve ser o primeiro na sequência dos procedimentos de sobrevivência federativa, e que foi combinado com uma repartição sumarizada no Fundo Federativo Estadual, o qual atendeu o requisito da tempestividade exigido pelas crises econômicas, mas postulando uma sustentabilidade das economias subnacionais e, ainda, sintetizando maior uniformidade territorial dos efeitos saneadores junto com o acolhimento do preceito constitucional de redução das desigualdades regionais.

Mesmo na crise, esboçou-se um conjunto de ações com o grau de especificidade que o momento permite e reclama, consolidando-se pilares políticos e econômicos de reestruturação federativa, reforma (progressividade) tributária, que tirava proveito da maturidade e conhecimento da ação agitada (proposta de Emenda Constitucional de matéria correlata preexistente), e que, atestando a robustez do espírito federativo nas instâncias estaduais, reuniu o encontro unânime de vontades nas órbitas fazendária, administrativa e de planejamento subnacionais. |

6. A remediação criada pelo Governo Federal por meio do Plano de Auxílio aos Estados (Lei Complementar nº 156 de 2016) ignorou, mais uma vez, qualquer ângulo do problema do federalismo-fiscal, fazendo algo ainda pior que estimular o endividamento, como fizera outrora (uma vez que poderia, ao menos, ser mais uniforme no território brasileiro). Incidindo sobre estoques muito heterogêneos de passivos de dívidas estaduais com a União, instituiu-se uma moratória regressiva até meados de 2018. A diversidade dos efeitos dessa solução parcial enfrentou resistência política de boa parte dos estados no Senado, a qual cedeu ante a promessa de compensação superveniente futura. O que não aconteceu.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- ALVARENGA, Darlan. *Impacto da Lava Jato no PIB pode passar de R\$ 140 bilhões, diz estudo*. *G1*. 2015. <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/impacto-da-lava-jato-no-pib-pode-passar-de-r-140-bilhoes-diz-estudo.html>
- ALVES, Murilo Rodrigues; FERNANDES, Adriana. *Isonções de impostos equivalem à metade do rombo da Previdência*. OESP, 7/2/2016. <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/02/isencoes-de-impostos-equivalem-a-metade-do-rombo-da-previdencia.html>
- ANDERSON, George. *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- ANDRÉ, José Gomes. Federalismo. In: ANDRÉ, José Gomes; SANTOS, José Manuel; DIAS, Bruno Peixe. *Teorias Políticas Contemporâneas*. Col. Ethos e Polis 4. Lisboa, Portugal: Documenta, 2015:151-169.
- BITTENCOURT, Angela; VIEIRA, Catherine. *O efeito da Lava-Jato no PIB se confirmou”, diz Gesner Oliveira. Valor Econômico*, 2016. <http://www.valor.com.br/valor-investe/casa-das-caldeiras/4672327/o-efeito-da-lava-jato-no-pib-se-confirmou-diz-gesner-olivei>
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- COELHO, José Ricardo Roriz. *A Carga Tributária no Brasil: Repercussões na Indústria de Transformação*. 29/10/2015. <http://az545403.vo.msecnd.net/uploads/2016/01/a-carga-tributaria-no-brasil-2015.pdf>
- CURY, Anay; SILVEIRA, Daniel. *PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história*. *G1*. <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml>
- FALCÃO, Marina. *Levy diz que analisará pleitos de crédito do NE até o fim de junho*. *Valor*. 2015. <http://www.valor.com.br/brasil/4042174/levy-diz-que-analisara-pleitos-de-credito-do-ne-ate-o-fim-de-junho>
- FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *A Situação Fiscal dos Estados Brasileiros*. 2017. <http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F5B87A9E3015BA6AEE3DD5828>
- FRIEDRICH, Carl J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Nova Iorque, E.U.A: Ed. Frederick A. Praeger, 1968.
- GOBETTI, Sérgio Wulf; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade Tributária: A Agenda Negligenciada*. Rio de Janeiro, abril de 2016. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf
- LEVI, Lucio. *Federalismo*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986:475-486.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O Colapso das Finanças Estaduais e a crise da Federação*. São Paulo: UNESP. IE – Unicamp, 2002.
- MARIANI, Daniel; ALMEIDA, Rodolfo. *As receitas e despesas do governo federal desde 1997*. *Nexo*. 26/10/2016. <https://www.nexojournal.com.br/grafico/2016/10/26/As-receitas-e-despesas-do-governo-federal-desde-1997>
- MINISTERIO DA FAZENDA. *Estudo sobre a balança das operações interestaduais*. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Brasília, 24 de fevereiro de 2015. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2015/fevereiro/arquivos-e-imagens/estudo-rfb-ref-ao-icms-fev2015.pdf>
- PAINE, Thomas. *Direitos do Homem*. Bauru/SP: Edipro, 2005.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. *Protocolos Assistenciais. às Urgências e Emergências I. Diretoria de Urgência e Emergência*. São José do Rio Preto: 2013. <http://gestao.saude.riopreto.sp.gov.br/transparencia/uploads/conspubl/0a21124e-f1e4-d1f8.pdf>
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Cartilha do FPE. O que você precisa saber sobre transferências fiscais da União*. Brasília: 2017a. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. Brasília: 2017b. http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/legis/obtem_arquivo/24165:1600972

SENADO FEDERAL. **Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001**. Brasília, 2002. <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=562458&id=16398490&id-Binario=16418336&mime=application/rtf>

SILVA, Juliana Américo Lourenço da. **Injusto: quem recebe até três salários mínimos é quem mais paga impostos no Brasil**. *InfoMoney*. 14/8/2014. <http://www.infomoney.com.br/minhas-financas/impostos/noticia/3515239/injusto-quem-recebe-ate-tres-salarios-minimos-quem-mais-paga-minimos-quem-mais-paga>