



# **ASPECTOS FISCAIS DO PACTO FEDERATIVO**

***Marcos Tadeu Napoleão de Souza***

Consultor Legislativo da Área IV  
Finanças Públicas

**ESTUDO**

**MARÇO/2015**



Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## **INDICE DO TRABALHO**

---

<b>1</b>	<b>Introdução ao Tema</b>	<b>Pag. 3</b>
<b>2</b>	<b>Breve Histórico da Experiência Federalista</b>	<b>Pag. 4</b>
<b>3</b>	<b>Desdobramentos após a Constituição de 1988</b>	<b>Pag. 7</b>
<b>4</b>	<b>Haveria, então, espaço para Novo Pacto Federativo ?</b>	<b>Pag. 12</b>

---

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados

## **ASPECTOS FISCAIS DO PACTO FEDERATIVO**

*Marcos Tadeu Napoleão de Souza*

### **1 – INTRODUÇÃO AO TEMA**

---

O trabalho aborda os pontos que elegemos dentre os acontecimentos mais recentes da rica experiência federalista brasileira que se inicia com a proclamação da República em 1889<sup>1</sup>, com foco maior em sua vertente fiscal. Trata-se de trajetória pautada por tensões e conflitos, avanços e retrocessos no relacionamento entre a União os Estados e os Municípios, não só na definição da jurisdição tributária e da partilha dos recursos tributários, como no desenho dos papéis que são exercidos pelas três esferas políticas de governo na provisão dos bens públicos, arranjo político precário e sempre incompleto que pode ser visto como uma característica universal dos modelos de federação ao redor do mundo.<sup>2</sup>

Há um consenso entre aqueles que se debruçam sobre as questões federativas a percepção de que o constituinte de 1988 promoveu, sem maiores atropelos ou resistências políticas, vigorosa descentralização de recursos em benefício dos Estados e dos Municípios, sem, contudo, distribuir para os entes subnacionais, na mesma medida, os encargos na execução das políticas públicas nas áreas sociais, e sem avaliar as consequências de tais escolhas no futuro.

Em resposta ao desequilíbrio fiscal que a Constituição lhe outorgou, a União viu-se, então, forçada a lançar mão mais tarde de criativos mecanismos tributários para reequilibrar suas combalidas finanças, como a criação ou majoração de alíquotas das contribuições sociais ou econômicas, recursos não partilhados com os Estados e Municípios, muito embora, ao contrário do senso comum, boa parte deles acaba não sendo capturada pela máquina pública federal, já que são repassados à sociedade sob a forma de transferência de renda, mais visíveis nos gastos com aposentadorias e pensões, nos benefícios continuados dos programas de assistência social (LOAS), no seguro-desemprego ou, ainda, para financiar programas do tipo bolsa família, entre outros.

O fato é que, de tempos em tempos, o debate sobre pacto federativo retorna com maior ou menor vigor à agenda parlamentar, sobretudo em períodos de crise mais aguda, não propriamente o momento mais oportuno para discussões complexas desta natureza. A

---

<sup>1</sup>No Império, como sabemos, o Brasil se constituía como um Estado Unitário e Centralizado.

<sup>2</sup>LINHARES, Paulo de Tarso Frazão & outros. Federalismo à Brasileira, questões para discussão. Introdução ao V. 8. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília. 2012.

discussão sobre o tema é conduzida de forma desfocada das preocupações sobre a coordenação e condução da política fiscal e sua importância para o crescimento mais equilibrado da economia, ou sem que se faça o debate no contexto mais amplo da revisão e racionalização da estrutura fiscal brasileira, partindo da análise da produtividade do gasto público, nas três esferas de governo, e não com foco na receita tributária e nos critérios de sua repartição intergovenamental. A inversão do foco acaba contribuindo ainda mais para a elevação de nossa carga tributária, um indicador não compatível com o dos países de renda média como o nosso.

O que temos assistido é que a menção ao que se convencionou denominar de “*novo pacto federativo*” esconde mais uma tentativa de assegurar mais recursos para os cofres dos Estados e Municípios, um esforço político que, por óbvias razões, sempre esbarra em vigilante resistência do Governo Federal, porque os interesses (nacionais) que as autoridades federais supostamente representam nem sempre encontram eco no parlamento, ou com a mesma desenvoltura que ocorre na defesa dos interesses regionais ou locais, inclusive pelos integrantes da heterogênea base parlamentar de apoio ao governo.

## **2 – BREVE HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA FEDERALISTA**

---

A evolução de nossa experiência federalista alternou períodos de forte centralização na esfera federal com outros de nítida descentralização em favor da autonomia política e administrativa dos Estados e Municípios. MORA e VARSANO revelam de modo mais elegante que o federalismo (fiscal) brasileiro é marcado por movimentos diastólicos e sistólicos em seu grau de descentralização em consonância com o regime político adotado em cada fase de nossa história.<sup>3</sup>

VERGOLINO observa que a República já ultrapassou um século de idade e, ao longo deste tempo, o País vivenciou mais de cinco Constituições e neste período a sociedade brasileira experimentou setenta anos de autoritarismo e trinta de plena democracia.<sup>4</sup>

COSSIO ilustra com propriedade, na **Figura 1**, o movimento pendular a que se referem os autores citados acima nas diversas fases da trajetória de nossa experiência federalista. A mesma figura oferece uma visão muito objetiva da transição mais recente entre o modelo muito centralizado vigente no período militar e o que o sucedeu, bem mais descentralizado, em sintonia com a linha política adotada pelo constituinte original na preparação do texto constitucional.<sup>5</sup>

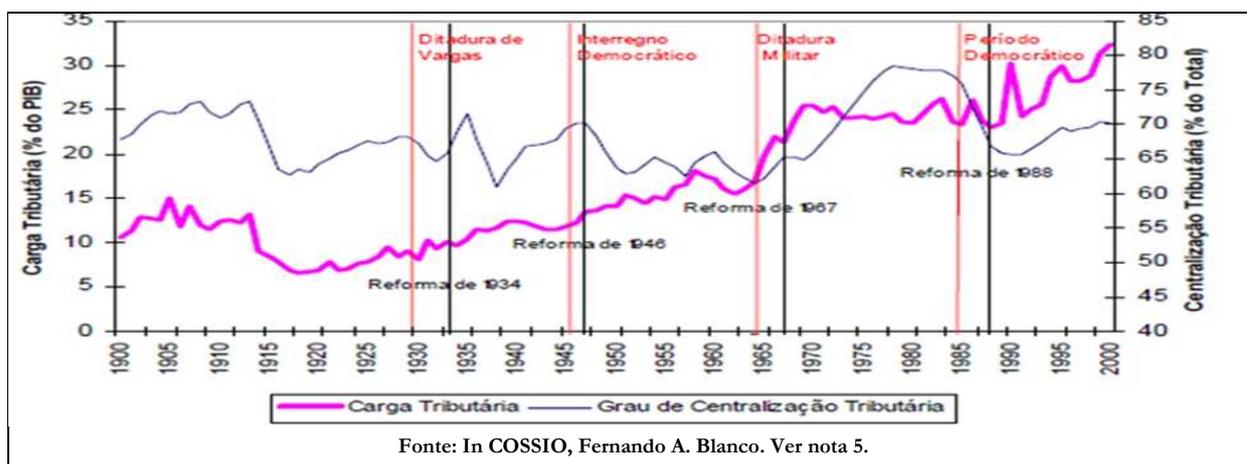
---

<sup>3</sup>MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. Fiscal Decentralization and Sub national Fiscal Autonomy in Brazil: some facts of the nineties. Rio de Janeiro, IPEA, dez.2001 (Texto para Discussão n. 854).

<sup>4</sup>VERGOLINO, J. R. Oliveira. Federalismo e Autonomia Fiscal dos Governos Estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). IPEA, Texto para Discussão 1908. Brasília, dezembro de 2013.

<sup>5</sup>COSSIO, Fernando Andrés Blanco. Ensaios sobre Federalismo Fiscal no Brasil. Tese de Doutorado do Departamento de Economia da PUC/RJ. Rio de Janeiro, 2002.

**Figura 1 – Carga Tributária e Centralização Tributária (1900 a 2000)**



Ao contrário, então, do que se proclama no debate sobre o tema, o arranjo federativo das relações fiscais entre as três esferas de governo, definido na Carta Constitucional, mostrou-se mais favorável aos interesses dos Estados e Municípios, estes últimos elevados, inclusive, à condição de ente federado autônomo, uma particularidade que parece distinguir a experiência brasileira na comparação com o que se observa em outras federações, como na Alemanha, na Rússia, nos Estados Unidos, no Canadá, na Argentina, na Índia e na Austrália.

As decisões do constituinte com relação ao novo pacto federativo apoiaram-se, ao que tudo indica, na premissa de que a consolidação do processo democrático passaria pelo fortalecimento da capacidade fiscal dos entes subnacionais, sobretudo dos Estados, vis-à-vis o enfraquecimento do governo federal. Se por um lado, a Constituição de 1988 contribuiu para o aperfeiçoamento das instituições democráticas, por outro, ela acabou concebendo um arranjo federativo no plano fiscal complexo que exacerbou mais à frente os conflitos e as tensões entre seus atores principais.<sup>6</sup>

Entre as medidas fiscais, os constituintes ampliaram a autonomia fiscal dos Estados, inclusive a liberdade para fixar as alíquotas dos respectivos impostos. Promoveram a incorporação na base de incidência do novo ICMS de operações muito produtivas, que antes integravam as bases de incidência dos impostos federais sobre combustíveis, energia, serviços de comunicações e transportes, e ainda sobre a atividade mineradora, alçando o ICMS à condição de tributo de maior arrecadação no País. Tivemos a extinção da Taxa Rodoviária Única (TRU), de competência da União, cujos recursos eram empregados em investimentos nas rodovias federais,

<sup>6</sup>Conflitos federativos não são uma particularidade do caso brasileiro. Para LEMENS e VELDHUIS “one of the constant pressures within countries organized along federalist grounds, like Canada, is the balance of power between the central and subnational levels of governments—provinces or states.” In *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States*. Fraser Institute. Edited by Jason Clemens and Niels Veldhuis. October 2013.

estaduais e municipais, substituída pelo IPVA, de competência estadual, com arrecadação compartilhada meio a meio com os Municípios.

Não bastassem tais mudanças na jurisdição tributária, registrou-se concomitantemente um crescimento muito significativo nas transferências de recursos da União para os Estados e Municípios. A participação dos Estados (**FPE**) na arrecadação do IR e do IPI evoluiu de **14%** em janeiro de **1988** para **21,5%** em **1993**, enquanto que a participação dos Municípios (**FPM**) na arrecadação daqueles impostos federais cresceu no mesmo período de **17%** para **22,5%**.

Os dados da **Tabela 1** revelam as preferências dos constituintes na repartição dos recursos, algo que se acentua quando comparamos a receita disponível para cada esfera de governo (tributos + transferências) entre o período anterior e imediatamente posterior à promulgação da Constituição. O aumento de cerca de **10% da carga tributária total** no período acabou capturado pelos Estados e pelos Municípios, tanto pelo crescimento das suas bases tributárias, como com o aumento das participações na arrecadação de tributos federais ou, ainda, pelo aumento da participação dos Municípios na arrecadação dos tributos estaduais (ICMS +IPVA). No ano de 1990, os Estados e os Municípios se beneficiavam de cerca de 43% do bolo tributário, entre receitas próprias e participação em tributos federais ou estaduais.

**Tabela 1 - Receitas Disponíveis – União, Estados e Municípios**

Anos	Tributos arrecadados + Transferências Intergovernamentais							
	União		Estados		Municípios		Total	
	% do PIB	Δ 1980 = 100	% do PIB	Δ 1980 = 100	% do PIB	Δ 1980 = 100	% do PIB	Δ 1980 = 100
1980	17,14	100,00	5,49	100,00	2,14	100,00	24,77	100,00
1985	14,46	84,36	5,81	105,83	2,43	113,55	22,70	91,64
1986	15,28	89,15	6,77	123,32	2,97	138,79	25,02	101,01
1987	14,90	86,93	6,06	110,75	2,48	115,89	23,46	94,71
1988	13,84	80,75	5,80	105,65	2,38	111,21	22,02	80,90
1989	13,12	76,55	6,30	114,75	2,68	125,23	22,10	89,22
1990	15,67	91,42	7,64	139,16	4,11	192,06	27,42	110,70

Fonte: Tabela adaptada pelo autor de Affonso & Villela (1991), in WERNECK, Rogério L.F - Ver nota 7

WERNECK observa que as negociações políticas durante os trabalhos constituintes ocorreram em momento no qual o governo central estava enfraquecido pelas limitações de um Presidente da República que ascendeu acidentalmente ao cargo, às voltas pela busca de maior legitimidade.<sup>7</sup>

<sup>7</sup>WERNECK, Rogério L. F. Trabalho apresentado no Seminário sobre Reforma do Estado e Política de Estabilização na América Latina, realizado em Washington, D. C., em abril de 1992, promovido pela Latina American Macroeconomic Research Network, patrocinada pelo Centro Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento (Ciid), Ottawa, Canadá. In RBE RIODE JANEIRO 49(2): 375-90. ABR/JUN. 1995.

Na época, o Presidente José Sarney, preocupado com os rumos dos trabalhos dos constituintes, tornava público seu descontentamento com a decisão deles de privilegiarem os Estados e Municípios na repartição dos recursos públicos, o que poderia enfraquecer o governo federal na condução (indelegável) da política fiscal e colocar em risco a governabilidade, caso alterações não fossem feitas com vistas à reestabelecer o equilíbrio nas relações fiscais entre as três esferas de governo.

Nessa linha, SOUZA, em artigo escrito na década seguinte, ponderava que, com a redemocratização, o Brasil tornara-se um País altamente descentralizado, cujas consequências tornaram-se visíveis: o governo federal enfrentando constrangimentos financeiros e dificuldades para montar e sustentar coalizões que lhe permitissem governar, enquanto que na esfera estadual, os resultados da descentralização mostraram-se heterogêneos, dadas as diferenças regionais de natureza econômica. A efetiva autonomia tributária de cada ente federado é uma variável que depende da produtividade de sua base tributária, como também da eficiência da máquina arrecadadora local.<sup>8</sup>

### **3 – DESDOBRAMENTOS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

---

É interessante destacar que, durante a Assembleia Constituinte, a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, subdivisão da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, justificou seu viés pró-entes subnacionais, cujos resultados vimos na **Tabela 1**, atribuindo à centralização tributária durante o regime militar a insolvência financeira dos Estados e Municípios, cujos impostos, segundo a subcomissão, sequer cobriam os respectivos gastos de pessoal. O centralismo tributário era, então, responsabilizado pelo enfraquecimento do sistema federativo, o crescimento da corrupção e o aumento dos desperdícios.

O tempo se encarregou de demonstrar que o diagnóstico da supracitada Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas sobre as razões da alegada insolvência financeira dos Estados e Municípios estava incompleto, ou parcialmente correto, pois os problemas fiscais dos Estados e dos Municípios não foram estancados. Além do mais, a Constituição de 1988 acabou gerando um regime fiscal insustentável, com amplo predomínio das despesas correntes na comparação com os investimentos no conjunto das despesas públicas, em consequência do excesso de vinculações que foi estabelecido pela própria Carta, pela rigidez que foi imposta ao orçamento público pelo peso crescente das despesas obrigatórias com previdência, pensões e salários do funcionalismo.

---

<sup>8</sup>SOUZA, Celina. Federalismo, Descentralização e Reforma Constitucional em Contextos de Desenvolvimento Regional Desigual. Organização e Sociedade (O&S). v.4 n.9, maio/agosto de 1999.

A inflação elevada e prolongada adiou o colapso desse regime fiscal até a primeira metade dos anos noventa, quando se deu a estabilidade da economia. Até então, a indexação assimétrica de receitas e despesas combinada com taxas de juros negativas e o imposto inflacionário acabavam proporcionando um alívio aos cofres públicos que resultava em resultados fiscais positivos, ainda que não sustentáveis ou ilusórios.

O controle da inflação reduziu a eficácia desta prática que consistia em equilibrar o orçamento na “*boca do caixa*”, valendo-se de mecanismos eficientes de indexação para preservar o valor da receita pública, e, pelo lado do gasto público, postergando pagamentos ou corrigindo os salários dos servidores com índices inferiores à inflação.

Além disto, os custos crescentes de rolagem das dívidas abalaram ainda mais a higidez financeira dos Estados e Municípios, não só pelo impacto sobre suas dívidas provocado pelas elevadas taxas de juros que eram praticadas à época por imposição da política de controle da inflação, como em função dos elevados passivos acumulados ao longo de décadas. Para PELLEGRINI, a situação da dívida retratava acontecimentos iniciados na década de noventa, quando o passivo estadual chegou a patamares preocupantes, inclusive em função de pressões externas conduzidas pelo governo federal no período militar, cujas razões escapam aos objetivos do presente trabalho. Reportando-se a trabalho de RIGOLON e GIAMBIAGI, o citado autor assinala que a dívida líquida dos Estados e Municípios passou de 5,8% do PIB, em 1989, para 14,4% em 1998, e a participação das dívidas estaduais e municipais no conjunto da dívida líquida do setor público saltou de 15%, em 1989, para 39%, na média de 1995 a 1998, a despeito de sucessivas renegociações destes passivos em boas condições junto ao governo federal ou com aval do referido governo nos empréstimos com organismos multilaterais.<sup>9</sup>

A situação se agravou ao ponto de, ao final dos anos noventa, diante da excessiva exposição dos passivos estaduais, a União ser impelida a federalizar, pelo prazo de trinta anos, as dívidas dos Estados (25) e dos maiores Municípios, operação estimada à época em **R\$ 132 bilhões**.<sup>10</sup> O crescimento desmedido dos passivos estaduais poderia colocar em risco a estabilidade da economia. Até a citada renegociação, o País convivia regularmente com este tipo de situação. Estas operações constantes de socorro dos governos subnacionais pelo governo federal eram compatíveis no contexto de um tipo de restrição orçamentária excessivamente frouxa, que ocorre quando os governos subnacionais adotam uma política deliberada de praticar gastos excessivos, que sempre desaguam em crescentes endividamentos, por presumirem que o governo central sempre os resgatará financeiramente.<sup>11</sup>

---

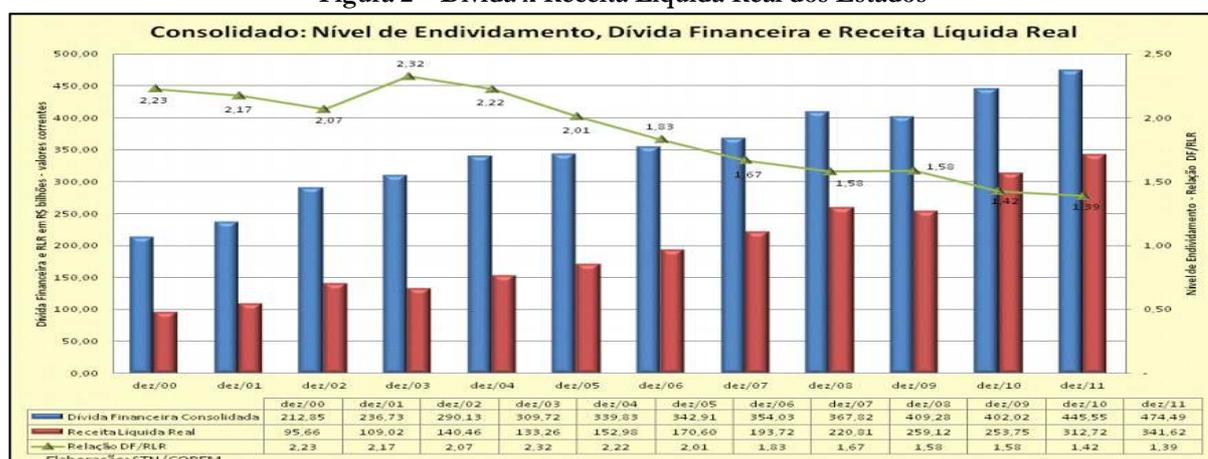
<sup>9</sup>PELLEGRINI, Josué. Como evoluiu a dívida estadual nos últimos dez anos. <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/04/01/como-evoluiu-a-divida-estadual-nos-ultimos-dez-anos/>

<sup>10</sup>A renegociação beneficiou principalmente os Estados de São Paulo, **Minas Gerais**, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, cujas operações foram estimadas em R\$ 100 bilhões.

<sup>11</sup>BOUERI, Rogério. A restrição orçamentária maleável na abordagem da segunda geração da teoria do federalismo fiscal. Cap. 10. Federalismo à Brasileira, questões para discussão. V.8. IPEA, Brasília. 2002.

A última federalização das dívidas estaduais e municipais estancou tal prática, auxiliada pouco depois pela edição da LRF, que proibiu qualquer tipo de renegociação de dívidas entre governos. De todo modo, a renegociação das dívidas foi muito favorável para os Estados e aos Municípios diante das crescentes dificuldades que eles enfrentavam para rolar suas dívidas vis-à-vis o elevado risco de mercado inerente a tais operações. A renegociação, ao que parece, acabou sendo uma medida acertada, apesar das reclamações dos governadores e dos prefeitos, como revelam os dados da **Figura 2**. A razão entre o montante da dívida e a receita líquida real dos Estados ao longo do período analisado quase cai pela metade, de **2,23**, em **2000**, para **1,39**, em **2011**.

**Figura 2 – Dívida x Receita Líquida Real dos Estados**



Fonte: Ministério da Fazenda (STN)

Mais tarde, no entanto, retornam as reclamações dos Estados e Municípios quanto à suposta recentralização de recursos tributários. Foi a fase em que a União, no Governo Fernando Henrique Cardoso, foi forçada a aumentar suas receitas tributárias para assegurar o equilíbrio de suas contas, para fazer frente aos gastos federais e, ainda, para gerar indispensáveis superávits orçamentários para honrar os crescentes encargos com a rolagem da dívida pública. A opção pelo aumento da carga tributária tem sido uma tradição na América Latina, já que o ajuste fiscal das contas públicas por meio de cortes nos gastos públicos sempre esbarra em pressões políticas dos segmentos que se acham prejudicados. No caso brasileiro, tais cortes sofrem limitações legais quase intransponíveis pelo excesso de vinculações da receita ou pela irredutibilidade das despesas com salários, aposentadorias e pensões.

Mas a alegada **recentralização** da receita pública em favor da União, que pode ser conferida nos dados da **Tabela 2**, não provocou propriamente a redução da receita disponível dos Estados e Municípios, porque o caminho adotado foi pavimentado com a criação de contribuições ou com a majoração de alíquotas das contribuições – CPMF, CSLL, CIDE-Combustíveis, COFINS, PIS/PASEP – e, em menor grau, dos impostos federais, o que acabou repercutindo na evolução significativa da carga tributária brasileira.

**Tabela 2 – Receitas da União, dos Estados e dos Municípios**

Anos	Tributos arrecadados + Transferências Intergovernamentais						
	Receitas da União		Receitas dos Estados		Receitas dos Municípios		Carga Tributária Total
	Tributária	Disponível	Tributária	Disponível	Tributária	Disponível	
	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB
1991	16,01	13,81	7,86	7,47	1,36	3,96	25,24
2000	20,77	17,38	8,61	8,18	1,77	5,58	31,15
2005	23,99	20,21	9,06	8,80	1,90	5,93	34,95
2013	25,36	21,47	9,74	9,09	2,33	6,87	37,42

Fonte: Tabela adaptada de BIASOTO, Geraldo.<sup>12</sup>

Mas não se pode ignorar alguns ganhos políticos na defesa dos interesses dos Estados e Municípios. Foi assegurada a eles uma participação de 29% na arrecadação da CIDE-Combustíveis. Destes recursos, 75% são destinados aos Estados, sendo que: 40% de forma proporcional à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada; 30% proporcionalmente ao consumo de combustíveis; 20% proporcionalmente à população; e 10% distribuídos em parcelas iguais entre os Estados. Já os Municípios recebem 25% dos recursos destinados aos Estados, sendo que: 50% são repartidos na mesma forma que se dá com a distribuição do FPM; e 50% de acordo com a população local.

Os Municípios foram ainda contemplados com dois aumentos de um ponto percentual cada em sua participação na arrecadação do Imposto de Renda e do IPI. Com isto, os Municípios passam a receber significativos 24,5% da arrecadação daqueles impostos federais, por meio do FPM, superando em três pontos percentuais a participação dos Estados, por meio do FPE, nos mesmos impostos.

Na mesma órbita, surgem as reclamações dos Estados sobre os valores repassados pela União a título de compensação das perdas de arrecadação em função da aprovação da Lei Kandir, que isentou o ICMS sobre as operações de exportação de produtos primários ou semielaborados. Esta é mais uma discussão que está longe de um desfecho satisfatório entre as partes em conflito, além do que já há propostas de emenda constitucional com o objetivo de reintroduzir a incidência do ICMS, só que restrita às operações de exportação de produtos primários minerais.

Outro ponto igualmente importante relaciona-se com a aprovação da Lei Complementar nº 148, de 2014, que alterou algumas condições importantes dos contratos

<sup>12</sup>BIASOTO, Geraldo. Federalismo e Economia: escolhendo o caminho. Seminário Internacional do IDP. Agosto de 2014. O autor incluiu na carga tributária impostos, taxas, contribuições, inclusive as previdenciárias, a arrecadação do FGTS e o recebimento de royalties. Na receita disponível de cada ente estão incluídos os itens anteriores mais ou menos recursos da repartição de receitas tributárias e outros repasses compulsórios.

celebrados entre os Estados e a União na federalização das dívidas daqueles entes. A aplicação da norma não é imediata porque a LC nº 148/2014 autorizou as mudanças nos contratos, mas não obrigou a União a renegociar as dívidas estaduais e municipais nos termos ali postos. A eficácia da norma depende, então, de o Poder Executivo regulamentar a matéria com a fixação das novas regras para, então, convocar os devedores (Estados + Municípios) para assinarem os aditivos contratuais referentes à repactuação de suas dívidas com a União. Dada a conjuntura não muito favorável, o Ministro da Fazenda tem sinalizado que não tem pressa em tomar as providências necessárias à edição das regras para a formalização dos aditivos contratuais.

As mudanças trazidas pela Lei Complementar nº 148, de 2014, são de fato bastante razoáveis no sentido de ajustar as principais cláusulas dos contratos celebrados entre a União e os Estados a uma conjuntura econômica bem diferente da que vigorava no período no qual os contratos foram celebrados. A referida norma complementar traz as seguintes inovações:

- i) reduz os juros dos financiamentos, entre 6% a 9%, dependendo do mutuário, para 4% ao ano para todos os contratos;
- ii) substitui o indexador da dívida de IGP-DI para IPCA, um indexador mais ajustado ao comportamento da arrecadação do ICMS;
- iii) define a Selic como teto, sempre que o montante dos juros mais a variação do IPCA superarem a taxa básica de juros;
- iv) concede desconto caso o saldo devedor, recalculado desde a origem até janeiro de 2013, com base na taxa Selic, seja inferior ao saldo calculado nos termos contratados, o que nos parece pouco provável em função dos picos de elevação da Selic em períodos (que não foram poucos) de crise de confiança dos mercados;
- v) autoriza a União a firmar acordos de Acompanhamento Fiscal com Estados e Capitais que não foram submetidos ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, permitindo que eles contratem novas operações de crédito para tanto, mesmo com dívida com montante acima da Receita Líquida Real; e
- vi) estabelece a proibição de emissão de títulos da dívida mobiliária pelos Estados e Municípios (esta vedação vigoraria até 2020, nos termos do art. 11 da Resolução SF nº 43, de 2001).<sup>13</sup>

Feitas as considerações até o momento, só nos resta procurar responder mais objetivamente à questão que tanto tem preocupado os gestores públicos: há no momento espaço para se discutir a possibilidade de ser celebração de novo pacto federativo?

<sup>13</sup>MENDES, Marcos. Questões Federativas em Debate no Senado Federal em 2015. Boletim do Legislativo nº 20, de 2015. Senado Federal. Brasília. Janeiro de 2015.

#### 4 – HAVERIA, ENTÃO, ESPAÇO PARA NOVO PACTO FEDERATIVO?

---

A economia brasileira passa por um ponto de inflexão no qual estão em jogo, a médio prazo, a eficiente condução da política fiscal ao longo do atual mandato presidencial, e, a curto prazo, o cumprimento da meta fiscal, ou seja, um superávit primário de 1,2% do PIB, para muitos analistas de difícil cumprimento, que representará uma economia de R\$ 66 bilhões para o pagamento dos juros de nossa pesada dívida pública. Dado o efetivo comprometimento do governo federal com esta meta, arriscamos afirmar que o momento parece não ser dos mais apropriados para se colocar na pauta matérias legislativas com o propósito de se discutir um novo pacto federativo, sobretudo pelos riscos inerentes a tais discussões para o equilíbrio das contas públicas.

Nunca demais relembrar que o ex-Presidente John Kennedy sempre ponderava que a melhor época para consertar o telhado é quando o tempo está bom, e não parecer este o caso, quando os equívocos cometidos podem acarretar riscos preocupantes tais como aumento da carga tributária, ou mais endividamento e maiores pressões sobre a já elevada inflação.<sup>14</sup>

Como assinalamos, boa parte das reclamações dos Estados está associada ao alívio esperado das condições de pagamento dos encargos das respectivas dívidas com a União e com a estratégia do governo federal de aumentar suas receitas com as contribuições sociais, cujos recursos não são partilhados com os entes subnacionais.

A primeira questão está bem encaminhada com a aprovação da Lei Complementar nº 148, de 2014. O que está pendente é o *timing* adequado para a regulamentação da matéria, algo que deverá ser examinado com maior zelo ainda pela equipe econômica, dado o conturbado momento atual. O tratamento da segunda questão é bem mais complicado porque boa parte dos recursos oriundos das contribuições sociais já tem destinação obrigatória e são justamente estes recursos que acabam financiando os compromissos sociais do governo federal, de longe os maiores responsáveis pelo crescimento das despesas primárias.

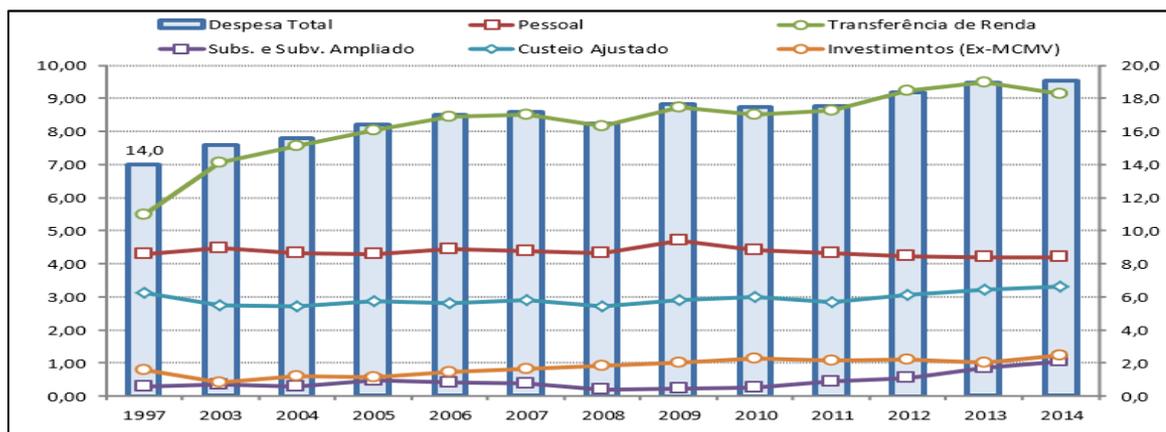
Em evento realizado para debater as questões fiscais do País, na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, BARROS, economista da FGV, destacou em sua exposição que **4,1** dos **5,0** pontos do aumento das despesas primárias do governo federal, no período de **1997 a 2014**, foram decorrentes do crescimento das despesas com **transferências de renda**, conforme podemos observar nos dados do gráfico constante da **Figura 3**, que foi também elaborado pelo economista em sua apresentação naquele evento.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>GIAMBIAGI, Fábio e PNHEIRO, Armando Castelar. Além da Euforia. Riscos e lacunas do modelo brasileiro de desenvolvimento. Ed. Campus. Rio de Janeiro.2012.

<sup>15</sup> BARROS, Gabriel Leal. Instituições para a Estabilidade Macroeconômica no Brasil. Workshop. FGVIBRE. 19 de dezembro de 2014.

**Figura 3 – Transferências x Despesas Primárias**



Fonte: BARROS, Gabriel Leal. Ver nota 15.

Ao que parece, não há folga fiscal para reduzir os recursos da União para beneficiar os Estados e Municípios, se isto for obtido com a partilha das contribuições sociais. Estes recursos já estão muito comprometidos com os encargos de aposentadorias e pensões, no âmbito da previdência social, ou com o financiamento das ações inseridas nas políticas públicas de abrangência nacional, entre os quais, os benefícios de prestação continuada (LOAS), o seguro-desemprego e o abono salarial, o programa bolsa-família, entre outros, além dos encargos com as ações e serviços ligados à área de saúde, cujo financiamento ainda tem preponderante participação da União.

Nossa tese pode até ser interpretada como pessimista, mas ela encontra respaldo nos esforços dispendidos pela nova equipe econômica para buscar o apoio de todos, inclusive nas tratativas com as principais lideranças das duas casas legislativas, com o objetivo de implementar medidas urgentes de austeridade nos gastos do governo federal, seja por meio do contingenciamento mais severo das despesas, seja por meio de medidas mais estruturantes, que têm repercussões intertemporais, como as mudanças na sistemática de concessão do seguro-desemprego, do auxílio-doença, das pensões, como também nas sistemáticas de concessão de subvenção econômica para as empresas, seja embutida nas operações de crédito por meio dos bancos públicos, seja através de isenções fiscais ou redução de alíquotas de tributos e contribuições federais.

Diante de tantas restrições fiscais e orçamentárias só restaria, então, a hipótese tradicionalmente utilizada (quase absurda na atual conjuntura) de aumentar a carga tributária para acomodar todas as pressões por mais gastos (*tax and spend*) na União, nos Estados e nos Municípios, só que esta decisão implica um ônus cada vez mais insuportável para a população.

Além disto, nossa já elevada carga tributária, de há muito, já se aproxima dos patamares da carga tributária dos países com renda *per capita* mais elevada, como nos casos dos países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Mais que isto, ela está bem acima da carga tributária dos países de renda média, com os quais concorreremos, sobretudo nos casos do México, do Chile, da Rússia e da China.

Nada obstante, MENDES destaca no trabalho já citado algumas das medidas em tramitação no Congresso nacional que podem afetar as relações fiscais federativas e que podem oferecer subsídios adicionais ao entendimento do assunto.<sup>16</sup>

A Resolução do Senado nº 13, de 2012, foi editada para coibir a atração de empresas importadoras para operar no Estado que ofertava benefício fiscal. A norma estabelece, em linhas bem gerais, uma alíquota de 4% nas operações interestaduais com bens importados, quaisquer que sejam os Estados de origem e de destino, em contraposição às alíquotas de 12% e 7% usadas em outros casos, criando exceções à referida regra em função de: (a) conteúdo nacional após industrialização do bem importado; (b) origem na Zona Franca de Manaus; (c) tipo de produto: gás natural.

Outra medida legislativa que retornou ao Senado Federal, depois de aprovada na Câmara, é a PEC que trata do ICMS sobre Comércio Eletrônico. O ICMS sobre vendas a distância (internet, catálogos, etc.) que fica integralmente com o estado de origem da transação passará a ser partilhado com os Estado de destino das operações.

A regulamentação da partilha dos Royalties do Petróleo ainda carece de melhor ordenamento depois que o STF concedeu liminar aos Estados produtores na ação de inconstitucionalidade da Lei nº 12.734, de 2012. Com a decisão do STF, fica mantida, até segunda ordem, a vigência da Lei nº 9.478, de 1997, que já regula a partilha dos royalties sobre a produção e comercialização do petróleo e gás. A Lei nº 12.734, de 2012, se voltar a ter eficácia, implicará grandes transferências de recursos para os Estados e Municípios não produtores, inclusive de royalties cobrados na produção de petróleo nos poços já em exploração, tanto no regime de concessão quanto no de partilha.

Tramita no Senado Federal o PLS nº 312/201, uma proposição que regulamenta o art. 91 do ADCT, para tornar permanente a compensação financeira devida pela União aos Estados pela desoneração do ICMS nas operações de exportação e na aquisição de ativo permanente. Os valores desta compensação financeira, restritos atualmente às operações com a exportação de produtos primários e semielaborados, são definidos no orçamento federal de forma *ad hoc*, tendo como referência original os termos (muito complexos) estabelecidos no Anexo I da Lei Complementar 97/1997. A tramitação da proposição não contará certamente com o aval da área econômica do governo federal, sobretudo porque a medida em tramitação, se

---

<sup>16</sup>MENDES, Marcos. Ver nota 13.



aprovada, implicará desembolsos muito expressivos do Tesouro Nacional, mais um risco para o cumprimento das metas fiscais estabelecidas para o presente exercício financeiro.

Por último, e não menos importante, tramita já há algum tempo na Câmara dos Deputados um novo marco regulatório para a atividade mineradora, sendo que um dos mais importantes itens está relacionado à definição das novas alíquotas da Compensação financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM, algo muito relevante para os Estados onde a atividade mineradora é um item importante da atividade econômica, como nos casos dos Estados de Minas Gerais e do Pará.

A título de conclusão, reforçamos nossa tese, exposta ao longo deste trabalho, sobre os riscos fiscais envolvidos na discussão de medidas que podem, de uma forma ou de outra, reduzir o grau de liberdade do governo federal na condução da política fiscal, num momento muito delicado, de baixo crescimento, queda na arrecadação, além da elevação da taxa básica de juros, cujos efeitos são imediatos sobre os passivos públicos, sobretudo na rolagem da dívida mobiliária, de longe, nosso passivo mais elevado.

Nada obstante, é tarefa indelegável do Congresso Nacional a discussão em qualquer tempo de temas que envolvam conflitos de interesse entre a União, os Estados e os Municípios especialmente em relação à partilha de recursos públicos. Arbitrar tais conflitos, no entanto, depende da capacidade de discernimento dos parlamentares de ouvir e ponderar todas as argumentações das partes em disputa, sem perder de vista os limites cada vez mais estreitos para se abrigar novas reivindicações para aumento da carga tributária.